



Luglio  
Agosto  
2001  
Anno 7 - n°22

POLITICHE E  
PROBLEMI DELLA  
SICUREZZA  
IN EMILIA-  
ROMAGNA

SETTIMO RAPPORTO  
ANNUALE 2001

22

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

---

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/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/)

 Regione Emilia-Romagna



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



POLITICHE  
E PROBLEMI  
DELLA SICUREZZA  
IN EMILIA-ROMAGNA

**SETTIMO RAPPORTO  
ANNUALE 2001**

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



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

I singoli capitoli sono stati curati da: Gabriele Andreani, Samanta Arsani, Cosimo Braccesi, Rino Fasol, Giovanni Sacchini, Rossella Selmini.

Il capitolo dedicato al profilo statistico della delittuosità è stato realizzato con la collaborazione del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno. Le elaborazioni dei dati di questo capitolo sono state curate da Teresa Lo Vecchio.

Samanta Arsani ha collaborato alla realizzazione e all'analisi dei testi delle interviste presentate nel capitolo dedicato ai furti nelle abitazioni e ha predisposto le tavole di riepilogo sui progetti per la sicurezza.

Si ringraziano, per la collaborazione prestata alle ricerche pubblicate in questo volume:

Lucia Bosi  
Milena Chiodi  
Silvia Gaspari  
Franco Rosati

Il Sindaco di Conselice  
Il Sindaco di Montechiarugolo

I Comandanti delle Polizie Municipali di: Argenta, Anzola Emilia, Forlì, Montechiarugolo, Rimini, Sassuolo.

Il Presidente della Camera Penale di Bologna, avv. Roberto D'Errico

Un particolare ringraziamento alle persone intervistate nell'ambito della ricerca sui furti nelle abitazioni.



# Sommario

- [9]**      **Presentazione**  
*(Vasco Errani)*
- [13]**     **Introduzione**  
*(Cosimo Braccesi)*
- [25]**     **PARTE PRIMA:  
IL QUADRO GENERALE  
DELL'EMILIA - ROMAGNA**
- [27]**     **Il profilo statistico della delittuosità**  
*(Giovanni Sacchini)*  
1. Le denunce nel 2000 – 2. Le denunce tra il 1991 e il 2000
- [41]**     **Le opinioni dei cittadini**  
*(Giovanni Sacchini)*  
1. La sicurezza come problema sociale – 2. La sicurezza a livello locale – 3. La vittimizzazione – 4. Gli orientamenti punitivi – 5. I comportamenti di autotutela e le paure – 6. Le opinioni sugli immigrati – 7. Le opinioni sulle forze dell'ordine  
8. Nota metodologica
- [79]**     **I furti nelle abitazioni**  
*(Rossella Selmini)*  
1. Premessa – 2. Il contesto degli eventi: aree interessate e modalità di intrusione – 3. Quali beni vengono sottratti? – 4. La narcosi e i comportamenti vandalici – 5. Le conseguenze dei reati – 6. Nuove protezioni e nuove abitudini – 7. Il furto determina cambiamenti nelle opinioni sulla sicurezza e sulla criminalità? – 8. Gli autori – 9. La denuncia e il comportamento delle forze dell'ordine e delle altre istituzioni – 10. Conclusioni
- [123]**   **Conflitti quotidiani e lesioni volontarie.  
Riflessioni e ipotesi sulla violenza  
interpersonale**  
*(Gabriele Andreani, Rossella Selmini)*  
1. Premessa – 2. L'andamento della criminalità violenta nel tempo: alcune considerazioni generali – 3. La violenza di oggi è la stessa del passato? – 4. La violenza interpersonale nella vita quotidiana: i casi che si presentano alle forze dell'ordine – 5. Il reato di lesioni volontarie nel codice e nella procedura penale – 6. L'andamento del reato in Italia e in Emilia-Romagna – 7. L'andamento del reato nei singoli capoluoghi – 8. Due casi inspiegabili – 9. Alcuni punti fermi e molte domande aperte



- [157]** **PARTE SECONDA: LE AZIONI E LE POLITICHE PER LA SICUREZZA IN EMILIA - ROMAGNA**
- [159]** **L'avvio dei "progetti pilota" e le modifiche della legge regionale sulle politiche di sicurezza**  
*(Cosimo Braccesi)*  
1. A che punto sono i progetti pilota – 2. Le modifiche della legge regionale – 3. Le schede dei progetti pilota
- [175]** **Le azioni regionali di sostegno alle politiche locali per la sicurezza**  
*(Rossella Selmini)*  
1. Premessa – 2. Alcuni elementi di novità – 3. Schede sintetiche dei progetti approvati nell'anno 2000 per azioni di miglioramento della sicurezza – 4. Schede dei progetti delle associazioni e organizzazioni di volontariato – 5. Riepilogo delle attività approvate negli anni 1999-2000-2001
- [195]** **L'accordo in materia di sicurezza urbana tra Ministero dell'interno e Giunta della Regione Emilia-Romagna**  
*(Cosimo Braccesi)*  
1. L'accordo nel contesto delle politiche regionali – 2. Un passo avanti verso l'integrazione delle risorse – 3. Sviluppo tecnologico e integrazione – 4. Struttura dell'accordo e potenziale di realizzazione – 5. Regioni, città e...relazioni
- [201]** **La formazione nelle professioni della sicurezza**  
*(Rossella Selmini)*  
1. Premessa – 2. Corso per coordinatori – 3. La formazione sulla sicurezza rivolta alla polizia municipale
- [213]** **Le Regioni e le nuove politiche di sicurezza. Le leggi regionali sulla sicurezza**  
*(Samanta Arsani)*  
1. Individuazione di nuovi principi generali – 2. Individuazione di un nuovo ruolo svolto dalle Regioni in tema di politiche di sicurezza – 3. Trasversalità dei nuovi principi – Schede di confronto delle leggi regionali sulla sicurezza
- [239]** **La valutazione dei programmi di prevenzione**  
*(Rino Fasol, Rossella Selmini)*  
1. Premessa – 2. Tipologia e funzioni della valutazione – 3. Alcuni problemi metodologici – 4. Progettare la valutazione – 5. Riconsiderare il meccanismo causale: l'approccio del realismo scientifico – 6. L'applicazione dei principi del realismo scientifico: due esempi da "Safer Cities" – 7. La



valutazione economica dei programmi – 8. Attori e collocazione istituzionale della valutazione – 9. Alcuni problemi aperti

**[267] Allegati alla parte seconda**

Allegato n. 1) *Proposta di legge nazionale approvata dall'assemblea annuale dell'associazione "Forum italiano per la sicurezza urbana" del 5-6 marzo 2001* – Allegato n. 2) *Accordo in materia di sicurezza urbana tra il Ministero dell'Interno e la Giunta dell'Emilia-Romagna* – Allegato n. 3) *Documenti sulle politiche di sicurezza e la polizia locale approvati dalla conferenza dei Presidenti delle Regioni* Allegato n. 4) *Legge regionale 3/99, testo coordinato.*

**ALLEGATI**

**[319] Quaderni pubblicati**

**[323] Ufficio Promozione e sviluppo delle politiche di sicurezza**



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# Presentazione

**di Vasco Errani, Presidente della Regione Emilia-Romagna**

*Scrivo questa presentazione al nostro settimo Rapporto regionale sulla sicurezza poco tempo dopo il referendum che ha confermato la più importante riforma costituzionale della nostra storia repubblicana e mi chiedo se questa sarà finalmente la legislatura nella quale riusciremo ad approvare, con il consenso delle Regioni e delle Autonomie, una legislazione nazionale di riferimento in materia di sicurezza urbana, perché, com'è noto, la polizia locale è diventata competenza esclusiva delle Regioni.*

*Dico subito che sono moderatamente ottimista e che molto dipende da noi, intendendo per noi le Regioni e le Città italiane.*

*Esiste infatti una esperienza diffusa e convergente, comune alle diverse amministrazioni, da cui è possibile trarre indicazioni più che sufficienti per individuare i concetti cardine di una legislazione nazionale.*

*Ed è per questo, d'altronde, che la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e l'Anci, su proposta dell'Emilia-Romagna, hanno deciso di dar vita ad un gruppo di studio congiunto con questo stesso obiettivo.*

*In questo Rapporto si trova un primo studio di confronto di sette recenti testi normativi regionali, già approvati o in corso di discussione, riguardanti la sicurezza urbana e la polizia locale.*

*E' facile vedere come essi abbiano, nella generalità, alcuni tratti in comune: nell'individuare lo spazio proprio delle politiche di sicurezza locali e regionali, nel sostenere una progettualità che nasce dal basso, dalle città, piuttosto che essere promossa dall'alto, nel definire in termini di "integrazione" il rapporto tra competenze proprie e competenze dello stato, nell'individuare le polizie locali come un indispensabile attore delle nuove politiche di sicurezza urbana.*

*Ma è anche lecito chiedersi se, al di là di quanto previsto dalle leggi, questi principi possano davvero tradursi in politiche attive, in interventi concreti. E qui ci aiuta la nostra esperienza.*



*I due principali strumenti di sostegno e promozione di interventi di miglioramento delle condizioni di sicurezza nelle città della regione, che trovate descritti in questo Rapporto, si sono infatti mostrati efficaci.*

*Un primo obiettivo raggiunto è quello di promuovere una progettualità diffusa per iniziativa di amministrazioni locali o di semplici associazioni di cittadini.*

*In tre anni siamo passati dai 19 progetti finanziati nel 1999 ai 67 del 2001, complessivamente 119 progetti in un triennio con un impegno di risorse regionali che è passato da 300 milioni a 3 miliardi e mezzo all'anno. Questo significa che ci siamo attrezzati per finanziare, mediamente ogni anno, progetti di circa 300/400 milioni ciascuno in circa il 15% dei comuni della regione, grandi o meno grandi che siano.*

*Un secondo obiettivo consisteva invece nel promuovere assieme ai Comuni interessati, qui privilegiando i capoluoghi, un certo numero di progetti assai più impegnativi, con l'obiettivo di affrontare i problemi di sicurezza collegati a situazioni critiche.*

*Insieme con le Città interessate abbiamo già impegnato 65 miliardi per la realizzazione di 13 progetti che stanno, proprio in questi mesi, diventando esecutivi. Il lavoro non è concluso, ma l'importanza dei progetti e la positività delle collaborazioni avviate tra Regione e Città ci hanno già indotto a creare le condizioni per ripetere esperienze analoghe, condizioni finanziarie e normative.*

*Infatti entrambe queste esperienze ci hanno suggerito importanti miglioramenti da introdurre nella legislazione regionale sulla sicurezza, nella parte degli strumenti attuativi, che il Consiglio regionale ha recentemente approvato.*

*Senza presunzione si può dire che abbiamo fatto una esperienza importante che si sta diffondendo nel Paese.*

*A livello delle Città i rapporti di collaborazione con le Autorità di pubblica sicurezza sono oramai intensi ed hanno di fatto trasformato, in molte realtà, i Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica, oggi integrati con i Sindaci dei capoluoghi ed i Presidenti di Provincia, in sedi effettive di confronto e spesso di concertazione delle*



*politiche di sicurezza. Difficile quindi indicare un'esperienza esemplare anche se certo il Contratto di sicurezza firmato a Modena nella primavera del 2000 rappresenta l'espressione formale di una delle esperienze più avanzate e complete tra quelle in corso nel paese.*

*Ma per noi la vera novità positiva è l'Accordo in materia di sicurezza urbana che la Giunta ha sottoscritto con il Ministero dell'Interno nel maggio scorso e soprattutto l'impegno concreto che i servizi regionali e i servizi del Dipartimento della pubblica sicurezza stanno mettendo nella sua realizzazione.*

*Anche di qui, infatti, vengono molte indicazioni interessanti.*

*I tre progetti oggetto dell'Accordo riguardano, com'è noto, la realizzazione di un sistema informativo comune attraverso la condivisione, l'integrazione e l'elaborazione di fonti informative diverse, locali, regionali e nazionali; l'ammodernamento tecnologico e l'interconnessione delle sale operative e dei sistemi di radiocomunicazione delle Polizie nazionali e delle Polizie municipali dei capoluoghi, e, presumibilmente, del 118 e di altre agenzie di sicurezza; l'aggiornamento professionale congiunto tra operatori delle polizie nazionali, delle polizie locali e dei servizi sociali.*

*Sono progetti condivisi ampiamente sul territorio, nella logica della qualificazione degli strumenti e dell'integrazione operativa, non gerarchica, di tutte le risorse disponibili.*

*Ecco, il nostro impegno è quello di continuare a lavorare in questa direzione, consapevoli della necessità di dare un respiro nuovo e più ampio alla nostra iniziativa per contribuire a dare risposte efficaci, anche sul piano culturale, ai problemi della sicurezza in ogni ambito della vita quotidiana.*

*E questo significa riempire di contenuti quanto previsto dal nuovo articolo 118 della Costituzione che prevede "forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e della polizia locale".*



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# Introduzione

*di Cosimo Braccesi*

A differenza dello scorso anno questa introduzione avrà, almeno apparentemente, una struttura più lineare. Mi ripropongo infatti di cominciare a rispondere, per quanto possibile, a tre interrogativi: come vanno le cose? cosa stiamo facendo? dove stiamo andando? perché di questo, di fare il punto su un'esperienza, abbiamo oggi bisogno.

## *Come vanno le cose*

Se partiamo, nel nostro esame, da quegli indicatori che dovrebbero darci una misura concreta dell'andamento dei fenomeni di insicurezza, ovvero le denunce di reato, il tasso di vittimizzazione e la preoccupazione "in concreto", notiamo una certa discrepanza tra il primo indicatore, ricavato dalle statistiche di polizia, e gli altri due, ricavati dalla nostra indagine demoscopica annuale.

Mentre i dati sulla delittuosità individuano nel '99 l'anno della svolta, dopo oltre un decennio di crescita ininterrotta degli indicatori riferiti a quasi tutti i reati presi in considerazione, quelli sulla vittimizzazione e sulla preoccupazione in concreto la collocano un anno dopo, a cavallo tra il 2000 e il 2001, come viene documentato dal Rapporto di quest'anno.

Ma se consideriamo che, anche in questo caso, si tratta della prima vistosa inversione di tendenza, dopo sette anni di rilevazioni, possiamo, con relativa tranquillità, affermare che i due dati si rafforzano l'un l'altro e che a cavallo tra la fine degli anni '90 e l'inizio della prima decade del nuovo secolo si è effettivamente interrotto, in Emilia-Romagna, un trend negativo durato almeno un decennio.

Il secondo elemento su cui suggerisco di riflettere, per il suo rilievo sociale e per il fatto che si va consolidando di anno in anno, rientra invece nell'area percettiva e riguarda il miglioramento delle opinioni degli emiliano-romagnoli sul fenomeno migratorio.

Abbiamo infatti rilevazioni che coprono ormai l'arco di un quinquennio e che dimostrano come si sia di anno in anno ridotto il peso delle



affermazioni più negative sugli immigrati e di come sia invece, parallelamente, aumentato il peso di quelle positive. Andamento confermato e rafforzato da un indicatore specifico che mette a confronto la numerosità totale dei contatti diretti tra autoctoni e immigrati con la numerosità dei contatti percepiti come “spiacevoli”. Infatti, in cinque anni, a fronte di un aumento del 10% del totale dei contatti abbiamo una riduzione di oltre il 30% di quelli considerati “spiacevoli”.

A questo va inoltre aggiunta la vera novità di quest’anno: ovvero la divaricazione tra preoccupazione sociale per la criminalità diffusa, da un lato, e per il fenomeno migratorio, dall’altro. Mentre la prima cresce vistosamente la seconda decresce altrettanto vistosamente. I due fenomeni, nell’immaginario collettivo, non sono più così sovrapposti come negli anni passati e sembrano acquistare una loro reciproca autonomia. Sembra quasi che la società stia metabolizzando la propria multietnicità più rapidamente del sistema politico.

Uno sguardo, ora, alle opinioni sul sistema punitivo. Qui gli elementi più interessanti hanno a che vedere con la continuità piuttosto che con il cambiamento, come abbiamo già rilevato nel corso di questi anni: una continuità che definirei inossidabile.

La contrarietà alla pena di morte raccoglie da sette anni a questa parte il consenso di circa il 65% della popolazione; la necessità di aumentare la severità delle pene un consenso altrettanto stabile, ma meno ampio, che si attesta sul 55% del campione; infine, il lavoro socialmente utile in alternativa al carcere che raccoglie stabilmente il consenso di circa il 60% della popolazione.

A prima vista l’ampio consenso riscosso dalla prospettiva di un aumento della severità delle pene sembra in contraddizione sia con la contrarietà alla pena di morte che con il favore accordato alle forme di penalità alternative al carcere. Una contraddizione che cela, probabilmente, un atteggiamento pragmatico: più rigore sì, ma utile socialmente, e in due direzioni. Una direzione direttamente riparativa, il lavoro a favore della comunità, e una indiretta, evitare l’effetto criminogeno del carcere. Anche in questo caso non si può fare a meno di pensare che la società, almeno quella emiliano-romagnola, esprima maggiore razionalità di quanta ne abbia espressa complessivamente il



parlamento nella scorsa legislatura.

Per completare questa rapida carrellata su “come vanno le cose” alcuni dati tratti dal Quaderno 21 di Cittàsicure sul controllo esercitato da parte delle forze di polizia sugli immigrati in Emilia-Romagna, che cercheremo di arricchire ulteriormente nel Rapporto del prossimo anno.

Negli anni '90 il numero degli stranieri denunciati per anno in Emilia-Romagna è passato da 2900 a 7400 unità, mentre quello degli arrestati è passato da 830 a 2300. Nel 1997, in regione, la percentuale degli stranieri denunciati sul totale dei denunciati è del 17% a fronte di un 9% a livello nazionale; solo la Liguria, con un 17,6% supera il dato regionale. Sempre nel '97 gli stranieri arrestati in regione sono il 33% del totale a fronte di un 21% a livello nazionale; sono invece due, in questo caso, le Regioni con percentuali ancora più alte, il Veneto con il 37% e il Piemonte con il 36%.

Come sappiamo i dati di cui disponiamo sono ancora del tutto insufficienti per una seria discussione su questo tema e si prestano ad interpretazioni anche molto diverse tra loro. Una cosa però è certa. In Emilia-Romagna non c'è stato negli ultimi anni alcun “lassismo” nella repressione della criminalità degli immigrati. Anzi.

#### *Cosa stiamo facendo*

L'avvio, nel 2000, di due significative linee di finanziamento a favore di iniziative specifiche di miglioramento della sicurezza urbana è stato sicuramente, finora, l'elemento che più ha caratterizzato la seconda fase delle politiche regionali sulla sicurezza. Anche se i bilanci si fanno di anno in anno, è infatti ragionevole stimare in circa 15 miliardi all'anno l'impegno finanziario medio assunto dalla Regione per il quinquennio 2000/2005.

Di queste due linee di finanziamento possiamo considerare assestata, dopo un triennio di sperimentazione, quella che si riferisce agli “interventi di rilievo locale” il cui obiettivo è quello di sostenere una progettualità continuativa e diffusa, promossa dalle amministrazioni locali, in tutto il territorio regionale e, contestualmente, di fornire un sostegno diretto a quell'area del volontariato e dell'associazionismo che ha orientato le proprie attività anche nel campo della sicurezza.



Oggi, infatti, con questo strumento possono essere promossi annualmente circa 50 progetti per iniziativa delle amministrazioni locali e circa 20 per iniziativa dei diversi soggetti associativi.

Diversa invece la situazione per quanto riguarda la seconda linea di finanziamento, quella che si riferisce agli “interventi di rilievo regionale” e, in particolare, agli oramai noti “progetti pilota” sulla sicurezza. Qui siamo ancora nella fase sperimentale, ancorchè si tratti di una sperimentazione assai robusta riguardando 13 interventi per la cui realizzazione sono stati stanziati circa 65 miliardi. Una sperimentazione, comunque, che ci ha già permesso di individuare una più adeguata strumentazione normativa per la loro realizzazione, recentemente approvata dal Consiglio regionale.

Due linee di finanziamento e progettuali che hanno tratti comuni e tratti distintivi. I tratti comuni hanno a che vedere con la filosofia di fondo del rapporto tra Regione e Città nelle politiche di sicurezza: spetta infatti sempre a queste ultime individuare il problema da affrontare e il mix di interventi ritenuto più idoneo, mentre la Regione si riserva di presidiare alcuni aspetti metodologici e tecnici, come la congruenza tra problema e soluzioni ipotizzate, il livello di integrazione degli interventi, la qualità dei sistemi di valutazione dei risultati.

I tratti distintivi riguardano invece la diversa rilevanza dei problemi di sicurezza da affrontare che si traduce a sua volta in una forte differenziazione nel procedimento attuativo del progetto. I progetti di rilievo locale hanno durata annuale, quelli di rilievo regionale pluriennale. I primi, una volta approvati, vengono attuati in autonomia dall'amministrazione che li ha proposti; i secondi, invece, vengono attuati attraverso un procedimento continuo di concertazione amministrativa e tecnica tra Amministrazioni locali e Regione che comincia con l'idea progettuale e si conclude con la verifica di risultato. I primi prevedono un sostegno diretto della Regione anche a soggetti diversi dalle amministrazioni locali, i secondi solo indiretto, per iniziativa delle amministrazioni stesse.

Più difficile una valutazione sintetica dei contenuti delle due tipologie di progetti, comunque descritti in questo stesso Rapporto.

Nel primo caso, quello dei progetti di rilievo locale promossi da



amministrazioni pubbliche, abbiamo una netta prevalenza di interventi di prevenzione sociale piuttosto che situazionale, quasi il doppio. Stesso risultato se aggregiamo le azioni secondo la distinzione tra interventi di promozione della sicurezza e di prevenzione della criminalità, anche in questo caso i primi sono circa il doppio dei secondi. Una prevalenza che si rafforza ulteriormente, e non poteva essere diversamente, se consideriamo anche le azioni promosse dalle associazioni.

Quanto ai 13 progetti pilota, prima di ogni altra valutazione, occorre ricordare i due vincoli entro i quali si muove questa prima esperienza, ovvero il suo essere inserita nell'ambito della riqualificazione urbana e di conseguenza la possibilità per la Regione di cofinanziare solo spese in conto capitale. Vincoli entrambi rimossi con le modifiche, a cui abbiamo già accennato, recentemente apportate alla legge regionale sulla sicurezza dal Consiglio regionale.

Vincoli che hanno da un lato condizionato le scelte delle Città e che, dall'altro, non consentono di valutare compiutamente il peso degli interventi di prevenzione sociale, pur presenti nei progetti, ma esclusi in questo caso dai finanziamenti regionali.

Fatta questa premessa possiamo comunque scomporre la destinazione dei 65 miliardi previsti per la loro realizzazione approssimativamente come segue: 14 mld per interventi di prevenzione tecnologica, soprattutto videosorveglianza; 25,5 mld di interventi di riqualificazione di spazi pubblici degradati segnati da fenomeni contenuti di disordine sociale, soprattutto prostituzione di strada e spaccio; 18 mld di interventi di riqualificazione urbana finalizzati prioritariamente al sostegno di processi di ri-socializzazione e integrazione; 7,5 mld per un intervento radicale di prevenzione della criminalità e di risanamento sociale del punto di maggiore criticità di tutto il territorio regionale, il residence Bologna 2 di Calderara.

Sempre nella tipologia degli "interventi di rilievo regionale" vanno ricompresi anche i tre progetti previsti dall'Accordo in materia di sicurezza urbana tra Regione e Ministero dell'Interno che riguardano, com'è noto, la realizzazione in comune di un sistema informativo regionale sulla sicurezza urbana, l'interconnessione delle sale operative delle polizie nazionali con quelle delle polizie municipali, la



formazione congiunta.

Un insieme di progetti normali ed eccezionali allo stesso tempo. Normali, perché dovrebbe essere normale conoscere la distribuzione temporale e territoriale dei fenomeni di criminalità diffusa e di disordine urbano, utilizzare razionalmente per il controllo del territorio tutte le risorse disponibili, avere occasioni di formazione in comune quando si è chiamati ad intervenire sugli stessi problemi. Eccezionali, semplicemente perché non lo si è mai fatto e perché, per non rischiare, non si sono neanche mai creati i presupposti tecnici per poterlo fare.

Ora siamo appena all'inizio della prima fase, della durata di un biennio, di realizzazione dei progetti, quella della sperimentazione e della definizione dei prototipi, e già ci sembra di poter dire che non esistono difficoltà tecniche insormontabili. Sarà quindi importante verificare tra un anno se davvero, perché di questo si tratta, comincia a sgretolarsi quella separatezza dalle amministrazioni locali che ha sempre caratterizzato l'azione ordinaria di polizia nel nostro paese, anche in questo ultimo mezzo secolo repubblicano.

Fortemente connessa con la progettualità fin qui descritta è anche l'azione di qualificazione delle Polizie municipali operanti in Regione. E' infatti a partire dall'assunzione del tema della sicurezza urbana, come tema proprio delle Città e della Regione, che si è individuato, dopo molti anni di incertezza, una missione "forte" per questo importante servizio del Comune.

A questa azione di qualificazione la Regione sta contribuendo direttamente in vario modo: ha promosso e finanzia la scuola regionale specializzata di polizia locale anche per sostenere lo sviluppo di nuove competenze nel campo della sicurezza; sostiene finanziariamente gli investimenti tecnologici indispensabili per far sì che le polizie locali possano entrare operativamente in rete con le polizie nazionali; sostiene finanziariamente l'integrazione sovracomunale dei servizi come precondizione per rendere un servizio di polizia municipale adeguato.

Inoltre, la Regione ha avviato un processo riorganizzativo interno che forse porterà ad inserire organicamente queste attività nell'area delle



politiche di sicurezza. Nella sostanza, questo è il significato della scelta, la Regione individua gli operatori di polizia locale come la principale area professionale di riferimento per lo sviluppo delle politiche di sicurezza.

Una scelta importante, anche se per certi versi naturale: infatti i servizi di polizia municipale sono entrati in una relazione forte con la Regione solo in questi ultimi anni e attraverso le politiche di sicurezza e, in concreto, per il tramite della struttura tecnica che le presidia. Un approdo forse naturale, ma non privo di rischi, che merita qualche riflessione.

Il rischio infatti è quello di aprire un varco ad un'idea settoriale delle politiche di sicurezza urbana, mentre la forza della nostra esperienza è stata quella di proporre un approccio globale ai problemi della sicurezza con una duplice ricaduta, soprattutto a livello locale. Quella di stimolare l'integrazione degli interventi tra diversi servizi ed agenzie locali e quella di favorire l'assunzione della sicurezza anche come finalità propria delle politiche di settore.

Una scelta, tra l'altro, rafforzata simbolicamente e fattualmente dall'aver collocato le politiche di sicurezza nella diretta responsabilità del Presidente, in Regione, e dei Sindaci, in molte Città.

I vantaggi sono invece riassumibili in quattro punti: accelerare il processo di riorientamento culturale e di qualificazione tecnica delle polizie municipali; investire, anche a partire dai territori, le polizie nazionali di una domanda forte ed omogenea di integrazione con i servizi locali; avere un canale di comunicazione professionale attivo su tutto il territorio regionale; poter imprimere un'accelerazione, speriamo decisiva, al confronto tra servizi sociali e servizi di polizia locale la cui reciproca contaminazione è una delle condizioni essenziali per lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana.

Sette anni fa sarebbe stato un errore forse fatale, nel senso che questa particolare esperienza fatta in Emilia-Romagna non si sarebbe probabilmente data, oggi è un rischio che ci sentiamo di dover correre. La nostra esperienza è infatti sufficientemente consolidata e se rischi ci sono, questi non riguardano più una possibile settorializzazione delle politiche di sicurezza, ma investono piuttosto la politica regionale



sulla sicurezza nel suo insieme, l'esito ultimo di quanto stiamo realizzando.

Infine, da questo riepilogo ragionato di cosa stiamo facendo, non può mancare una riflessione sull'evoluzione degli strumenti di sostegno e presidio "scientifico" delle politiche di sicurezza che la Regione si è data nel corso di questa esperienza; in particolare sul mancato reinsediamento del Comitato scientifico.

Il rischio infatti è quello del venir meno di un presidio critico e insieme propositivo dell'azione regionale, proprio nel momento in cui si cerca di sostanziare in azione amministrativa e tecnica un'idea politica lungamente maturata.

Abbiamo così trovato ulteriore motivo per implementare altre iniziative, utili in sé, ma anche potenzialmente capaci di sostituire ciò che è venuto a mancare. Mi riferisco ai seminari di approfondimento, che abbiamo iniziato ad organizzare con continuità da quest'anno e che hanno proprio lo scopo di sottoporre ad un vaglio critico esterno quanto veniamo realizzando, e allo sforzo incessante di impostazione e implementazione di prime esperienze di ricerca valutativa sulle azioni di rilievo locale e regionale di cui abbiamo appena detto.

Accanto a questo una nuova finalizzazione dell'attività di ricerca nel campo della sicurezza. Se nella prima fase la ricerca serviva ad "assaggiare" un po' di tutto per decidere quali ingredienti usare per confezionare nuove politiche, oggi, come per la ricerca valutativa, essa deve essere prioritariamente finalizzata a sostenerne e a vagliarne lo sviluppo.

Di qui la priorità accordata alla messa a punto di sistemi informativi permanenti, agli approfondimenti tematici sui più diffusi fenomeni di criminalità e disordine urbano, come quelli sui furti in appartamento e le lesioni volontarie, alla ricognizione delle politiche di sicurezza urbana e degli strumenti normativi e organizzativi che le presidiano. Senza dimenticare, per altri evidenti motivi, lo sforzo di continuo aggiornamento sull'evoluzione dei fenomeni di criminalità organizzata nella nostra regione che rimane comunque una priorità.



*Dove stiamo andando*

L'osservazione di fondo da cui partire è che sicuramente l'azione specifica che la Regione Emilia-Romagna sta portando avanti nel campo della sicurezza si muove all'interno di uno spazio ristretto, sia per scelta, sia per i condizionamenti che derivano dalla storia e dal quadro politico del paese.

Per scelta, perché gli interventi sui grandi fenomeni, che certo influenzano le condizioni di sicurezza delle città, come le trasformazioni in campo demografico ed economico, la struttura del mercato del lavoro, le trasformazioni dei sistemi di protezione sociale riguardano l'azione complessiva della regione e non credo che vadano ascritti alle politiche di sicurezza in quanto tali.

Sono beni in sé che riguardano la parità di opportunità, la coesione e la democrazia del nostro paese, che certo trovano una loro ragion d'essere anche nella tutela della sicurezza interna, ma che certo non possono essere immiseriti in quella sola dimensione. D'altronde, quando lo si fa, si riducono grandi temi, come i processi migratori e i diritti umani che vi sono connessi, a meri problemi di sicurezza e di ordine pubblico, con tutti gli effetti negativi, di moltiplicatore dell'insicurezza, che questo produce.

Per condizionamenti interni ed esterni, perché esistono temi più generali che con le politiche di sicurezza urbana hanno invece un rapporto strettissimo, ma che nella situazione italiana sembra particolarmente difficile riuscire ad affrontare.

Mi riferisco, ovviamente, ai mercati illegali. Se c'è, infatti, un filo conduttore che lega disordine urbano, criminalità diffusa e criminalità organizzata questo riguarda i cosiddetti "mercati illegali" che spesso sono, semplicemente, "alegali", né regolati, né vietati.

Naturalmente, non mi riferisco qui alla dannosità sociale delle sostanze stupefacenti, degli alcolici, del tabacco, o ai giudizi di valore sul sesso mercenario, sul gioco d'azzardo o sul possesso di un'arma.

Mi riferisco alla contraddizione che nasce da due atteggiamenti in sé contraddittori; l'aver accettato il "principio" secondo cui è di fatto esclusa, a seconda delle culture e dei paesi, la possibilità di reprimere



certe domande: perché si tratta di fenomeni sociali troppo ampi, perché non ci sono attribuzioni di valore univoche, perché è in gioco la libertà personale; e, nello stesso tempo, il non voler vedere che mercati ampi, in cui è lecita la domanda di un “bene” o di un “servizio” senza che ad essa possa corrispondere un mercato regolato e lecito, inevitabilmente producono disordine, violenza e criminalità.

Anzi, è proprio la mancanza di un qualsiasi ordine a produrre in taluni casi le situazioni di maggiore violenza, ed è questa una responsabilità collettiva a cui non possiamo sfuggire. Penso, ad esempio, alla prostituzione coatta o al dominio delle organizzazioni criminali sugli spacciatori tossicodipendenti.

Credo quindi che bisognerà, prima o poi, trovare il modo per discuterne più serenamente, senza contrapporre “regolazione/legalizzazione”, da un lato, e “criminalizzazione”, dall’altro, ma più opportunamente per chiedersi fin dove può spingersi una regolazione legale dell’offerta e quindi anche una più efficace azione di contrasto, nei diversi mercati, senza che questa produca più problemi di quanti concretamente ne risolve.

Rimangono a questo punto due campi di azione privilegiati per le politiche regionali di sicurezza: l’efficienza dei servizi di polizia e il loro coordinamento, da un lato, e i programmi e i progetti di prevenzione integrata, dall’altro. Due campi di azione su cui, per altro, la regione può agire e agisce solo in termini “promozionali” in quanto i titolari diretti dei servizi di polizia e dei progetti di prevenzione sono lo stato e le città.

Certamente la maggiore efficienza degli apparati non produce necessariamente più sicurezza, ma non possiamo neanche accettare l’inefficienza come una politica, sul presupposto che l’efficienza si traduce inevitabilmente in un aumento dei processi di discriminazione e di esclusione sociale.

Penso invece che un efficace coordinamento, riducendo l’autoreferenzialità dei singoli servizi di polizia, e una maggiore efficienza, che è anche condizione per un più forte controllo sociale sull’azione di polizia, siano potenzialmente un antidoto piuttosto che un catalizzatore di tali processi.



Quanto ai programmi e ai progetti di prevenzione integrata, sia quelli orientati alla promozione della sicurezza che quelli orientati alla prevenzione della devianza, essi non suscitano certo le stesse diffidenze che suscita quasi ovunque l'azione di polizia, ma questo non li mette affatto al riparo da possibili esiti negativi, come segnalavamo già lo scorso anno.

In conclusione mi sembra di poter dire che l'ambito di azione della Regione sulle politiche di sicurezza, per quanto ristretto e indiretto, sia comunque sufficientemente ampio per poter produrre esiti positivi di miglioramento delle condizioni di sicurezza per tutti, ma che questo non sia affatto scontato. E siccome si risponde di ciò che si fa il nostro primo impegno deve essere quello di creare le condizioni per una valutazione critica circa gli esiti delle politiche che si vanno implementando.

Sul fascicolo di presentazione dei programmi regionali, dopo averci lungamente pensato, abbiamo scritto "libertà e sicurezza per tutti". Non è una novità, già nel Gennaio del '97, in occasione della prima discussione in Consiglio regionale, l'allora Presidente della Regione affermava "Ci si può illudere che la sicurezza possa essere perseguita attraverso una serie di limitazioni della nostra e della altrui libertà. ... Oppure, con realismo e con coraggio, si concepisce la sicurezza come un percorso accidentato che si misura sull'allargamento delle libertà di tutti".

Le prime parzialissime verifiche, ovvero una significativa prevalenza di interventi di prevenzione sociale e di promozione della sicurezza, rispetto ad interventi di prevenzione situazionale e di prevenzione della devianza, almeno per quanto riguarda gli interventi cofinanziati dalla Regione, ci permettono di confermare con più forza quanto abbiamo già affermato l'anno scorso, ovvero che tra la prima e la seconda opzione la partita in Emilia-Romagna è ancora tutta aperta.

Quello che ci auguriamo, per i prossimi anni, è di poter dimostrare di aver concretamente realizzato politiche coerenti con l'obiettivo di migliorare le condizioni di libertà e sicurezza di tutti, o quantomeno di avere la possibilità e il coraggio di riflettere sul perché e quanto ce ne siamo discostati.



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



PARTE PRIMA:  
IL QUADRO GENERALE  
DELL'EMILIA-ROMAGNA



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# Il profilo statistico della delittuosità

*di Giovanni Sacchini*

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

Le statistiche su questi reati – definite anche della delittuosità – sono registrate su un modello di rilevazione (il c.d. 165 "cartaceo") e vengono elaborate congiuntamente dall'Istat e dal Ministero dell'Interno, a cui i dati sono trasmessi dalle varie Prefetture operanti sul territorio nazionale.

La Regione Emilia-Romagna, tramite il progetto "Città sicure" ha raggiunto, nel gennaio del 2000 un'intesa con il Dipartimento della pubblica sicurezza (Ministero dell'Interno) in virtù della quale si sono potuti recuperare su base informatica i dati relativi alla nostra regione sia per il 1999 che per il 2000.

Nel ringraziare anche in questa occasione il Dipartimento, va detto che i dati presentati nel successivo primo paragrafo sono in parte ripresi da una pubblicazione già diffusa lo scorso giugno: il n. 5 del fascicolo contenente "Le statistiche della delittuosità nelle province dell'Emilia-Romagna", un fascicolo consultabile anche on-line sul sito web di Città sicure.

Anche in questa sede vale quanto indicato nelle Avvertenze di quel fascicolo e cioè che al momento di andare in stampa il Ministero e l'Istat ritengono di non poter ancora diffondere i dati con la consueta disaggregazione interna alle province, ovvero con la distinzione tra i capoluoghi e l'insieme dei restanti comuni.

Le ragioni di questa cautela vanno ricercate in una più precisa attribuzione delle denunce di reato raccolte dall'arma dei Carabinieri che in qualche caso ha prodotto ridistribuzioni interne ai territori provinciali meritevoli di ulteriori verifiche.

Naturalmente l'andamento di queste verifiche non tocca l'entità



complessiva dei dati a livello delle singole province né, tantomeno, quella delle singole regioni.

È dunque all'interno di questa situazione che si presentano gli andamenti di alcuni reati, sia in una prospettiva congiunturale, sia in quella che vede il loro evolversi nell'arco di un decennio.

I reati che vengono considerati in questo capitolo sono prevalentemente quelli che si è soliti definire di tipo "predatorio", un insieme che a sua volta viene considerato (in letteratura) come facente parte della c.d. "criminalità diffusa".

Su quest'ultimo termine si sofferma anche il *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*, diffuso dal Ministero dell'Interno nel febbraio di quest'anno.

A pag. 49 di questo Rapporto si legge infatti che "il termine [criminalità diffusa] comprende una vasta gamma di reati. Alcuni di questi sono accomunati da una serie di caratteristiche: hanno un autore ben definito e hanno come scopo l'appropriazione illecita di un bene posseduto da qualcuno che, suo malgrado, assume il ruolo di vittima. Questo tipo di criminalità, che gli studiosi anglosassoni chiamano predatoria, include tutti i tipi di furto, sia quelli che prevedono un contatto tra autore e vittima, come avviene nel caso del borseggio, sia quelli che non lo prevedono, come nel caso del furto d'auto; comprendono anche reati che prevedono l'uso o la minaccia dell'uso della forza, come le rapine, sempre a scopo di appropriarsi di qualche bene contro la volontà del legittimo proprietario. Gran parte di questi reati avvengono in luoghi pubblici, come le strade o le banche e, anche quando avvengono in luoghi privati, come gli appartamenti, prevedono comunque l'uso di luoghi pubblici, come la strada lungo la quale fuggire. Per questa ragione alcuni studiosi utilizzano il termine reati di strada. Ma una parte di questi (...) non hanno le caratteristiche della criminalità predatoria. Alcuni di essi, per esempio, sono privi della vittima, come accade nel caso della violazione della legge sugli stupefacenti. Sia chi vende sia chi acquista viola la legge seppur in modo diverso ma è difficile individuare chi tra i due sia la vittima e chi sia l'autore".

Di seguito il lettore troverà dunque l'andamento che hanno nella nostra regione avuto alcuni reati "predatori" e il confronto con quello che gli stessi hanno avuto a livello nazionale.

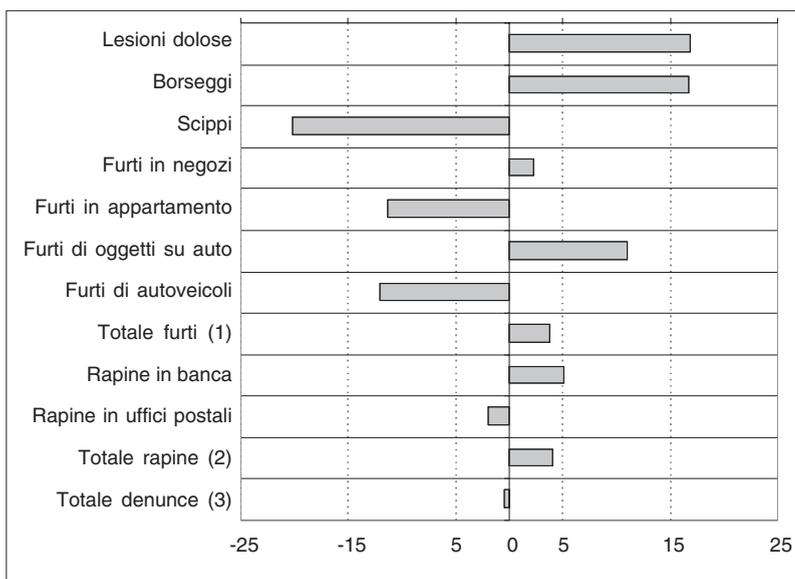


## 1. LE DENUNCE NEL 2000

Questo primo paragrafo, come si diceva, tratterà dell'andamento che hanno avuto le denunce nel 2000 rispetto al 1999, un andamento che mutuando un termine dell'analisi economica, si può senz'altro definire di tipo congiunturale.

Il numero di denunce registrato nella nostra regione dalle Forze dell'ordine nel corso del 2000 è stato sostanzialmente simile a quello registrato l'anno prima: il calo di 700 unità su un insieme di 181.000 reati costituisce infatti uno scostamento piuttosto modesto (-0,4%), frutto di un diverso andamento riscontrabile tra i vari reati e che ha interessato anche gli undici reati (o gruppi di reato) presi in esame in questo paragrafo e riportati nel grafico 1.

*Grafico 1 – Variazioni percentuali registrate in Emilia-Romagna nelle denunce per alcuni reati (o gruppi di reati) tra il 1999 e il 2000.*



Note:

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

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

(3) Comprende tutti i reati riportati sul modello 165.



All'interno di questi undici reati crescono dunque in maniera consistente sia i borseggi che le lesioni dolose (entrambi con un + 17%) e in maniera decisa anche i furti su auto (+11%).

Più contenuta la crescita delle rapine in banca (+ 5%), del totale rapine e del totale furti: entrambi al 4%. Limitata infine la crescita dei furti in negozio (+2%).

Più vistosi sono invece i cali: -20% gli scippi, -12% i furti di autoveicoli e -11% i furti in appartamento: tre reati, come si sottolineava nei precedenti Rapporti, in grado di produrre molto allarme all'interno delle comunità in cui si verificano.

Il quadro dei reati in calo è poi completato dal -2% fatto registrare dalle rapine a danno di uffici postali.

L'insieme di questi contrastanti andamenti (unito a quello di altri reati qui non riportati) produce quel complessivo - 0,4% che si ricordava in apertura e a proposito del quale va comunque segnalato il fatto che sempre di un calo si tratta e che questo calo si inserisce in una serie che comprende gli anni successivi al 1997, come si vedrà anche più avanti nel § 2.

Certo, la diminuzione appare senz'altro più modesta quando la si confronti con il dato nazionale, dove il calo è stato del 7,1%, facendo ovviamente registrare quegli andamenti discordanti che abbiamo visto per la nostra regione e che ancor di più sono rintracciabili a livello delle

**Tavola 1 – Denunce per alcuni reati (o gruppi di reati) registrate in Emilia-Romagna e in Italia nel 1999 e nel 2000 e variazioni percentuali rispetto al 1999. (Per le note si veda il Grafico 1).**

Reati o gruppi di reato	Emilia-Romagna			Italia		
	1999	2000	% 2000-99	1999	2000	% 2000-99
Lesioni dolose	2.293	2.679	16,8	29.932	29.068	- 2,9
Borseggi	15.963	18.625	16,7	165.706	164.424	- 0,8
Scippi	1.749	1.396	-20,2	33.432	29.698	- 11,2
Furti in negozi	9.712	9.925	2,2	90.205	84.222	- 6,6
Furti in appartamento	19.448	17.256	-11,3	234.187	207.317	- 11,5
Furti di oggetti su auto	21.944	24.349	11,0	278.559	254.484	- 8,6
Furti di autoveicoli	11.033	9.703	-12,1	294.694	243.890	- 17,2
Totale furti	117.019	121.445	3,8	1.480.465	1.367.216	- 7,6
Rapine in banca	314	330	5,1	3.195	2.731	- 14,5
Rapine in uffici postali	53	52	-1,9	774	725	- 6,3
Totale rapine	2.014	2.097	4,1	39.390	37.726	- 4,2
Totale denunce	181.601	180.911	-0,4	2.373.380	2.205.778	- 7,1

Fonte: Elaborazioni di Città sicure su dati del Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica sicurezza.



singole province, come il già ricordato fascicolo 5 ha messo in rilievo per quelle che riguardano la nostra regione.

Per restare però ad un confronto tra l'intero territorio regionale e quello nazionale emergono immediatamente alcune discordanze che sono riportate nel Grafico 2 e che si potrebbero così riassumere:

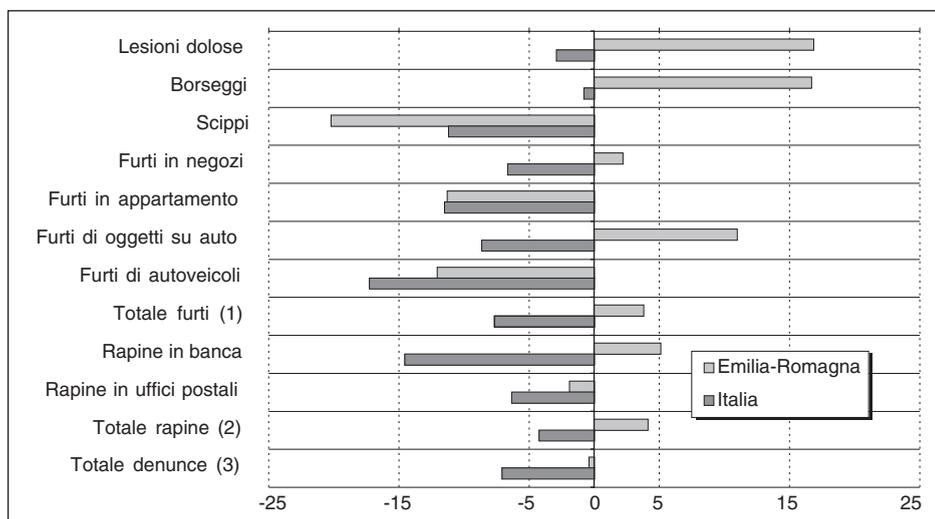
(1) crescono in Emilia-Romagna e invece calano a livello nazionale i seguenti reati: lesioni dolose, borseggi, furti di oggetti su auto, rapine in banca, totale furti e totale rapine;

(2) calano sia in Emilia-Romagna sia a livello nazionale questi altri: scippi, furti in appartamento, furti di autoveicoli, rapine in uffici postali e totale denunce.

Come si vedrà nel paragrafo successivo e anche più avanti commentando i dati del sondaggio, il quadro che si ricava da questo confronto congiunturale trova alcune ulteriori specificazioni dal diverso rilievo che hanno e dal loro impatto sulle comunità in cui avvengono.

Diamo intanto un'occhiata a come si sono evoluti in quest'ultimo decennio le denunce dei reati che abbiamo visto poc'anzi.

**Grafico 2 – Variazioni percentuali nel numero di denunce registrate per alcuni reati (o gruppi di reati) in Emilia-Romagna e in Italia nel 2000 rispetto al 1999.**



Per le note si veda il Grafico 1.

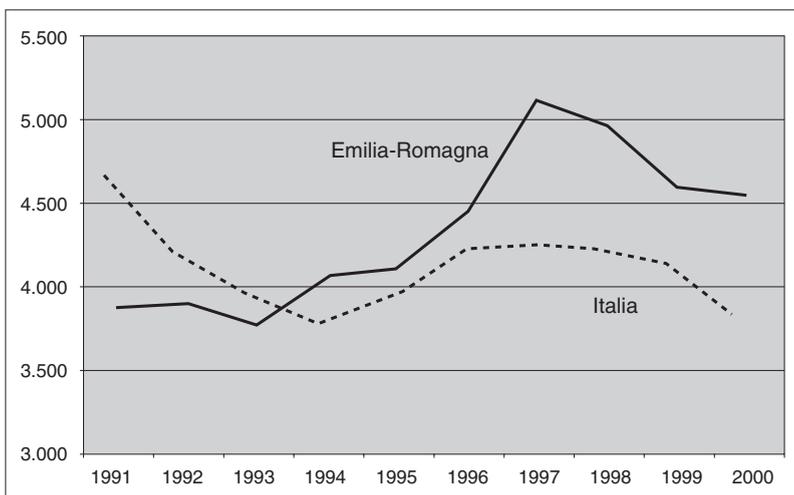
## 2. LE DENUNCE TRA IL 1991 E IL 2000.

Per poter confrontare l'andamento delle denunce in due territori diversi si è soliti introdurre in questo confronto l'entità della popolazione che vive nei due territori considerati, introducendo nelle analisi i c.d. "tassi su 100.000 abitanti" che danno conto, appunto, del numero di reati che si verificano ogni 100.000 abitanti. I valori così ricavati sono immediatamente confrontabili e uno sguardo a quanto si è registrato nel corso degli anni '90 ci consentirà di collocare meglio quel dato congiunturale che abbiamo visto nel § 1. I valori riportati nei grafici che seguono sono ricavati dai dati dell'Istat per il periodo 1991-1998 e da quelli del Ministero dell'Interno per gli ultimi due anni della serie storica.

### 2.1 Le denunce in complesso

Per quanto possa apparire strano, l'insieme dei reati denunciati a livello nazionale continua a decrescere dal 1996 raggiungendo proprio nel 2000 il valore più basso dell'intero decennio, con poco più di 2,2 milioni di denunce. Diverso è invece l'andamento registrato in Emilia-Romagna dove all'inizio del decennio si denunciavano meno reati (per 100.000 abitanti) rispetto all'Italia ma dopo che nel 1994 questa posizione si è invertita, la nostra regione ha mantenuto, nonostante il calo registrato negli ultimi quattro anni, un tasso di "delittuosità" più elevato di quello nazionale.

*Grafico 3 – Totale delitti denunciati all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Tassi su 100.000 abitanti in Italia e in Emilia-Romagna nel periodo 1991-2000.*





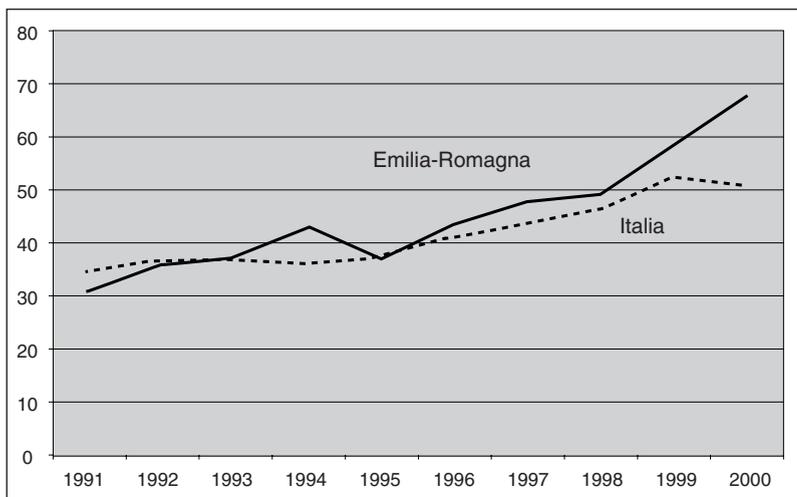
## 2.2 Lesioni dolose

Questo è l'unico reato non predatorio inserito nella "rassegna" proposta in questi anni da Città sicure e il suo inserimento è dovuto al fatto che esso dà conto, in prima approssimazione, di una litigiosità (fisica) che riguarda comunque le comunità coinvolte.

La peculiarità di questo reato e le diverse fattispecie che ne fanno parte vengono analizzate più in dettaglio nel contributo di Andreani e Selmini, in cui oltre a presentare una prima concreta casistica vengono anche presentati dati sulla diffusione territoriale del fenomeno nella nostra regione.

Confrontando invece l'andamento in Emilia-Romagna e in Italia di questo reato emerge un andamento sostanzialmente simile che la divaricazione riscontrata a livello congiunturale aveva senz'altro messo in secondo piano e che, allo stesso tempo, indica che questa divaricazione andrà osservata per verificare se si tratta, appunto di un passaggio congiunturale o se, invece, si stanno delineando due diverse velocità di crescita di questo reato.

*Grafico 4 – Lesioni dolose denunciate all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Tassi su 100.000 abitanti in Italia e in Emilia-Romagna nel periodo 1991-2000.*



## 2.3 I borseggi

Reato predatorio che richiede destrezza negli autori e (sovente) caratterizzato da distrazione nelle vittime, il borseggio si realizza bene all'interno di luoghi affollati e trova in Emilia-Romagna, per svariate



ragioni, una diffusione quasi doppia rispetto al dato nazionale. Questo naturalmente avviene non perché gli emiliano-romagnoli siano particolarmente distratti ma perché nella nostra regione e in particolare in due città – Bologna e Rimini – si riscontrano tassi elevatissimi per questo reato.

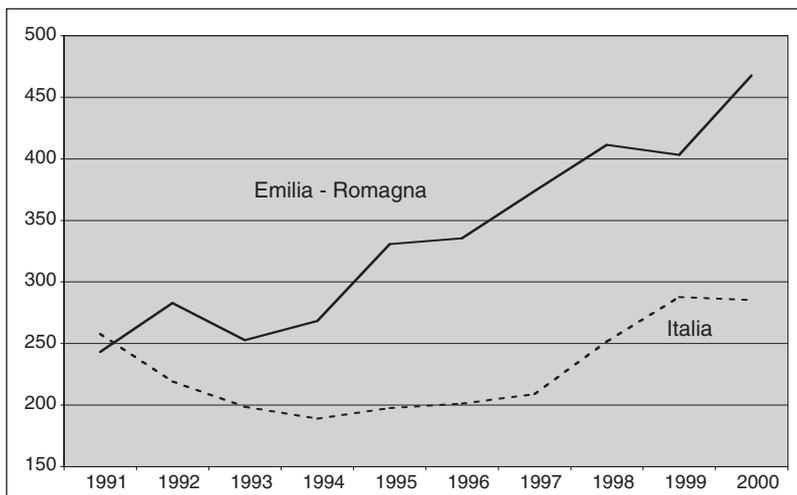
La posizione geografica e la rilevanza delle Fiere che vi si tengono fanno di Bologna una città che propone numerose potenziali vittime all'attenzione dei borseggiatori e lo stesso può dirsi delle centinaia di migliaia di turisti che ogni anno soggiornano in quel di Rimini .

Il tasso di borseggio registrato a Bologna nel 1999 (su 100.000 abitanti) è stato di 1.774, un valore che la pone al di sopra non solo di Roma (1.300) e Milano (1.670) ma che la porta anche a superare Firenze (1.511) e ad essere seconda in Italia solo a Venezia (2.071).

Questi dati, insieme a quelle delle altre città che hanno più di 300.000 abitanti, sono tratti dalla pagina 70 del già citato Rapporto del Ministero dell'Interno e le città che non sono riportate hanno tutte tassi inferiori a quelle qui riportate comprese Napoli (612), Bari (276) e Palermo (408).

A Rimini, che con i suoi 130.000 abitanti non era inserita in quel gruppo di città, il tasso registrato quell'anno è stato di 1.471, mentre Genova, per restare a città marinare, si fermava a 1.110.

*Grafico 5 – Borseggi denunciati all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Tassi su 100.000 abitanti in Italia e in Emilia-Romagna nel periodo 1991- 2000.*



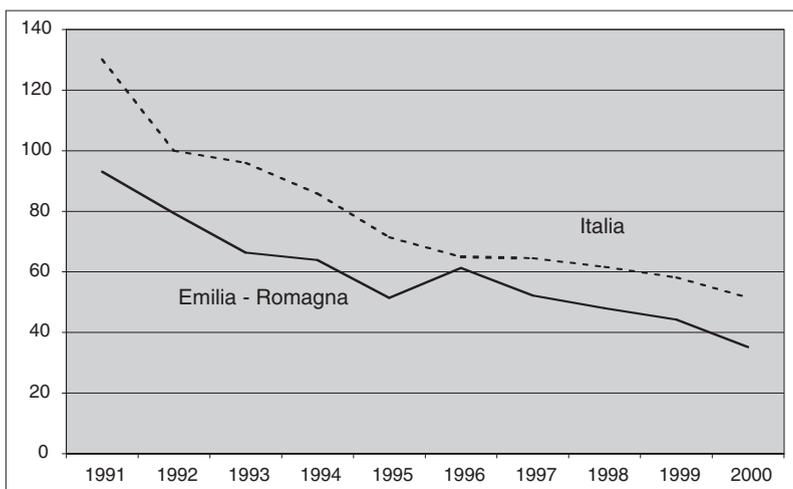


## 2.4 Gli scippi

Un reato questo nel quale l'andamento riscontrato a livello nazionale e a livello regionale è decisamente uguale e, stavolta, in un altrettanto deciso calo.

I valori su 100.000 abitanti in un decennio sono infatti scesi da 130 a poco più di 50 e a livello regionale si è sempre rimasti sotto questi valori.

*Grafico 6 – Scippi denunciati all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Tassi su 100.000 abitanti in Italia e in Emilia-Romagna nel periodo 1991-2000.*



Molti osservatori mettono in relazione la diminuzione di questo reato con l'analoga diminuzione che ha avuto la presenza di tossicodipendenti nelle città (e il loro aumento all'interno delle strutture riabilitative, oltre che in carcere).

## 2.5 I furti in negozi

Con questo reato, che colpisce una specifica categoria di attività, ovvero il commercio, torniamo all'interno dei reati che invece nel corso degli anni '90 sono cresciuti.

Pur in presenza di una maggior diffusione nella nostra regione, l'andamento riscontrato è decisamente simile e si segnala per il forte aumento registrato a metà decennio e successivamente stabilizzatosi.

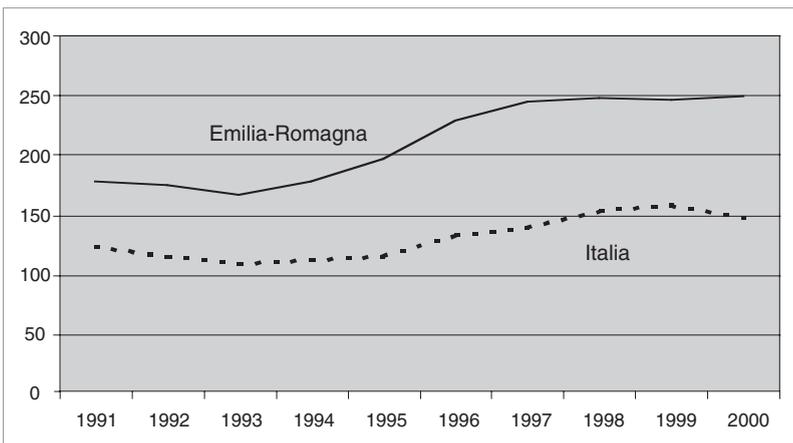
A livello nazionale il 2000 farebbe segnare una prima, significativa, inversione di tendenza (-7%) mentre a livello regionale permane non solo una stabilità, ma si registra ancora un piccolo aumento (+2%).

Come sottolineato anche da altri osservatori la categoria dei commercianti risulta particolarmente esposta non solo alla criminalità predatoria, ma anche a quella, più strutturata, che si riproduce attraverso le estorsioni o l'usura.

Per di più, per effetto della loro presenza sulla strada, gli esercenti di attività commerciali sono anche altrettanto esposti ai fenomeni di disordine urbano e a quelle "presenze estranee" che sono i questuanti (nomadi e non), i tossicodipendenti e gli extracomunitari, questi ultimi sovente nella veste di venditori abusivi.

Tutti questi aspetti, uniti alla strutturale dipendenza del settore dagli andamenti congiunturali dell'economia e dagli evidenti cambiamenti in atto nelle reti distributive fanno dei commercianti una categoria fortemente sovraesposta alla criminalità e alle facili suggestioni (anche alimentate a fini politici) nel combattere la stessa.

*Grafico 7 – Furti in negozi denunciati all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Tassi su 100.000 abitanti in Italia e in Emilia-Romagna nel periodo 1991 - 2000.*



## **2.6 I furti di autoveicoli**

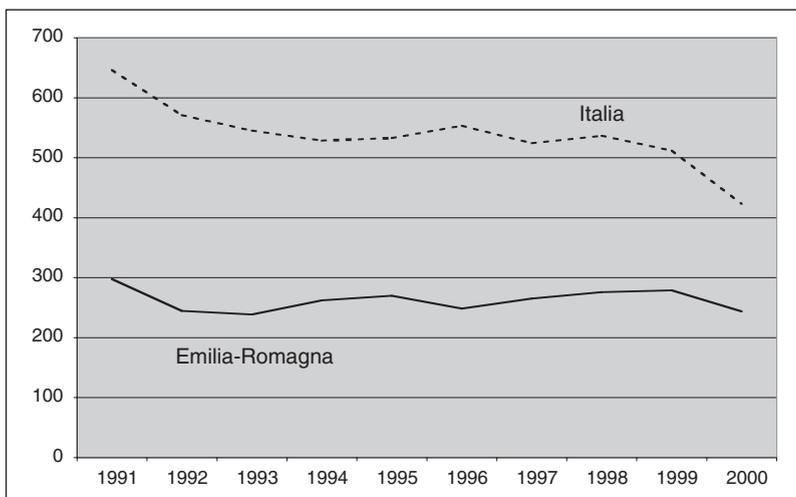
Con questo tipo di furto si inverte il rapporto tra diffusione regionale e diffusione nazionale visto poc'anzi poiché la diffusione su scala nazionale di questo reato è sempre stata maggiore mentre analogo ne è stato l'andamento.

Quest'ultimo è stato a lungo stabile e a livello nazionale negli ultimi 10 anni ha colpito 9,4 auto ogni 1.000 circolanti ma si segnala anche per

essere in netto declino dal '98 al 2000.

A livello storico l'anno in cui si sono verificati il maggior numero di furti è stato il 1975 mentre il calo riscontrato negli anni '90 e ancor più nell'ultimo periodo pare attribuibile ad un miglioramento delle tecnologie di difesa messe in atto sia dai costruttori che dagli acquirenti.

**Grafico 8 – Furti di autoveicoli denunciati all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Tassi su 100.000 abitanti in Italia e in Emilia-Romagna nel periodo 1991-2000.**



## 2.7 I furti in appartamento

Questo reato è senz'altro quello che i cittadini della nostra regione hanno dichiarato, anche nei sondaggi condotti da Città sicure, di temere di più e dando un'occhiata all'andamento che esso ha avuto nel corso degli anni '90 non si può che riconoscere un fondamento oggettivo a quei timori che si andavano registrando.

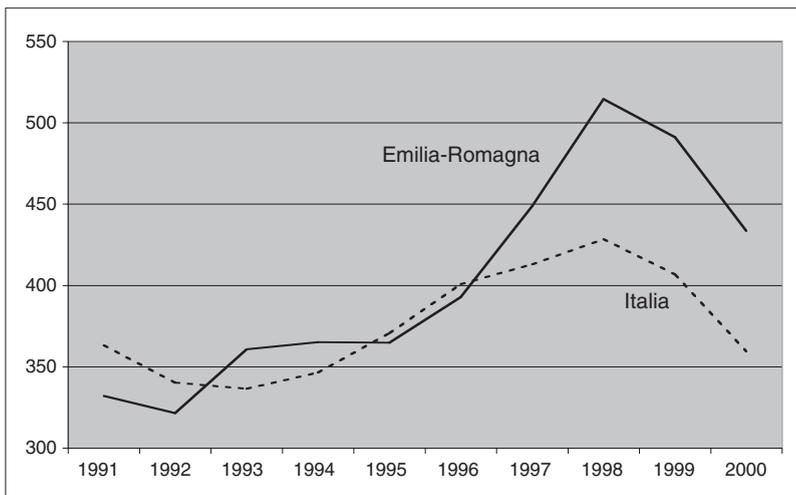
Va poi detto che per una corretta lettura del grafico 9 all'interno dei furti in appartamento non sono considerate le rapine che colpiscono le persone nelle loro case poiché questo tipo di reato, a differenza del furto in appartamento, viene portato a termine con l'uso esplicito di armi e viene registrato, nei modelli 165, alla voce "altre rapine".

L'andamento che hanno avuto i furti in appartamento a livello nazionale e a livello regionale è stato abbastanza simile perlomeno fino al 1996 allorché la loro crescita si è manifestata in forma più

decisa nel territorio regionale e, all'interno di questo, in alcune province in particolare. (All'andamento specifico di questo reato a livello regionale nel periodo 1984-1999 è stato dedicato un approfondimento alle pagg. 83-106 del Quaderno 20a, curato da chi scrive e a cui non possiamo non rimandare).

A partire dal 1996 – si diceva – la diffusione del fenomeno in Emilia-Romagna è stata superiore a quanto si è registrato a livello nazionale raggiungendo contemporaneamente nel 1998 sia il valore più elevato (con circa 20mila denunce), sia la maggior distanza dal tasso nazionale. Dopo quell'anno, e in entrambi i territori in questione, i furti in appartamento hanno iniziato a diminuire, con un calo di circa il 15% ma nonostante questo calo il loro numero, perlomeno in regione, resta superiore a quello che si registrava all'inizio degli anni '90. In Italia, invece, il numero di denunce del 2000 (207mila) è inferiore a quello registrato nel 1991 (210mila).

*Grafico 9 – Furti in appartamento denunciati all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Tassi su 100.000 abitanti in Italia e in Emilia-Romagna nel periodo 1991-2000.*



## **2.8 Le rapine in banca**

Mentre occorre dire il contrario per la sua pericolosità, la numerosità di questo reato è decisamente più bassa rispetto a quelli visti finora.

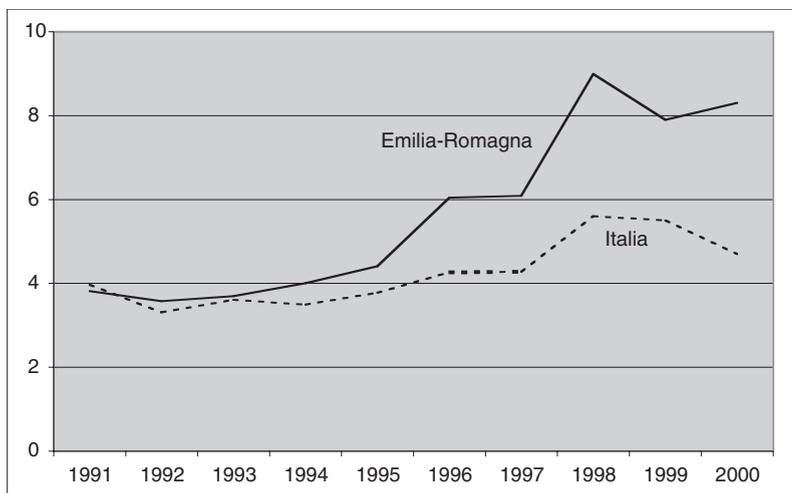
A livello regionale si è attualmente intorno alle 300 rapine annue e a livello nazionale si è poco sotto le 3.000.



Guardando invece ai tassi su 100.000 abitanti si nota il progressivo staccarsi, dal '94 in poi, del dato regionale rispetto a quello nazionale. In entrambi i territori l'anno peggiore del decennio esaminato è stato il 1998: da allora a livello nazionale si è registrato un calo del 15%, frutto di un calo nei due anni successivi, mentre a livello regionale, pur registrandosi un calo nel biennio del 7%, si è di fronte ad una ripresa del 5% nel passaggio dal 1999 al 2000.

Delle rapine in banca, il già citato Rapporto del Ministero dell'Interno segnala anche (a pag. 55) il progressivo calo della loro remuneratività, passata da una media di circa 85 milioni del 1990 ai 40 registrati nel 1999.

**Grafico 10 – Rapine in banca denunciate all'Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Tassi su 100.000 abitanti in Italia e in Emilia-Romagna nel periodo 1991-2000.**





Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# Le opinioni dei cittadini

*di Giovanni Sacchini*

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

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

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

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

## 1. LA SICUREZZA COME PROBLEMA SOCIALE

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

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

Trovare perciò la disoccupazione, la microcriminalità, la droga e l'immigrazione nei primi posti delle preoccupazioni non dovrebbe



dunque sorprendere più di tanto gli osservatori della realtà regionale (Tabella 1).

Può invece sorprendere trovare proprio al primo posto delle preoccupazioni degli emiliano-romagnoli la microcriminalità (43%), un argomento che, per la prima volta da quando "Città sicure" svolge questi sondaggi, suscita più preoccupazioni che la disoccupazione (27%).

Sempre dalla Tab.1 emerge anche la presenza dei temi connessi alla droga (19%) e all'immigrazione (11%) tra le preoccupazioni più frequenti.

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

**Tabella 1 - Gli aspetti della società odierna che preoccupano di più gli emiliano-romagnoli nel 2000 (solo voci con valori superiori all'8%). (1)**

	Valori % su 1200 intervistati
Piccola criminalità (furti, borseggi, scippi)	43
Disoccupazione	27
Droga	19
Inquinamento ambientale	15
Costo della vita	10
Immigrazione	9
Indifferenza / caduta dei valori	9
Criminalità organizzata (mafia - camorra)	8

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

Il quadro completo delle preoccupazioni suscitate dai fenomeni che coinvolgono più dell'8% della popolazione è riportato nella Tabella 1, in cui non è riportata, per motivi che ci paiono ovvi, la quota di coloro (14%) che indicano la (propria) salute come uno dei problemi di cui si preoccupano di più.

Questo dunque il quadro emerso nella rilevazione del giugno scorso, un quadro che merita di essere inserito nell'andamento che queste stesse preoccupazioni hanno avuto nel periodo in cui si tengono i sondaggi di "Città sicure" e cioè a partire dal 1995.



### **1.1 - L'andamento negli ultimi cinque anni delle preoccupazioni**

Oltre al quadro di quest'anno la struttura della domanda ci consente di valutare se e come sono cambiate negli ultimi cinque anni, ovvero nel periodo che va dalla primavera del 1997 a quella del 2001, alcune delle preoccupazioni che ricordavamo sopra.

Quali sono dunque le tendenze che su questi aspetti si manifestano tra gli emiliano-romagnoli nel passaggio dagli anni '90 a questo inizio del nuovo secolo?

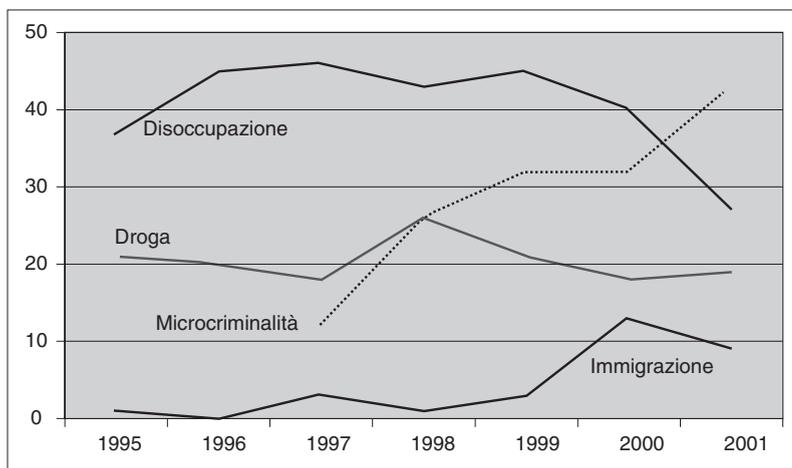
L'elemento che più caratterizza il quadro qui riassunto nel Grafico 1 è proprio la centralità assunta dalle preoccupazioni per la piccola criminalità.

In poco tempo le preoccupazioni per questo fenomeno affiancano e superano quelle per la droga e mentre quelle per quest'ultima restano stabili attorno al 20%, quelle per la piccola criminalità superano (nel '99) la soglia del 30% e poi, da quest'anno, anche quella del 40%, arrivando a sostituire, in testa alle preoccupazioni degli emiliano-romagnoli, quelle legate alla disoccupazione, ovvero alla mancanza di lavoro.

Particolare è poi in questo contesto la posizione dell'immigrazione.

Questo tema si era imposto con un balzo considerevole nel passaggio dal '99 al 2000 (+ 10 punti) ma quest'anno il fenomeno è dato in calo

**Grafico 1 - Andamento di quattro preoccupazioni sociali tra i cittadini dell'Emilia-Romagna nel periodo 1995-2001 (1). Valori percentuali.**



(1) 1997-2001 per quanto riguarda la voce "Microcriminalità".



(di 4 punti) e questa minor presenza dell'immigrazione tra i problemi sociali trova anche una conferma dal miglioramento che si registra nelle opinioni che riguardano gli immigrati stessi (e che si commentano poco oltre, al § 6).

D'altro canto il questionario adottato da "Città sicure" è ovviamente ricco anche di indicazioni legate al tema della sicurezza e, come si vedrà fra poco, gli indicatori considerati più adatti a descrivere la situazione effettiva, a differenza di quelli che riguardano la preoccupazione sociale, fanno segnare un andamento in calo.

Che pensare dunque di questa impennata di preoccupazioni per la piccola criminalità?

In primo luogo va detto che scostamenti di questa entità (+11) da un anno all'altro sono da considerare fisiologici quando si parla, come in questo caso, di opinioni e anche in anni precedenti si sono già registrati scostamenti di questa portata.

Un secondo elemento che può essere indicato, in positivo, per leggere questa "emergenza" è dettato dal parallelo calo che s'è verificato in quella che in tutti gli anni precedenti l'ha sempre preceduta, ovvero dalla disoccupazione.

Questa infatti ha raggiunto i livelli più bassi degli ultimi cinque anni e il tasso di disoccupazione è sceso nella nostra regione sotto il 6%, segnando nel 2000 un 5,8% su base annua, a fronte di un 14,5% registrato livello nazionale. Analoga lettura si ricava leggendo il dato relativo al tasso di occupazione, ovvero al numero di persone che lavorano ogni 100 residenti in età da 15 a 64 anni, tasso che ha raggiunto il 50,7%, a fronte di un valore nazionale del 43,1%.

Ma la forte variazione registrata dalla "piccola criminalità" va senz'altro collegata anche alla centralità che questo tema ha avuto nella (lunga) campagna elettorale che ha preceduto le elezioni del 13 maggio.

Tracce di questa centralità possiamo rinvenirle in un sondaggio pubblicato un mese dopo la data delle elezioni, nei giorni dell'insediamento del nuovo governo.

In questo sondaggio (pubblicato sul Corriere della Sera del 13.06.2001, a pag. 5) i cittadini indicavano gli aspetti che ritenevano prioritari nell'azione del governo e i primi due aspetti su cui si essi indirizzavano le loro indicazioni erano, appunto "il lavoro e la disoccupazione" e "la criminalità" con, rispettivamente, il 54 e il 37% di segnalazioni.

Questa posizione dei due diversi aspetti, oltre a confermare la gerarchia esistente nelle preoccupazioni degli italiani porta con sé



un'altra domanda che riguarda l'inversione delle posizioni riscontrata quest'anno in Emilia-Romagna: ci si può infatti chiedere se l'aumento riscontrato sia diffuso in maniera generalizzata tra la popolazione adulta o se esso si collochi di preferenza in questo o quel segmento.

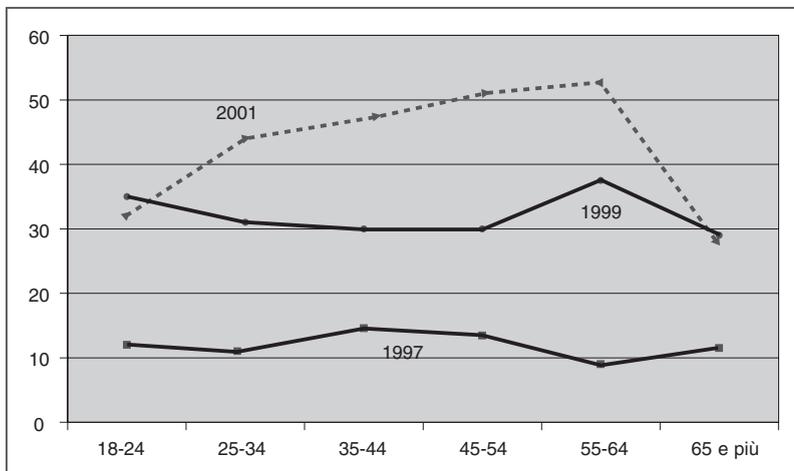
In questa sede si è scelto di privilegiare l'analisi della popolazione per età, andando a verificare in tre diversi anni che diffusione aveva la preoccupazione sociale per la criminalità nelle varie fasce d'età della popolazione.

I tre anni scelti sono il 1997, quando i preoccupati erano solo il 12%; il 1999 quando erano già il 32% e quest'anno, quando essi hanno raggiunto il 43%.

Nel primo di questi tre anni – il 1997 – le classi d'età che più si sentono preoccupate per i fenomeni di microcriminalità sono quelle che vanno dai 35 ai 54 anni, per certi versi le classi di età più esposte, per collocazione professionale, familiare e, anche, generazionale.

Due anni dopo – nel 1999 – vi è, certo, una crescita di preoccupazione per questi fenomeni che riguarda un po' tutti ma che sembra estendersi in particolare alle due classi d'età che stanno prima e dopo quelle viste sopra e cioè quella dei giovani (18-24 anni) e quella di chi ha da 55 a 64 anni.

**Grafico 2 - Percentuale di persone preoccupate per la microcriminalità in base alla classe d'età in tre diversi anni: 1997, 1999 e 2001.**



La crescita registrata quest'anno ha, a sua volta, una caratterizzazione abbastanza particolare: interessa un po' tutte le classi con l'eccezione dei più giovani (18-24 anni) e dei più anziani (dai 65 anni in su).

**Tabella 2 - Variazioni delle principali preoccupazioni sociali in Emilia-Romagna nel periodo 1997-2001 (1).**

	Fenomeni	2001-1997
Fenomeni in aumento	Piccola (o micro) criminalità (furti, borseggi, scippi)	+31
	Inquinamento ambientale	+10
	Immigrazione	+6
Fenomeni stazionari	Droga	+1
	Criminalità organizzata (mafia - camorra)	+0
	Costo della vita	-1
Fenomeni in calo	Crisi politica / governabilità	-11
	Disoccupazione	-19

(1) Differenza tra la % di persone preoccupate per i fenomeni all'inizio e alla fine dei cinque anni

All'interno delle altre classi, invece, l'andamento di questo tipo di preoccupazione sembra accompagnarsi all'età, crescendo insieme al crescere di quest'ultima nell'arco che va dai 25 ai 64 anni.

L'analisi svolta a partire dai due grafici precedenti ci ha consentito di approfondire l'andamento e le caratteristiche dei cambiamenti intervenuti nelle preoccupazioni connesse alla piccola criminalità ma altre modifiche sono registrabili nel quadro complessivo delle preoccupazioni.

Tra i fenomeni che registrano una crescita si collocano anche l'inquinamento ambientale (+10) e l'immigrazione (+6).

Sostanzialmente stabili appaiono invece le preoccupazioni connesse alla droga, alla criminalità organizzata e al costo della vita.

Oltre che per la disoccupazione risultano invece in calo anche le preoccupazioni per la governabilità (Tabella 2).

### **1.2 - La percezione dell'andamento della criminalità**

Se elevata è la quota di coloro che si dichiarano preoccupati per la criminalità, tale quota trova un equivalente nella percezione hanno i nostri corregionali dell'andamento della criminalità?

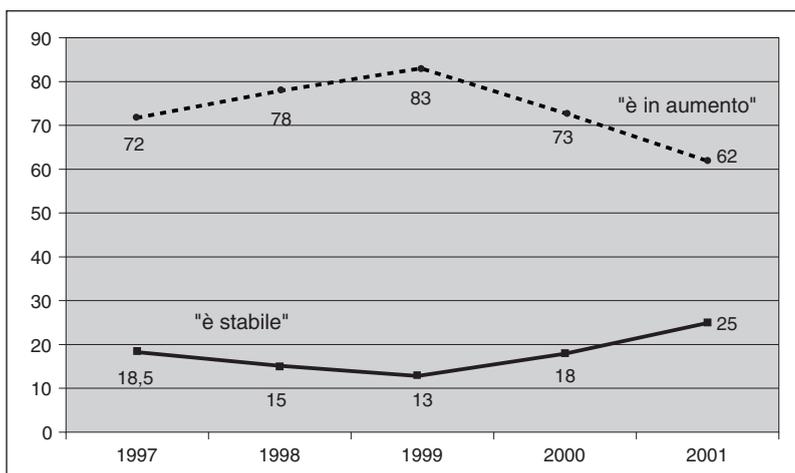
Questa percezione è naturalmente un aspetto molto soggettivo e, come si è già visto nei sondaggi degli anni precedenti, sovente in distonia con l'andamento delle denunce.

Nella rilevazione di quest'anno il 62% degli intervistati ritiene che la criminalità sia aumentata e benché tale cifra sia indubbiamente elevata essa è la più bassa registrata negli ultimi cinque anni e segna un calo di dieci punti rispetto a quanto registrato nel 1997 ma addirittura di 20 rispetto al 1999, anno in cui questo valore ha



raggiunto il livello più elevato. Allo stesso tempo cresce fino al 25% la quota di coloro che hanno una rappresentazione realistica del fenomeno, definendolo stabile (Grafico 3).

**Grafico 3 - "A suo avviso ultimamente in Italia la criminalità è diminuita, è rimasta più o meno uguale oppure è aumentata?". Valori percentuali relativi agli ultimi cinque anni.**



## 2. LA SICUREZZA A LIVELLO LOCALE

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

Questo passaggio – ricordato negli anni precedenti come passaggio "dalla paura in astratto alla paura in concreto" – va in qualche modo a

**Tabella 3 - "A suo avviso ultimamente in Italia la criminalità è diminuita, è rimasta più o meno uguale oppure è aumentata? E nel suo comune?"**

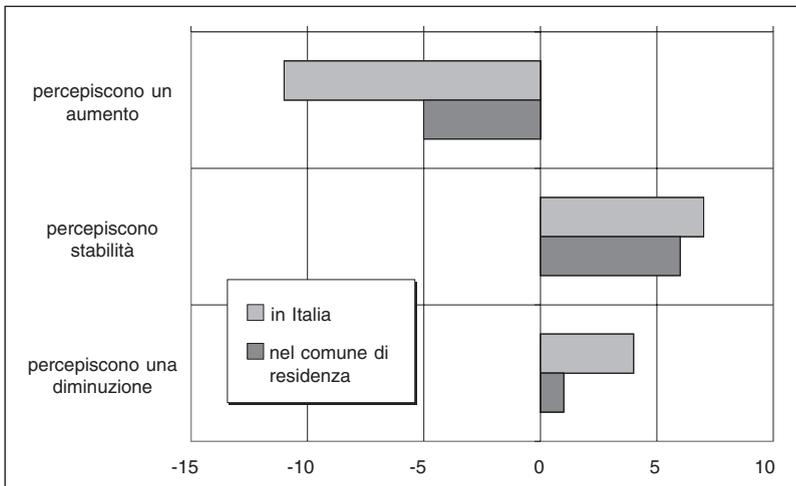
La criminalità	in Italia...	... e nel suo comune di residenza
E' aumentata	62	33
E' rimasta a livelli precedenti	25	56
E' diminuita	6	6
Non sa / Non risponde	7	5

definire meglio il quadro dei fenomeni rispetto a quando li si considera come dei "problemi sociali".

Lo scarto tra i due livelli (problema sociale/problema locale) è anche ben evidenziato dalla tab. 3 in cui si riportano le percentuali di come viene (diversamente) percepito il fenomeno a livello generale e a livello locale ("in concreto").

Lo scarto tra percezione "in astratto" e "in concreto" non segna una novità rispetto a quanto rilevato negli scorsi anni ma va però segnalata la contemporanea presenza di valutazioni che danno il fenomeno in entrambi gli ambiti come stabile, un aspetto che viene ben evidenziato anche dal grafico 4.

*Grafico 4 - Variazioni nella percezione dell'andamento della criminalità in Italia e nel comune di residenza tra il 2000 e il 2001. Scarti sul valore percentuale dell'anno precedente.*



Sempre per quanto riguarda la valutazione della situazione del comune di residenza fa segnare un leggero incremento (+ 2) anche la quota di coloro che complessivamente ritengono il comune in cui risiedono "molto o abbastanza sicuro", un indicatore che su base regionale raggiunge dunque l'81%, facendo segnare, come tutti gli anni precedenti, vistose differenze in base alla dimensione dei comuni stessi. Si va infatti dall'88% registrato sia nei comuni fino a 10.000 abitanti che in quelli da 10 a 50.000 al 71% di quelli con oltre 50.000 abitanti.

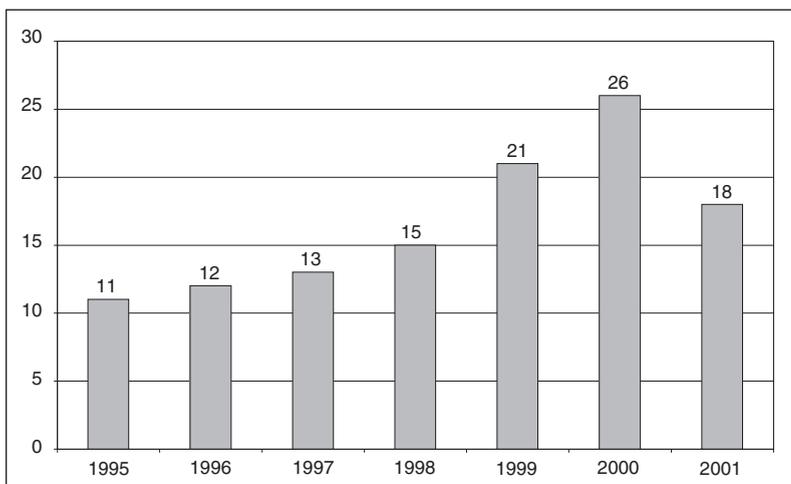
Ma l'indicatore che ci pare più adatto a descrivere l'andamento delle preoccupazioni a livello locale è quello che si ricava dalle risposte alla



domanda che chiede agli intervistati se nella zona in cui abitano la criminalità costituisce un problema molto / abbastanza / poco o per niente grave.

Questo indicatore, nella somma delle modalità più preoccupate, ovvero quelle che indicano come molto o abbastanza grave il problema, ha avuto una crescita di 15 punti tra il '95, quando era all'11%, e il 2000, quando ha raggiunto quota 26 (grafico 5).

*Grafico 5 - Percentuale di intervistati che valutano la criminalità, nella zona in cui abitano un problema molto o abbastanza grave. Anni 1995-2001.*



Nella rilevazione di quest'anno la tendenza a crescere sembra subire almeno battuta d'arresto e il 18% che si è registrato riporta i valori a livello del 1999.

Per quanto concerne la percezione del fenomeno, anche questo indicatore, proposto come quello più "concreto", si inserisce dunque in un quadro che, per la prima volta in cinque anni, orienta la lettura verso un diminuito allarme sociale per i fenomeni della criminalità.

Come si conciliano dunque queste indicazioni di calo con quelle in aumento riportate nel Grafico 1.

Il modo con cui si percepisce la criminalità a livello locale non va visto in contrasto con quella che al § 1 si è definita come "preoccupazione sociale": in quel caso è la dimensione pubblica del discorso sulla criminalità che viene coinvolta, con l'auspicio che qualcuno – gli attori del sistema politico, in primis – se ne occupino (per noi).

In questo secondo livello quella indagata è invece la percezione



soggettiva del fenomeno stesso, ovvero l'esperienza diretta che un soggetto se ne fa, sia sotto forma generica ("...in Italia"), sia sotto forma specifica ("...nel comune di residenza" e "nella zona in cui abita").

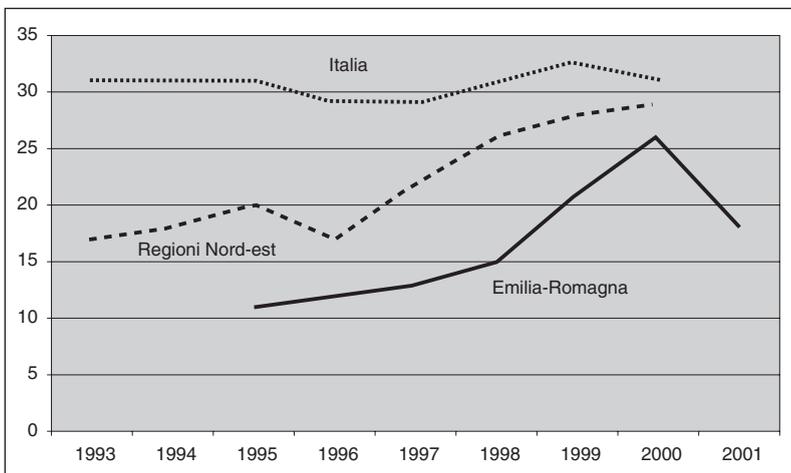
Per quanto riguarda l'aspetto della valutazione della zona, si dispone anche di alcuni confronti con quanto rilevato sia a livello nazionale che a livello di ripartizione geografica, ovvero per l'insieme delle regioni del nord-est.

L' Istat, nell'indagine annuale sulle famiglie nota come indagine "multiscopo" rileva infatti quante sono le famiglie che valutano a "rischio di criminalità" la zona di residenza.

Nella seconda metà degli anni '90, mentre a livello nazionale tale quota è rimasta abbastanza stabile intorno al 30%, nelle regioni del Nord-est essa ha subito una forte crescita, passando da valori intorno al 20% a valori prossimi a quelli nazionali (Grafico 6).

Tale andamento è praticamente simile a quello rilevato dai sondaggi di "Città sicure", anche se nel nostro caso i valori sono riferiti agli individui e vi è un anno di anticipo nella presentazione dei risultati: sarà dunque interessante vedere se anche a livello di ripartizione geografica si risconterà un calo di questo indicatore, oppure se questo andamento avrà riguardato unicamente l'Emilia-Romagna.

**Grafico 6 - Percentuale di persone che valutano la zona in cui risiedono molto o abbastanza a rischio di criminalità in tre diversi ambiti territoriali nel periodo 1993-2001.**



Fonte: Per l'Italia e per le regioni del Nord-est dati Istat delle indagini multiscopo riferiti alla percentuale di famiglie. Per l'Emilia-Romagna, sondaggi di Città sicure, con dati riferiti agli individui.



## 2.1 I fastidi nella zona di residenza

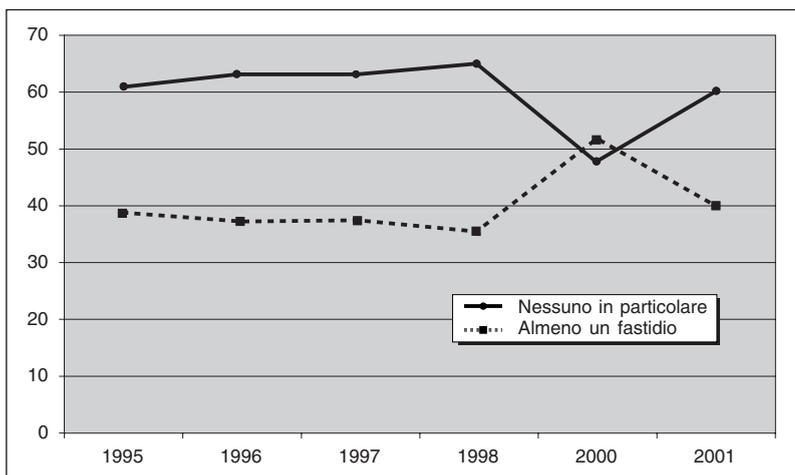
Per dare alle preoccupazioni in concreto un "volto", una domanda del questionario chiede ad ogni intervistato di indicare i "fatti che [gli] danno fastidio nella zona in cui abita".

Le risposte a questa domanda, tesa appunto a concretizzare le preoccupazioni, hanno avuto un andamento abbastanza particolare, essendo sempre stata attorno al 60% la quota di coloro che non segnalano alcun problema ai rilevatori.

L'eccezione a questa "regola" è costituita dai valori rilevati nel 2000 quando, per la prima volta, coloro che hanno denunciato almeno un problema sono stati più numerosi di quanti non ne hanno segnalato alcuno (52 vs 48%).

Quest'anno sembra essersi ristabilita la "regola del 60%" poiché tale quota è stata nuovamente raggiunta da coloro che non denunciano alcun fastidio nella zona di residenza (Grafico 7).

Grafico 7 - "Quali fatti le danno fastidio nella zona in cui abita?". Valori percentuali 1995-2001. (1)



(1) Nel 1999 la formulazione della domanda è stata: "Quali fatti costituiscono un problema nella zona in cui abita?" e dunque si è escluso tale anno dal grafico.

A livello locale il grado della vivibilità è infatti verificato anche attraverso una domanda "aperta", con la quale si chiede agli intervistati di indicare - se ci sono - i fatti che arrecano fastidi e anche in questo caso va subito detto che si segnalano alcuni scostamenti significativi rispetto allo scorso anno, con molti fenomeni in diminuzione.



L'eccezione più vistosa a questa generalizzata diminuzione è il traffico, come si può vedere nella Tab. 4.

**Tabella 4 - Tipi di fastidi che gli intervistati trovano nella loro zona: confronti tra il 2000 e il 2001.**

Fastidi (aggregati)	2000	2001	scarto 2001-2000
Aspetti urbanistico-ambientali	17,5	11,5	-6,0
Microcriminalità	18,3	13,4	-4,9
Presenze estranee	10,4	6,6	-3,8
Droga	6,5	4,2	-2,3
Rapporti di vicinato	3,0	1,6	-1,4
Assenza (o disinteresse) FF.OO.	1,6	0,4	-1,2
Atti vandalici	3,1	2,1	-1,0
Non so	1,0	0,3	-0,7
Adescamento di minori	0,4	n.r.	-0,4
Aggressioni	1,1	0,8	-0,3
Altro	5,1	5,0	-0,1
Traffico	4,6	9,2	+4,6
% con nessuno fastidio	47,7	59,8	+12,1
% con uno o più fastidi	52,3	40,2	- 12,1

Le risposte a questa domanda segnano, dunque, un altro punto a favore di un quadro che vede in calo la "preoccupazione personale" per la sicurezza, anche se va detto che i fastidi individuati da questa domanda coprono una gamma di situazioni che vanno ben oltre la criminalità diffusa, come si può vedere, in dettaglio, nella successiva Tabella 5.

All'interno di questa, più dettagliata, tavola emergono con forza almeno tre fastidi: il traffico (9,3%), i furti in appartamento (8%) e la presenza di extracomunitari (5,5%).

Vicino a quest'ultimo fastidio stanno quelli derivanti dal rumore (5%) mentre più distanti – e intorno al 3% – sono quelli riconducibili all'inquinamento e ai furti in generale.

L'impressione di ritrovare temi già trattati in precedenza (nel § 1) viene confermata anche dall'ordinare in base alle frequenze le stesse categorie aggregate (Tab. 6).



**Tabella 5 - "Quali fatti le danno fastidio nella zona in cui abita?" (possibili 3 risposte). Anno 2001.**

Voci aggregate	Voci analitiche	totale v.a.	totale %
Aggressioni	aggressioni fisiche	8	0,7
	aggressioni sessuali	1	0,1
Adescamento di minori	adescamento di minori	-	-
Presenze estranee	presenza di extracomunitari	66	5,5
	prostituzione	9	0,1
	zingari/nomadi	4	0,3
	abusivismo commerciale/lavavetri	-	-
Droga	traffico di droga	18	1,5
	uso di droga	8	0,7
	presenza di tossicodipendenti	24	2,0
Microcriminalità	scippi	8	0,7
	rapine	4	0,3
	furti di autoradio	8	0,7
	furti in appartamenti	96	8,0
	furti di biciclette	3	0,2
	furti di auto	9	0,7
	furti in genere	36	3,0
Atti vandalici	atti vandalici	25	2,1
Aspetti urbanistico-ambientali	inquinamento ambientale	37	3,1
	degrado ambientale	27	2,3
	degrado/abbandono delle strutture	8	0,7
	rumori molesti	60	5,0
	sporczia	23	1,9
	illuminazione	2	0,2
	mancanza servizi (commerciali o pubblici)	2	0,2
Traffico	Traffico/viabilità/parcaggi	111	9,3
Rapporti di vicinato	poco rispetto/mancanza di educazione	8	0,3
	vicini: lamentele metropolitane	5	0,4
	vicini: lamentele paesane	1	0,1
	vicini o altri (generico)	5	0,4
Assenza (o disinteresse) FF.OO.	assenza (o disinteresse) FF.OO.(anche P.M.)	5	0,4
	altro	6	0,5
	non so	4	0,4
	nessuno in particolare	718	59,8
	totale %		110,8 <sup>(1)</sup>
	totale risposte	1.329	
	totale intervistati	1.200	

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



La graduatoria dei fastidi a livello locale richiama infatti quella delle preoccupazioni sociali vista sopra al § 1 soprattutto perché in entrambi i casi al primo posto compare la microcriminalità anche se i due valori sono decisamente lontani: 13% a livello locale contro il 43% a livello generale.

Distanti appaiono anche le preoccupazioni per la droga: 15 punti separano infatti il 4% del livello locale dal 19% registrato a livello generale.

**Tab. 6 - Graduatoria dei fastidi che gli intervistati trovano nella loro zona di residenza nel 2001. Valori percentuale sul totale degli intervistati.**

Fastidi (aggregati)	% su 1.200
Piccola criminalità	13,4
Aspetti urbanistico-ambientali	11,5
Traffico	9,2
Presenze estranee	6,6
Droga	4,2
Atti vandalici	2,1
Rapporti di vicinato <sup>1,6</sup>	
Aggressioni	0,8
Assenza (o disinteresse) FF.OO.	0,4
Non so	0,3

Senz'altro più ravvicinata è invece la collocazione nei due livelli registrata per le presenze estranee e per l'immigrazione, soprattutto perché l'indiemme delle categorie raccolte sotto la voce "presenze estranee" è ben più ampia di quella che raccoglie i soli immigrati, raccogliendo anche la eventuale presenza di nomadi, prostitute, venditori abusivi e lavavetri.

Un'analoga difficoltà riemerge anche per il confronto con le altre due categorie che occupano le successive posizioni in questa graduatoria locale: gli aspetti urbanistico-ambientali e il traffico con quella che occupa un'analoga posizione tra le "preoccupazioni sociali" ovvero l'inquinamento ambientale, una categoria che in un certo senso, sta a cavallo di queste due.

Ma al di là di queste precisazioni si può ricavare da questo confronto, meritevole forse di maggiori approfondimenti, una conferma sia al fatto che alcuni soggetti "proiettano" sui problemi generali esperienze a loro vicine mentre altri "vedono" in generale problemi di cui non hanno poi un riscontro diretto. Come si è più volte sottolineato anche negli anni precedenti, queste distinzioni tra "visioni" astratte e concrete, sono

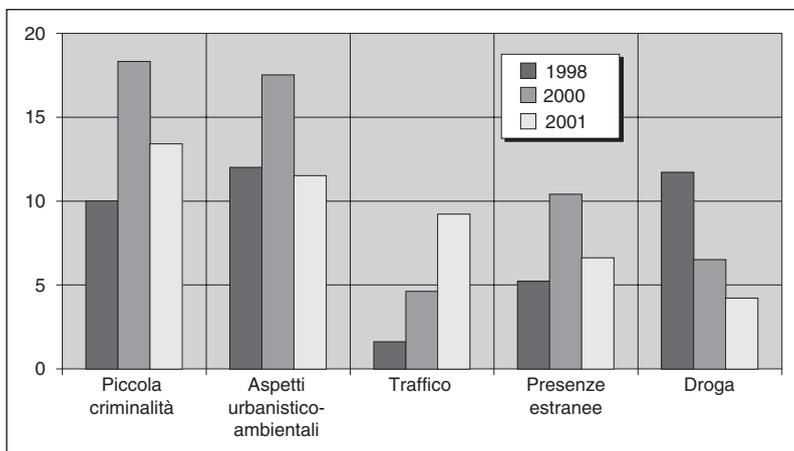


note in letteratura e necessitano di strumenti diversi quando le si vuole affrontare, poiché sono, in un certo senso, entrambe "vere", perlomeno per quei soggetti che le vivono.

Ma al di là di questo (reiterato) passaggio può essere interessante cercare, anche solo per questi cinque fastidi un loro andamento nei tre anni in cui si dispone di questi dati: il '98, il 2000 e il 2001.

L'andamento di questi fenomeni nei tre anni - riportato nel grafico 8 - evidenzia alcuni aspetti, primo fra tutti la forte crescita dei fenomeni rilevata nel passaggio dal 1998 al 2000 e la generalizzata diminuzione registrata quest'anno rispetto al 2000.

**Grafico 8 - I cinque fastidi rilevati a livello locale nel 1998, nel 2000 e nel 2001. Valori percentuali sul totale degli intervistati.**



A sua volta però questo quadro è accompagnato da alcune caratterizzazioni, tra le quali se ne possono segnalare almeno due:

– una quota maggiore di fastidi rilevati quest'anno, rispetto al '98 sia per la piccola criminalità che per le presenze estranee, a fronte di un valore leggermente inferiore registrato per gli aspetti urbanistico-ambientali;

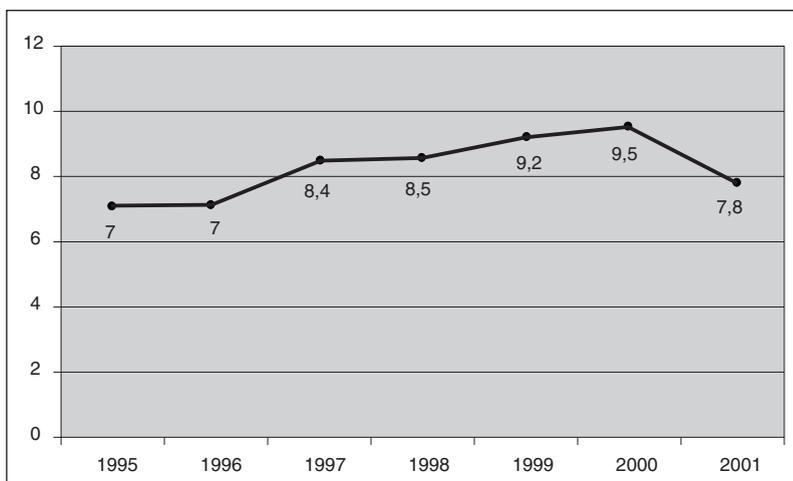
– una crescita continua dei fastidi derivanti dal traffico e un 'altrettanto continua diminuzione di quelli legati alla droga.

### 3. LA VITTIMIZZAZIONE

Anche questo indicatore, considerato, per ovvie ragioni, quello più preoccupante, fa segnare un calo, visto che le persone rimaste vittime di un qualche reato (predatorio) passano dal 9,5% al 7,8%.

Quest'ultimo valore è peraltro ancora superiore a quel 7% rilevato nei primi due anni in cui fu condotto il sondaggio, ma il passaggio di quest'anno segna comunque un'inversione di tendenza rispetto alla continua crescita che da allora si era registrata (Grafico 9).

*Grafico 9 - Tasso di vittimizzazione rilevato nei sondaggi di "Città sicure". Il tasso si riferisce ai "reati predatori" per gli ultimi due anni e ai "reati" più in generale negli anni precedenti.*



Con gli anni si è anche andato precisando il tipo di reato che viene valutato attraverso questa domanda: si tratta dei reati predatori (furti e truffe) che a partire dalla rilevazione del 2000 vengono espressamente citati in sede di intervista.

Volendo essere tecnicamente precisi si dovrebbe infatti dire che il grafico 9 si compone di due serie, identiche al loro interno: la prima va dal 1995 al 1999 mentre la seconda copre le ultime due rilevazioni.

Nel 2001 i furti denunciati con maggior frequenza sono quello in appartamento (2,9%), quello di oggetti all'interno delle auto (1,1%) e quello messo in atto dai borseggiatori, un reato quest'ultimo che ha coinvolto circa l'1% degli intervistati.

Oltre alla vittimizzazione di tipo predatorio la nostra rilevazione tiene conto anche di quella che viene prodotta dai comportamenti vandalici



soprattutto a danno delle case o delle auto.

I vandalismi a danno delle auto hanno coinvolto il 2,2% degli intervistati mentre quelli riguardanti la casa hanno interessato un altro 1,1%.

Poco più dell'1% è anche la quota di coloro che hanno dichiarato di essere rimati vittime di aggressioni o di altre violenze (1,3%).

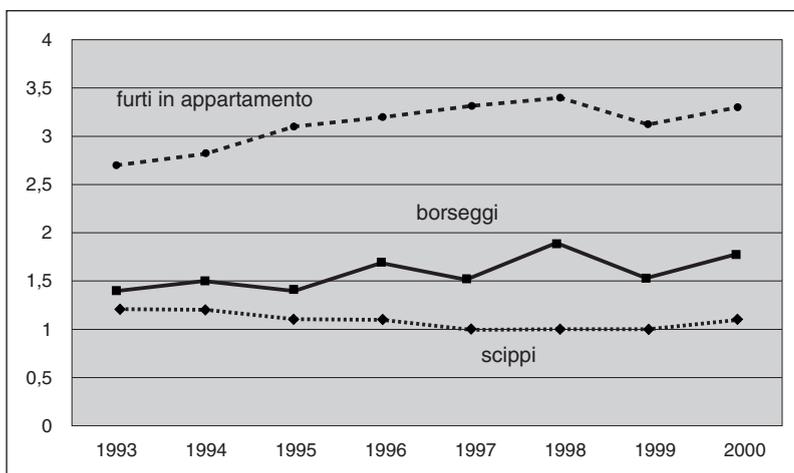
L'andamento registrato nella nostra regione trova riscontro con quanto si verifica a livello nazionale?

Premesso che i confronti relativi alla vittimizzazione sono possibili solo all'interno di indagini specifiche, indagini che in Italia sono condotte (su base quadriennale) dall'Istat e delle quali, mentre questo lavoro va in stampa, è in corso di esecuzione la seconda.

In attesa dunque dei primi risultati, che dovrebbero essere già disponibili da qui a un anno, alcuni confronti sono possibili solo sull'andamento che hanno avuto a livello nazionale due reati predatori da strada – lo scippo e il borseggio – e quello che colpisce invece le abitazioni.

Per questi tre reati, oltre all'andamento rilevato attraverso le denunce, a cui comunque si rinvia, è possibile seguire l'andamento che essi hanno avuto anche attraverso le informazioni fornite dai cittadini intervistati per le indagini Multiscopo che l'Istat conduce ogni anno sugli "aspetti della vita quotidiana" e che sono condotte, appunto, ogni

**Grafico 10 – Percentuale di famiglie che hanno subito un furto in appartamento e di persone (con oltre 14 anni) che hanno subito un borseggio o uno scippo nel periodo 1993-2000 in Italia.**



Fonte: Istat, Indagine Multiscopo "Aspetti della vita quotidiana" dei vari anni.



anno rilevando i fenomeni che hanno coinvolto le persone (e le loro famiglie) nei 12 mesi precedenti.

Anche a livello nazionale – come si può vedere dal grafico 10 – vi è stato nella seconda metà degli anni '90 un andamento sostanzialmente in crescita per l'insieme di questi reati.

Tale crescita è sicuramente stata costante per quanto riguarda i furti in appartamento, mentre ha avuto un andamento più altalenante per i borseggi e non si è invece verificata per gli scippi, anzi per questi si trova una conferma del loro calo già evidenziato dalle denunce (Cfr. § 2.4 del capitolo precedente).

All'interno di questo andamento generale spicca comunque la crescita che ha interessato tutti e tre i reati nel passaggio dal 1999 al 2000, ponendosi in questo caso in forte sintonia con quanto successo in Emilia-Romagna dove, peraltro, non si era registrato il calo nel passaggio dal '98 al '99.

Siccome i dati raccolti nello scorso giugno qui nella nostra regione hanno segnato, come s'è visto, un'inversione di tendenza sarà interessante verificare anche in questo caso quale sarà il risultato che emerge dalla rilevazione Istat.

Va poi detto che i dati riferiti all'ambito nazionale ci danno anche un'idea più precisa di quante persone siano quelle coinvolte annualmente da questi fenomeni: per gli scippi la stima è di circa 500mila persone mentre sono 900mila quelle interessata dai borseggi. I furti in appartamento sono invece riferiti al numero di famiglie e così il valore rilevato nel 2000 (3,3%) produce una stima di circa 700mila famiglie coinvolte, all'interno delle quali vivono circa due milioni di persone.

#### **4. GLI ORIENTAMENTI PUNITIVI**

Sostanzialmente stabili negli ultimi tre anni sembrano anche gli orientamenti punitivi rilevati e che così si possono riassumere:

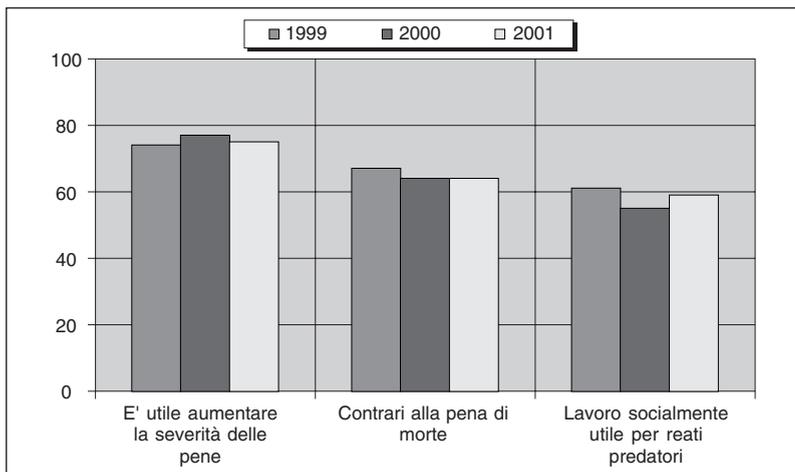
- Il 55% degli emiliano-romagnoli ritiene che per combattere la criminalità potrebbe essere giusto un aumento della severità delle pene, ma si arriva fino al 75% considerando anche le adesioni “tirpide” a queste ipotesi (20%);
- Il 64%, ovvero 2 persone su 3, si ritiene contrario alla pena di morte;
- Il 59% sarebbe comunque favorevole misure alternative al carcere per i responsabili di reati contro il patrimonio e nella fattispecie questa



percentuale è raccolta dalla sola voce che indica come pena "un lavoro socialmente utile".

La stabilità che si ricordava in apertura di paragrafo è ben descritta dal grafico 11.

**Grafico 11 - Percentuale di persone che ritengono utile un aumento della severità delle pene (per combattere la criminalità), che sono contrari alla pena di morte e che ritengono "un lavoro socialmente utile" una misura valida per punire i reati di tipo predatorio. Anni 1999-2001.**



Per quanto riguarda la pena di morte è anche disponibile un confronto con un sondaggio svolto su scala nazionale.

Per la verità la domanda utilizzata in questo sondaggio è leggermente diversa, valutando l'atteggiamento verso la pena di morte a fronte di "...crimini di eccezionale gravità".

Anche in questo i risultati – che si riprendono ancora dal Rapporto del Ministero dell'Interno a pag. 392 – mettono in evidenza che la maggioranza degli italiani si è dichiarata contraria alla pena di morte (53%), a fronte di un 41% di favorevoli e di un 6% di quanti non avevano su questo tema un'opinione.

Questo dato visto in serie storica presenta peraltro alcune sorprese, visto che solo vent'anni fa il rapporto favorevoli/contrari era esattamente all'opposto e solo 5 anni fa si era in situazione di parità (46 vs 46%, in *ibidem*, pag. 392).

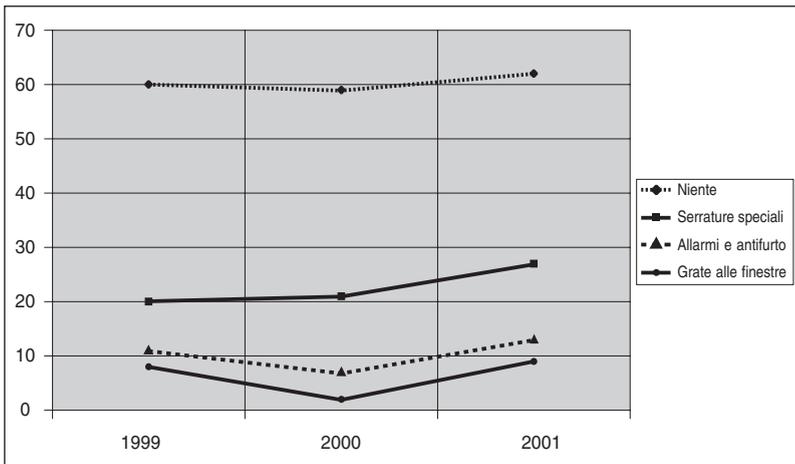
## 5. I COMPORTAMENTI DI AUTOTUTELA E LE PAURE

Se le variazioni riscontrate nelle opinioni subiscono variazioni anche abbastanza consistenti da un anno all'altro, i comportamenti – sia quelli subiti che quelli agiti – fanno registrare variazioni decisamente meno evidenti. Questo naturalmente vale anche per quei comportamenti in cui più facilmente alberga la paura.

Guardando più in dettaglio si può notare come i comportamenti messi in atto per sentirsi più sicuri siano adottati da circa un 40% degli intervistati e perciò è il 60% a non adottare alcun provvedimento: due “schieramenti” abbastanza stabili negli ultimi tre anni.

Guardando all'interno delle soluzioni adottate da chi mette in atto qualche comportamento di autotutela una certa variazione la si trova nel numero crescente di coloro che dotano le loro case di serrature speciali (27% quest'anno) e di quanti installano sistemi di allarme o antifurto (12,5%). Il quadro completo è riportato nel grafico 12.

*Grafico 12 – Percentuale di persone che hanno adottato e no alcuni comportamenti di autotutela. Anni 1999-2001.*



Un discorso analogo può essere fatto per quanto riguarda le paure, un sentimento che qui viene indagato attraverso l'autovalutazione di quanto ci si sente sicuri quando in due situazioni quando si è da soli ed è già buio: a casa propria e in strada, nella zona di residenza.

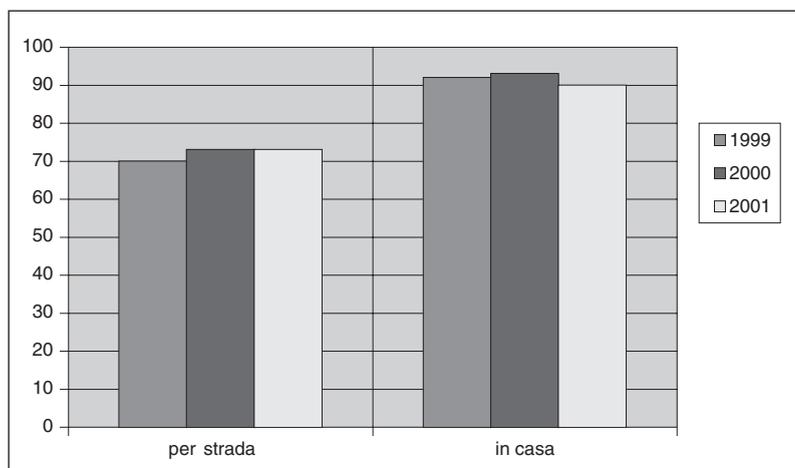
Nove persone su dieci si sentono molto o abbastanza sicure in casa propria mentre sette lo sono in strada.



Questi valori sono abbastanza stabili negli ultimi tre anni con una eccezione – meritevole di essere tenuta d'occhio – che segnala un leggero calo (da 93 a 90%) tra le persone che si sentono sicure in casa propria. (Lo scarto è piuttosto piccolo tenuto conto che queste domande sono poste ad un sottocampione, comprendente poco più di 600 persone).

Anche in questo caso viene affidato ad un grafico (il n. 13) il compito di sintetizzare questi andamenti.

**Grafico 13 – Percentuale di persone che si sentono molto o abbastanza sicure quando è buio e sono da sole, rispettivamente "per strada, nella zona di residenza" e "in casa propria". Anni 1999 – 2001.**



Il valore registrato per la sicurezza in strada (66%) è praticamente identico a quello registrato a inizio anno a livello nazionale: 65%. (Anche in questo caso il dato è ripreso dal già citato Rapporto del Ministero dell'Interno, che a pag. 388 presenta anche un'interessante tabella con l'andamento di questo indicatore in alcuni Paesi europei ed extraeuropei).

## 6. LE OPINIONI SUGLI IMMIGRATI

Le ragioni per cui in un questionario sui temi della sicurezza sia necessario inserire una serie di domande sugli immigrati vanno ricercate nel forte legame tra questi due fenomeni, legame che qui non si intende né discutere né analizzare ma che ha occupato nel



sondaggio di quest'anno una posizione che merita di essere sottolineata poiché per la prima volta le "preoccupazioni sociali" (§ 1.1) legate all'immigrazione e quelle legate alla microcriminalità hanno avuto un andamento diverso: a crescere queste ultime e a calare quelle relative all'immigrazione (Cfr. grafico 1).

Per la prima volta dal 1997 i due fenomeni hanno dunque occupato una posizione diversa nell'insieme delle preoccupazioni che affliggono i nostri concittadini. Naturalmente un rapporto che è, per forza di cose, complesso non può essere ridotto solo a questo andamento – e su altri aspetti si tornerà anche nel Rapporto del prossimo anno – ma va altresì detto che questo cambiamento "di rotta" ricade all'interno di altri cambiamenti che in questo paragrafo si cercherà di approfondire.

Vediamo intanto come si sono raccolte le informazioni su questi temi.

La struttura della domanda con cui si rilevano le opinioni sugli stranieri è costituita da una serie di affermazioni (sia positive che negative) a cui gli intervistati danno il loro assenso o il loro dissenso sulla base di quattro posizioni: molto / abbastanza / poco / per niente d'accordo. (Nelle analisi che seguono si sono comunque considerate solo le risposte di chi ha espresso almeno una di queste posizioni, escludendo quindi i "non so" e i "non risponde" dalle considerazioni che seguono).

Le opinioni che andremo a commentare possono dunque essere suddivise in quattro gruppi, in base al grado di assenso raccolto dalle due affermazioni "molto e abbastanza d'accordo".

La classificazione proposta è la seguente:

1. Affermazioni fortemente condivise, quando l'assenso è pari o superiore al 75%, ovvero a 3 persone su 4;
2. Affermazioni condivise dalla maggioranza, quando l'assenso è pari o superiore al 66%, ovvero a 2 persone su 3;
3. Affermazioni che fanno discutere, quando assenso e dissenso sono all'interno della fascia 65-35%
4. Affermazioni condivise da una minoranza, quando queste abbiano un consenso di almeno una persona su tre.

Il principio con cui sono classificate le opinioni si basa sul grado di assenso che queste affermazioni hanno incontrato negli intervistati (e dunque tra gli emiliano-romagnoli): il quadro completo è appunto riportato nella Tab. 7.



**Tabella 7 - Affermazioni relative agli immigrati ordinate in base alla percentuale di persone che sono molto o abbastanza d'accordo con le stesse.**

Affermazioni fortemente condivise ( da almeno 3 persone su 4)		
		%
	Tra gli immigrati c'è molta gente onesta che ha voglia di lavorare	89,9
	Gli immigrati sono necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare	83,0
	Gli immigrati vengono in Italia perché c'è gente qui che li fa venire	78,9
Affermazioni condivise da almeno 2 persone su 3		
	L'aumento dell'immigrazione favorisce l'aumento della criminalità	69,9
(*)	Gli immigrati stanno invadendo le nostre città, prima li controllavano perché erano pochi, ma ora arrivano a migliaia	68,8
	È giusto che dopo un po' di anni che l'immigrato vive in Italia gli sia concesso il diritto di voto per il sindaco	68,8
	Gli immigrati vengono in Italia perché nei loro paesi non c'è libertà	65,9
Opinioni che fanno discutere ( 35 - 65%)		
	Gli immigrati appena giunti da noi hanno troppe pretese	58,8
	Anche agli immigrati clandestini dovrebbe essere fornita l'assistenza medica gratuita	52,3
(*)	Gli immigrati portano malattie	37,2
Opinioni condivise da una minoranza ( fino a una persona ogni tre)		
(*)	Gli immigrati sono spesso sporchi e puzzano	33,4
(*)	La gran parte degli immigrati sono solo spacciatori e ladri	23,5
(*)	Gli immigrati, per loro natura, sono violenti	21,7
	Gli immigrati tolgono lavoro agli italiani	21,5
	Totale intervistati (N=)	1.200

(\*) Domande rivolte solo agli intervistati nati in Italia

Questo dunque il quadro complessivo delle opinioni, ma, come si diceva in apertura di paragrafo, la caratteristica che accomuna molte di queste affermazioni è l'elevata quota di persone che nell'arco dei quattro anni ha mutato o, semplicemente si è fatta un' opinione su queste affermazioni.

Per dar conto dell'entità e della direzione che hanno assunto queste variazioni si riportano in sequenza i punteggi di accordo raccolti nel periodo 1997 - 2001 dalle varie affermazioni e le si presentano in base alla classificazione che si è proposta sopra.

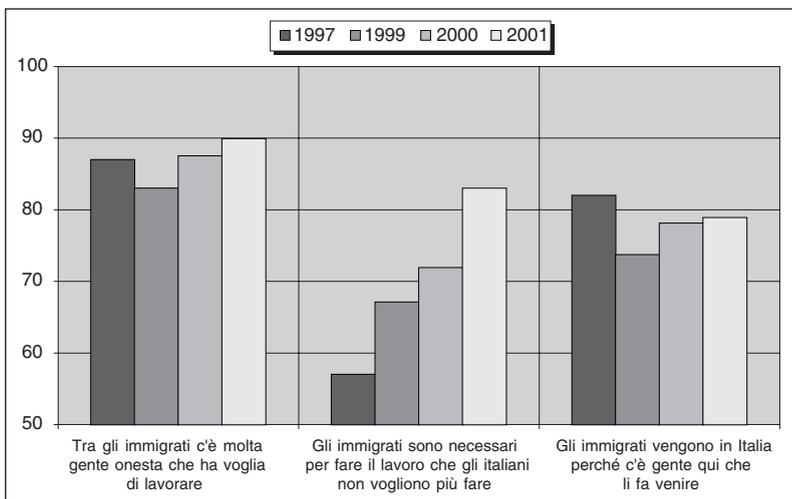
### 6.1 Affermazioni fortemente condivise

All'interno delle tre affermazioni che ricadono in questo gruppo spicca senz'altro l'andamento che ha avuto in questi anni un'opinione riconducibile ad un atteggiamento piuttosto pragmatico, ovvero il crescente consenso riscosso dall'affermazione che "gli immigrati sono necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare", consenso che quest'anno ha raggiunto l'83% a fronte di un 57% riscontrato quattro anni fa. Stabili invece le altre due affermazioni.

La prima e più diffusa delle due ("Tra gli immigrati c'è molta gente onesta che ha voglia di lavorare") è quella che più può ricordare una manifestazione di buon senso mentre l'altra, in cui si afferma che "gli immigrati vengono in Italia perché c'è gente che qui li fa venire" appare raccogliere consensi in almeno due o tre direzioni diverse: tra chi ha una concezione un po' "dietrologica" delle spinte a migrare e tra chi, invece, ne ha una "solidaristica", oppure ancora "realista", se tra la "gente che li fa venire" uno considera i legami, inevitabili, con la "catena migratoria" che molti immigrati hanno. (Da un punto di vista tecnico c'è, insomma, il sospetto che questa domanda sia un po' "curvilinea").

L'andamento dei consensi a queste tre affermazioni è riportato nel grafico 14.

**Grafico 14 - Valori percentuali di molto e abbastanza d'accordo su tre opinioni relative agli immigrati nel periodo 1997 - 2000.**



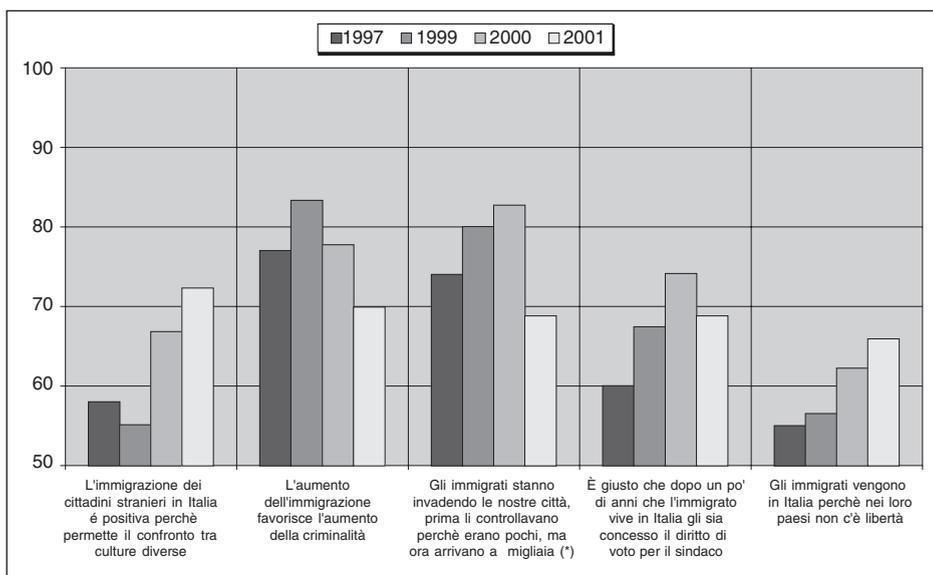


## 6.2 Affermazioni condivise dalla maggioranza

Sono cinque le affermazioni che ricadono in questo gruppo e come si vede dal grafico 15 esse hanno avuto un andamento abbastanza diverso: cresce la considerazione riscossa dal "contatto fra culture" e quella che riconosce tra le spinte all'emigrazione una ricerca di libertà. Sempre a favore degli immigrati vanno anche le diminuzioni riscontrate per l'equazione "più immigrati = più criminalità" così come risulta in calo anche la quota di quella che potremmo definire "sindrome da invasione", pur restando molto alto (69%) il consenso all'affermazione che sta alla base di questa "sindrome": "gli immigrati stanno invadendo le nostre città, prima li controllavamo perché erano pochi, ma ora arrivano a migliaia".

Più altalenante è invece l'opinione che riguarda la concessione dei diritti politici, anche solo per eleggere il sindaco, anche se l'opinione che si è riscontrata quest'anno è pari a quella dell'affermazione vista poco sopra (69%).

Grafico 15 - Valori percentuali di molto e abbastanza d'accordo su cinque opinioni relative agli immigrati nel periodo 1997 - 2000.



(\*) Domanda posta ai soli nati in Italia

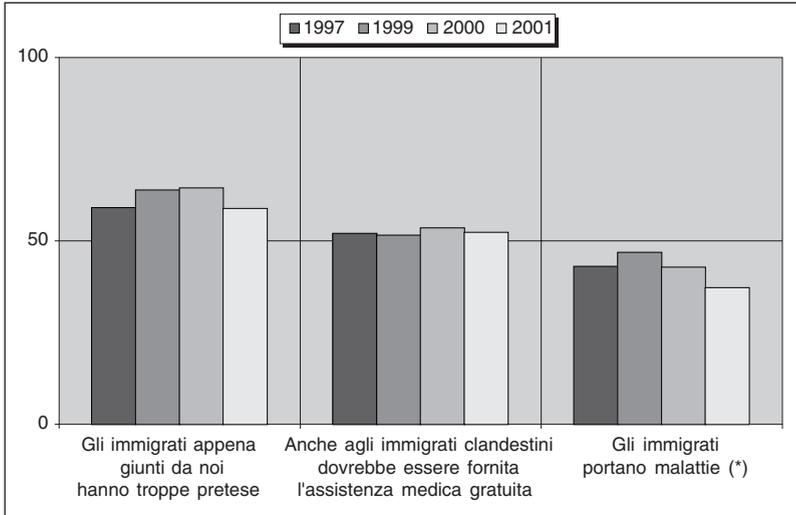
### 6.3 Affermazioni che fanno discutere

Tre sono le affermazioni che più fanno discutere gli emiliano-romagnoli in tema di immigrazione e anche la scala con cui le si rappresenta nel Grafico 16 mette bene in evidenza la vicinanza della quota di assenso e dissenso rispetto a queste tre affermazioni.

Stabili sono state in questi anni le convinzioni (59%) di quanti ritengono che "gli immigrati appena giunti da noi hanno troppe pretese" e stabile è anche la quota di coloro che ritengono giusto fornire un'assistenza medica gratuita "anche agli immigrati clandestini", un'affermazione che spacca a metà il nostro campione (53 vs 47%).

In calo invece la terza affermazione che, per quanto possa sembrare legata ad un pregiudizio, può raccogliere anche consensi da chi abbia avuto un contatto diretto con gli immigrati e abbia in mente quelle malattie – legate a condizioni di vita difficili – che in questi ultimi anni sono state riscontrate soprattutto all'interno delle scuole. (Insomma un'altra domanda con un andamento "curvilineo").

*Grafico 16 - Valori percentuali di molto e abbastanza d'accordo su tre opinioni relative agli immigrati nel periodo 1997 - 2000.*



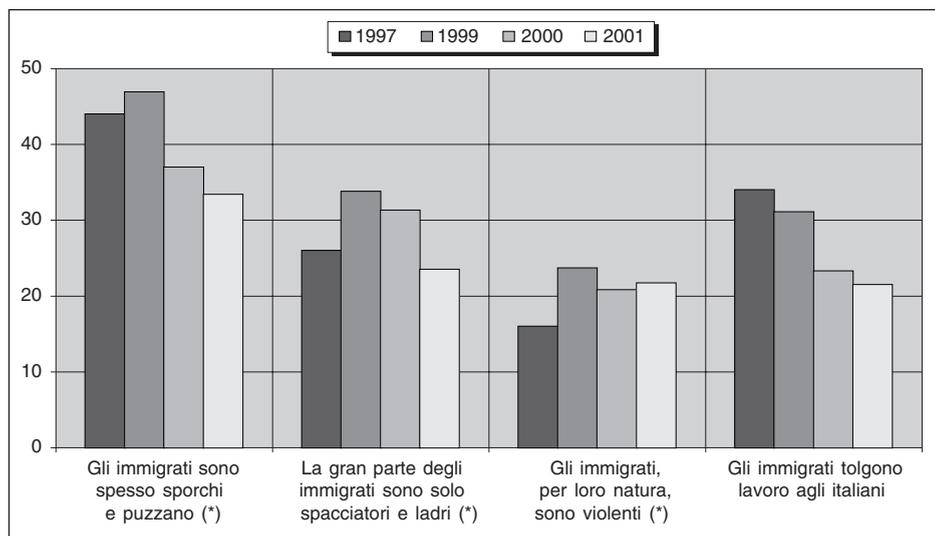
(\*) Domanda posta ai soli nati in Italia



#### 6.4 Affermazioni condivise da una minoranza

In queste ultime quattro affermazioni i dubbi che riscontravamo poco sopra sulle malattie scendono decisamente, essendo le componenti di queste affermazioni più difficili da riscontrare in un'esperienza diretta. Fatta salva la l'affermazione che vede una concorrenza diretta tra immigrati ed italiani per il lavoro, diminuita in quattro anni di 12,5 punti, a conferma di quanto riscontrato sopra e cioè che gli immigrati più che togliere il lavoro agli italiani "sono necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare", due delle altre tre affermazioni "forti" di questo gruppo tendono anch'esse a scendere: quella in cui gli immigrati sono descritti come poco puliti e maleodoranti scende di 10,6 punti in quattro anni e quella in cui essi sono definiti "spacciatori e ladri" di 2,5.

Grafico 17 - Valori percentuali di molto e abbastanza d'accordo su quattro opinioni relative agli immigrati nel periodo 1997 - 2000.



(\*) Domanda posta ai soli nati in Italia

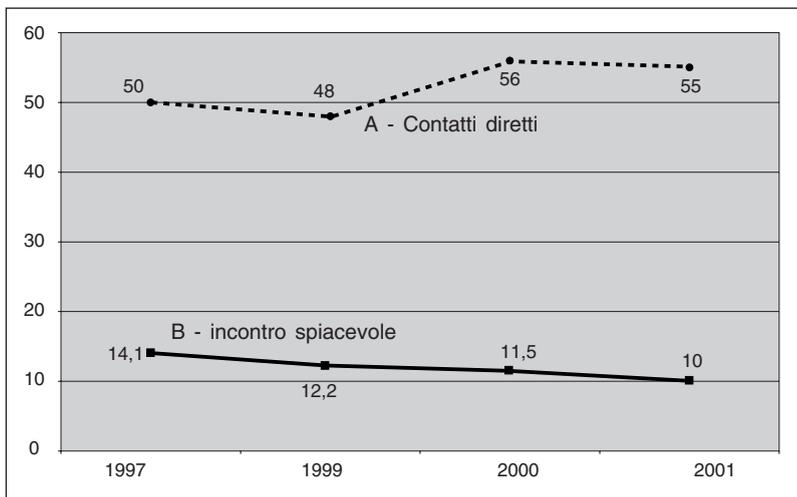
Leggermente in crescita (+5,7) invece la diffusione di quanti vedono negli immigrati, "per natura", delle persone violente.

Al termine di questa rassegna sull'andamento delle opinioni, può essere utile dare un'occhiata all'andamento di altri due indicatori in tema di relazioni tra autoctoni ed immigrati e cioè alla diffusione di contatti non occasionali tra italiani e stranieri e a quelli che potremmo

definire "incontri spiacevoli".

Come si vede dal grafico 18 anche l'andamento di questi due indicatori mostra un miglioramento delle relazioni visto che il rapporto tra persone che hanno contatti "normali" e contatti "spiacevoli" in quattro anni ha avuto un andamento opposto: è infatti cresciuto fino al 55% il numero di coloro che hanno avuto dei contatti diretti ed è contemporaneamente diminuito fino al 10% il numero di coloro che hanno avuto un incontro spiacevole. In termini numerici il rapporto tra queste percentuali – entrambe calcolate sul totale degli intervistati – è così passato da un incontro spiacevole ogni 3,5 "contatti" a uno ogni 5,5.

*Grafico 18 - Percentuale di persone che hanno avuto contatti diretti con gli immigrati (A) o che si sono da questi sentiti minacciati o aggrediti o che comunque si sono trovati in condizioni spiacevoli a causa di comportamenti messi in atto da questi (B).*



Fermo restando che le relazioni tra immigrati ed autoctoni sono senza dubbio un tema complesso, il quadro che si è delineato all'interno dei sondaggi di Città sicure propone un netto miglioramento non solo delle opinioni che riguardano gli stranieri ma anche delle esperienze dirette che le persone residenti nella nostra regione hanno avuto.



## 7. LE OPINIONI SULLE FORZE DELL'ORDINE

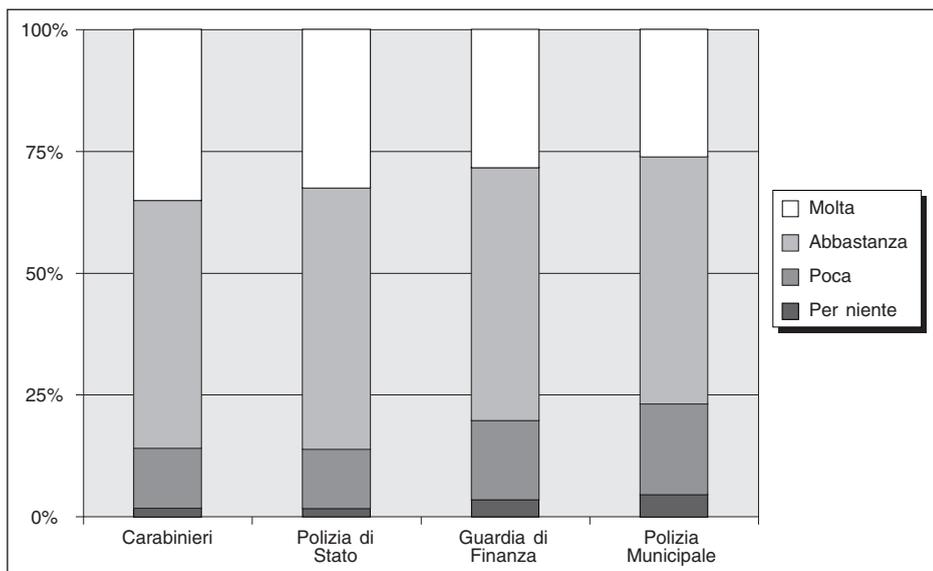
Anche quest'anno il sondaggio ha inteso raccogliere alcuni elementi di valutazione da parte dei cittadini sulle Forze dell'ordine e sulla loro attività

Il primo aspetto preso in esame riguarda la fiducia che i cittadini nutrono nelle varie forze di polizia, ovvero nei Carabinieri, nella Polizia di Stato, nella Guardia di Finanza e nella Polizia Municipale.

Sotto questo profilo va detto subito che la fiducia che essi hanno nei confronti delle varie forze di polizia è piuttosto elevata visto che l'insieme di coloro che hanno dichiarato di avere molta o abbastanza fiducia va oltre il 75%, ovvero a più di tre persone su quattro.

L'arco delle risposte varia infatti dal 75% raccolto dalla Polizia Municipale all'85% raccolto dai Carabinieri, con piccole sfumature interne, come si evince dal grafico 19.

*Grafico 19 - Distribuzione del livello di fiducia nelle varie forze di polizia.*



Ma al di là delle sfumature il valore registrato colpisce soprattutto perché si pone a livelli molto più elevati di quanto registrato in un analogo quesito posto ad un campione nazionale di persone intervistate nel periodo luglio - dicembre 2000.



I risultati di quelle interviste sono commentati nel già citato Rapporto del Ministero dell'Interno dove, a pag. 400, si scrive che "...circa sei italiani su dieci dichiarano di avere molta + abbastanza fiducia nelle [forze di] polizia. (...) In particolare si osserva come il dato sia andato progressivamente assestandosi intorno al 60% in lenta ma costante crescita rispetto al 56% iniziale [del luglio 2000, NdR]".

Come si vede, in Emilia-Romagna – e perlomeno fino alla fine di giugno del 2001 – i valori riscontrati sono tutti superiori a quelli nazionali: di 15 punti per la Polizia Municipale e di quasi 25 per Carabinieri e Polizia.

### **7.1 Le richieste alle forze dell'ordine**

Un altro aspetto su cui ci si è interrogati riguarda ciò che i cittadini si aspettano dalle forze dell'ordine.

In questo caso si sono sottoposti agli intervistati una serie di fenomeni chiedendo di indicare a quali, secondo loro, le forze dell'ordine avrebbero dovuto dedicare maggiore attenzione.

Pur essendo simile la struttura della domanda, i fenomeni sottoposti alla valutazione dei cittadini erano, per ovvi motivi, diversi a seconda che ad occuparsene fossero le polizie nazionali (PS e CC) oppure le Polizie Municipali.

Cominciamo vedendo quali sono state le indicazioni per le polizie nazionali.

I fenomeni sottoposti alla valutazione dei cittadini sono stati sei: due legati alla criminalità organizzata (riciclaggio e usura), due alla criminalità diffusa (borseggi e furti in appartamento) e due a quella criminalità che tecnicamente si definisce anche "senza vittime", ovvero allo spaccio di droga e all'immigrazione irregolare.

Quest'ultimo tipo di criminalità, caratterizzata, appunto dall'assenza di vittime ma non, ovviamente, di autori, produce com'è noto un elevato allarme sociale, allarme che trova riscontri "concreti" anche a livello locale, come si è visto poco sopra al § 2.1. Com'è evidente proprio dalle tavole presentate in quel contesto a dar fastidio sono proprio gli autori (veri o presunti che siano) andando a costituire quel problema che si è definito di "presenze estranee".

Fatta questa distinzione ci si può ora domandare se i cittadini chiedano alle polizie di "dedicare maggiore attenzione" alla criminalità diffusa, a quella organizzata o agli autori di "crimini senza vittime".

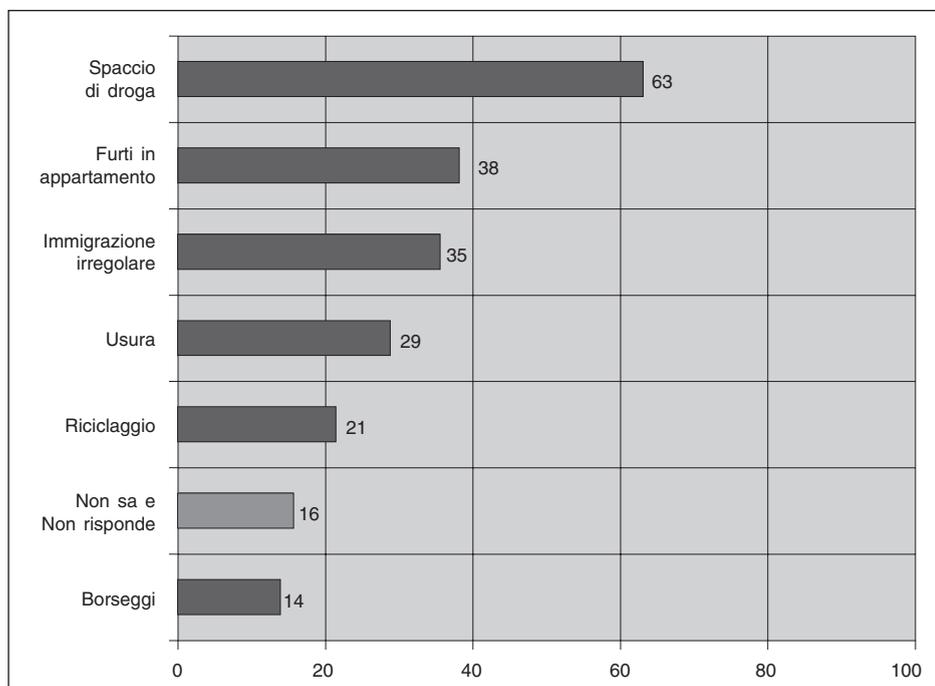


Il grafico 20 in tal senso è abbastanza esplicito: lo spaccio di droga (63%) è ritenuto di gran lunga il fenomeno a cui polizia e carabinieri dovrebbero dedicare "maggiore attenzione" e precede sia i furti in appartamento (38%) che l'immigrazione irregolare (35%).

Poco sotto a quest'ultima è indicata, con il 29%, l'usura e un po' più sotto ancora il riciclaggio (21%) mentre nettamente più distanziati sono i borseggi (14%).

Il quadro è completato dal 16% di coloro che a fronte di questa domanda non avevano elementi di giudizio (i "non so" e i "non risponde").

*Grafico 20 - Fenomeni a cui le polizie nazionali (Carabinieri e Polizia di Stato) dovrebbero dedicare maggior attenzione. Valori percentuali sul totale degli intervistati.*



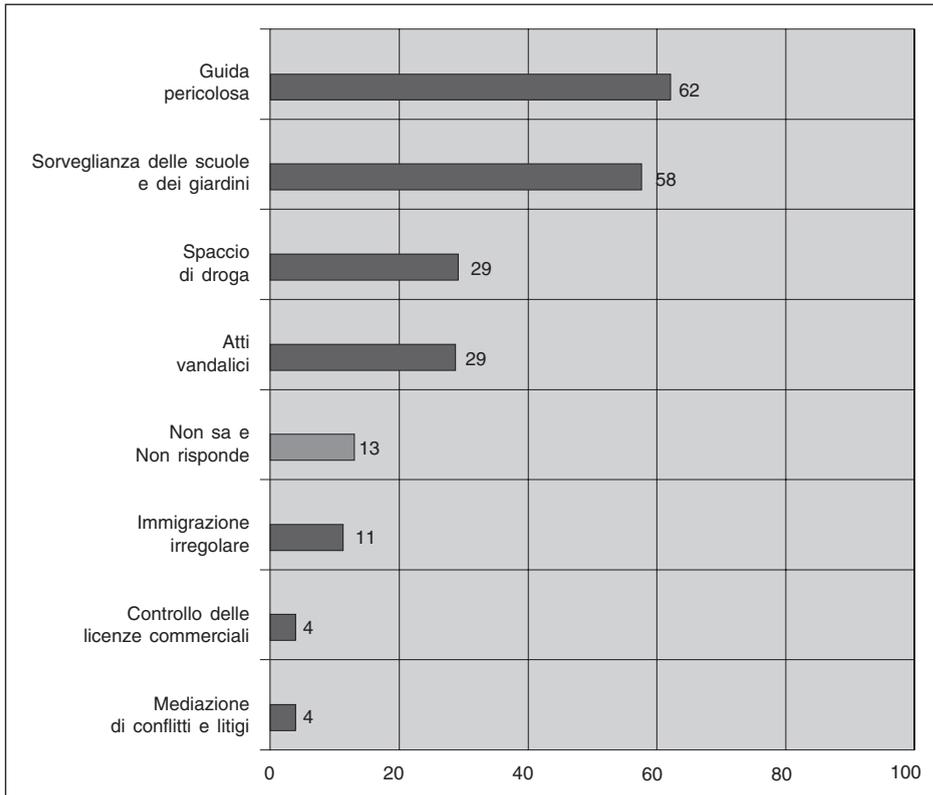
A quali fenomeni dovrebbe invece dedicarsi maggiormente la Polizia Municipale?

Anche in questo caso le indicazioni dei cittadini sono abbastanza esplicite: soprattutto a controllare la guida pericolosa (62%) e a sorvegliare scuole e giardini (58%).



Questa seconda voce richiama in qualche modo quella che segue ovvero, di nuovo, lo spaccio di droga (29%) un fenomeno, quest'ultimo che raccoglie per la polizia municipale lo stesso numero di segnalazioni degli "Atti vandalici" (Grafico 21).

**Grafico 21 - Fenomeni a cui la polizia municipale dovrebbe dedicare maggior attenzione. Valori percentuali sul totale degli intervistati**



Più distanziata è la posizione occupata in questo caso dall'immigrazione irregolare (11%) mentre sullo sfondo restano due attività – entrambe al 4% – molto diverse tra di loro, ovvero il controllo delle licenze commerciali e la mediazione dei conflitti e dei litigi. Va da sé che la prima è già un'attività della P.M. mentre la seconda, quantunque possa capitare, non è una delle attività in cui gli operatori della P.M. solitamente sono impiegati.

Prima di verificare se queste richieste – sia verso la polizia municipale che verso le polizie nazionali – giungano in maniera indifferenziata da



tutta la popolazione, val la pena di soffermarsi un attimo sui due fenomeni presenti in entrambe le liste sottoposte agli intervistati.

I due fenomeni, come si sarà notato, sono "lo spaccio di droga" e "l'immigrazione irregolare" sui quali va detto che, al pari di tutti gli altri, sono stati sottoposti agli intervistati con la tecnica della rotazione, ovvero occupando a turno le varie posizioni nella sequenza di presentazione.

Su entrambi i fenomeni è abbastanza netta la posizione dei cittadini che si aspettano "di più" su questi fenomeni dalle polizie nazionali, come si può vedere nella Tabella 8.

*Tabella 8 - Percentuale di persone che indicano alle polizie nazionali e a quella municipale di occuparsi maggiormente dei fenomeni dello spaccio e dell'immigrazione irregolare (N=1.200).*

	Carabinieri e Polizia di Stato	Polizia Municipale
Spaccio di droga	63	29
Immigrazione irregolare	35	11

Dopo aver visto il forte sbilanciamento a favore delle polizie nazionali ci si può ora chiedere che caratteristiche ha il cittadino "che chiede di più" alle varie polizie: si caratterizza in qualche modo in base al sesso o all'età o al comune di residenza?

Cominciamo anche in questo caso con le attese riversate sulle polizie nazionali e ai tre fenomeni a cui esse dovrebbero dedicare maggiore attenzione, ovvero lo spaccio, i furti in appartamento e l'immigrazione irregolare.

L'analisi del cittadino "che chiede di più" su questi tre fenomeni può per certi versi presentare alcune sorprese, come si può notare dalla Tabella 9.

Se non si notano sostanziali differenze tra i sessi per quanto concerne lo spaccio, queste differenze sono abbastanza evidenti per gli altri due fenomeni.

Le donne infatti si aspettano senz'altro di più per quanto riguarda i furti in appartamento (42 vs 33%) mentre i maschi sottolineano maggiormente la questione dell'immigrazione irregolare (38 vs 33%).

Sull'immigrazione e sullo spaccio insistono poi soprattutto i più giovani (18-34 anni) mentre è costante, per tutti tre i fenomeni, la maggior richiesta che proviene dai residenti nei comuni con dimensione media (10-50.000 abitanti).



**Tabella 9 - I tre fenomeni a cui Polizia e Carabinieri dovrebbero dedicare maggiore attenzione secondo gli intervistati, in base ad alcune caratteristiche degli stessi. Valori percentuali sul numero di casi di ogni categoria (N=).**

(N=)	Caratteristiche degli intervistati	Fenomeni (a cui dedicare maggiore attenzione)		
		Spaccio di droga	Furti in appartamento	Immigrazione irregolare
1.200	Tutti	63	38	35
576	maschi	63	33	38
624	femmine	66	42	33
322	18-34 anni	68	36	43
400	35-54 anni	67	38	39
478	oltre 54 anni	63	39	28
	Residenti in comuni:			
340	fino a 10.000 abitanti	64	35	33
330	da 10 a 50.000 abitanti	66	42	42
530	con oltre 50.000 abitanti	58	39	34

Le caratteristiche riscontrate nei cittadini che "chiedono di più" alle polizie nazionali sono le stesse di coloro che rivolgono la stessa richiesta alla polizia municipale?

Anche in questo caso accanto ad alcune conferme non mancano le sorprese (Tab. 10).

Conferme arrivano dai cittadini residenti nei comuni medi (10-50.000 abitanti) che chiedono, anche alla polizia municipale, un maggior impegno contro lo spaccio e una maggior sorveglianza di scuole e giardini.

Conforta, ma non sorprende, sapere che questi due fenomeni sono anche in testa alle richieste della classe d'età intermedia (35-54 anni) poiché è questa la classe in cui abbiamo il maggior numero di genitori i cui figli frequentano scuole e, presumibilmente, anche i giardini. Per di più sono sempre in questa classe d'età anche i genitori di coloro che potrebbero incontrare gli spacciatori.

Un po' di sorpresa viene invece dal trovare i giovani (18-34 anni) in testa a coloro che chiedono alla "municipale" di occuparsi maggiormente non solo di coloro che guidano pericolosamente, ma anche della prevenzione degli atti vandalici.

Vien quasi da pensare che a questa età, quando a tali fenomeni si è senz'altro più vicini, si ritenga la Polizia Municipale come la polizia più adatta a interloquire.



**Tabella 10 - I tre fenomeni a cui la Polizia Municipale dovrebbe dedicare maggiore attenzione secondo gli intervistati, in base ad alcune caratteristiche degli stessi. Valori percentuali sul numero di casi di ogni categoria (N=).**

(N=)	Caratteristiche degli intervistati	Fenomeni (a cui dedicare maggiore attenzione)			
		Guida pericolosa	Sorveglianza delle scuole e dei giardini	Spaccio di droga	Atti vandalici
1.200	Tutti	62	57,5	29	29
576	maschi	63	58	30	30
624	femmine	61	57	28	28
322	18-34 anni	67	58	29	32
400	35-54 anni	61	62	32	30
478	oltre 54 anni	59	54	27	26
	Residenti in comuni:				
340	fino a 10.000 abitanti	62	54	24	22
330	da 10 a 50.000 abitanti	63	65	35	30
530	con oltre 50.000 abitanti	62	55	28	32

## 8. NOTA METODOLOGICA

La popolazione di riferimento dell'indagine campionaria è l'insieme dei residenti maggiorenni in Emilia Romagna. Tale indagine si presenta con due obiettivi: (1) la stima puntuale di tali atteggiamenti al giugno 2001 e (2) l'analisi congiunturale delle variazioni degli atteggiamenti in materia di sicurezza rispetto al 2000.

La procedura di campionamento ha quindi tenuto conto sia di (1) che di (2): la scelta dei comuni campione ha seguito il criterio di mantenere, entro ogni strato, da 1/2 a 3/4 dei comuni campione presenti l'anno precedente e di estrarre con criterio casuale (con probabilità inversamente proporzionale alla dimensione demografica) i restanti comuni.

La stratificazione richiesta da tale indagine è una stratificazione per dimensione demografica in 7 classi (fino a 5.000 abitanti, 5-10.000 abitanti, 10-30.000, 30-50.000, 50-100.000, 100-250.000, da 250.000 in su).

Date le concomitanze delle indagini relative al comune e alla provincia di Bologna, previ accordi verbali si è proceduto a sviluppare una strategia campionaria comune, volta a ottimizzare gli sforzi di rilevazione e alla produzione di statistiche più precise. Le strategie campionarie di queste due indagini hanno previsto, per quanto riguarda il comune gli strati "centro" e "periferia" e per quanto riguarda la provincia gli strati "cintura", "imolese", "pianura", "montagna".



L'elenco completo dei comuni coinvolti nell'indagine è riportato nella successiva Tabella 11.

Tabella 11 - Comuni campione nell'indagine 2001 per strato di appartenenza.

Strato		Comune	Presente anche nell'indagine 2000	
Regione eccetto provincia di Bologna	100-250.000 abitanti	Modena		
		Parma	*	
		Rimini	*	
	50-100.000 abitanti	Cesena	*	
		Carpi		
	30-50.000 abitanti	Lugo		
	10-30.000 abitanti	Comacchio	*	
		Vignola		
		Correggio		
		Soliera	*	
	5-10.000 abitanti	Cavriago		
		Concordia sulla Secchia	*	
		Campogalliano		
		Gualtieri	*	
fino a 5.000 abitanti	Campagnola Emilia	*		
	Carpineti			
	Albareto	*		
Provincia di Bologna	Capoluogo	250.000 abitanti o più Bologna	*	
	Cintura	30-50.000 abitanti	Casalecchio di Reno	*
		10-30.000 abitanti	Anzola dell'Emilia	*
		Calderara di Reno	*	
		Castenaso		
		5-10.000 abitanti	Crespellano	*
	Imolese	50-100.000 abitanti	Imola	*
		10-30.000 abitanti	Castel San Pietro Terme	*
		fino a 5.000 abitanti	Casalfiumanese	
	Pianura	10-30.000 abitanti	Budrio	*
		5-10.000 abitanti	Sant'Agata Bolognese	*
			San Pietro in Casale	
	Montagna	5-10.000 abitanti	Marzabotto	*
		fino a 5.000 abitanti	Camugnano	
		Castel d'Aiano		

Le interviste si sono svolte, tra le 17 e le 21 dei giorni feriali, mediante un sistema Cati nel mese di giugno 2001 nelle strutture operative del Medec – Centro Demoscopico Metropolitano – a cura di 15 intervistatori appositamente addestrati e seguiti in ogni fase della rilevazione da un supervisore e dai ricercatori stessi del Medec.

Le distribuzioni di frequenza prodotte sono ottenute ampliando la base campionaria regionale (1.200 casi) con i campioni comunali di Bologna (+582 casi) e provinciale (+339 casi) al fine di ottimizzare lo sforzo



operativo di raccolta dei dati e utilizzare al meglio l'informazione raccolta.

Per permettere l'elaborazione contemporanea di tutta la banca dati raccolta si è dovuto ponderare i casi relativi alla provincia e al comune di Bologna per riportare il peso complessivo ai 1.200 casi.

Altre piccole operazioni di ponderazione sono state condotte in pochi casi di mancato raggiungimento delle quote di sesso ed età previste (in provincia di Bologna) e per coprire al meglio gli strati di campionamento utilizzati in provincia di Bologna.

Aver aumentato il numero totale di casi, anche se in modo non proporzionale alle effettive dimensioni demografiche degli strati, da 1.200 a 2.121 ha comportato un aumento della precisione delle stime di livello regionale.

La precisione della stima campionaria dipende dalla numerosità del campione stesso e quindi l'aumento di tale numero porta con sé un aumento della precisione della stima. Dato che però l'aumento del numero di soggetti intervistati non è proporzionalmente distribuito tra gli strati ma è teso a sovracampionare la provincia e il comune di Bologna la precisione campionaria non è stimabile in modo diretto dalla numerosità totale (2.121 casi). Mediante una stima approssimata dell'aumento di efficienza della produzione delle statistiche è possibile indicare una diminuzione della varianza campionaria di una statistica che è una proporzione di un carattere osservato del 21% rispetto al campione originario di 1.200 casi a livello regionale.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Istat, *Famiglie, abitazioni, sicurezza dei cittadini. Anno 2000*, Roma, 2001.

Ministero dell'Interno, *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*, Roma 2001.

\* \* \*

La nota metodologica è stata redatta da Tommaso Gennari, del Centro Demoscopico Metropolitano (Medec) della Provincia di Bologna.



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# I furti nelle abitazioni

di *Rossella Selmini*

## 1. PREMESSA

“Scrivo colpito dai recenti fatti di Arenzano, in provincia di Genova, dove il 3 agosto un giovane albanese è stato ucciso dal proprietario dell'appartamento nel quale stava tentando un furto. Un anno fa, durante il sonno e complice una finestra lasciata aperta, un ladro si è introdotto in casa mia arrampicandosi fino al sesto piano sul tubo del gas. Ha fatto il giro di tutte le stanze rubandomi oggetti del valore complessivo di alcuni milioni (tra cui oggetti di inestimabile valore affettivo) ed è arrivato fino ad aprire i cassetti del comodino a non più di un palmo dal mio naso. Tralascio ogni commento su quello che si prova...”

Queste considerazioni sono state espresse lo scorso 9 agosto da un lettore del quotidiano “La Repubblica”, in una lettera inviata alla redazione del giornale e pubblicata con il titolo: “Furti in casa, un allarme sottovalutato”. Le osservazioni citate, e molte altre riportate nella lettera, mettono in luce aspetti nuovi e problematici del furto nelle abitazioni e sono di tenore assai simile a quelle che, come vedremo, raccontano le vittime di questo reato.

Nel Rapporto regionale dello scorso anno abbiamo avviato una prima riflessione sul problema dei furti nelle abitazioni, evidenziando da un lato come questo reato fosse il più temuto nelle percezioni dei cittadini e dall'altro come esso risultasse, in particolare dal 1995 al 1998, in aumento, anche se in maniera difforme nelle varie aree del territorio regionale, tant'è che si parla – sempre nel precedente Rapporto, di “localizzazione della crescita” (Sacchini, 2000, 94). L'indagine dello scorso anno è stata esclusivamente di tipo quantitativo e ha avuto l'obiettivo di indagare su questo fenomeno per misurarne la diffusione e la localizzazione, per evidenziarne alcune modalità di realizzazione e per stimare i danni economici subiti dalle famiglie.



Il rapporto che pubblichiamo quest'anno rappresenta in un certo senso la continuazione di quella prima indagine, vista da una prospettiva, questa volta, esclusivamente qualitativa. Si è cioè cercato di approfondire la conoscenza del fenomeno – la cui rilevanza, in termini di allarme sociale, è indiscutibile – a partire dagli elementi offerti in primo luogo dalle vittime e poi da altre persone in qualche modo informate sul fenomeno, in ragione della loro professione: vale a dire esponenti delle forze dell'ordine (polizia di Stato, carabinieri e polizia municipale) e avvocati. Oltre all'approfondimento dell'analisi nella prospettiva delle vittime, si è anche cercato, nonostante la limitatezza dell'indagine condotta, di ragionare su alcune prime ipotesi relative alla nuova natura che i furti nelle abitazioni stanno assumendo. Ci è parso importante, infatti, lavorare in particolare su una tipologia di furti nelle abitazioni che si caratterizza per questi elementi: il luogo, cioè i centri di piccole-medie dimensioni o le zone rurali; il verificarsi degli episodi quando le vittime sono presenti nelle abitazioni; il tipo di refurtiva; le caratteristiche degli autori. La nostra ipotesi di partenza è che ad una tipologia "tradizionale" di furti tipica della nostra regione ( nei centri urbani, in orari diurni, in abitazioni vuote) si stia affiancando, da alcuni anni, una nuova modalità di furto, che interessa altre zone, altre vittime, altri autori, ecc. Questa nuova tipologia è peraltro quella che oggi assume più rilievo (anche negli organi di informazione) tra gli elementi che vanno a comporre il senso di insicurezza, soprattutto per la componente dell'intrusione nello spazio domestico nei momenti di presenza delle vittime ed, in particolare, durante le ore di sonno. Questo aspetto qualifica il furto nelle abitazioni in maniera radicalmente nuova, introducendo elementi di violenza che derivano dalla violazione dello spazio privato e dalla astratta possibilità del contatto fisico tra l'autore e la vittima.

La ricerca ha quindi riguardato la ricostruzione degli eventi in alcune realtà di medio-piccole dimensioni della nostra regione con particolare attenzione a questi aspetti:

- informazioni sulle vittime, sui loro comportamenti e sulla loro percezione dell'evento;
- il contesto e le modalità con cui si verificano gli eventi;
- le conseguenze degli eventi: danni economici, conseguenze psicologiche, cambiamento di abitudini e di opinioni, dei sistemi di protezione, ecc.;



– la denuncia del reato e il rapporto con le forze dell'ordine e con altre istituzioni.

La ricerca è stata condotta con interviste semi-strutturate a 18 vittime di furti nelle abitazione e n. 6 interviste di carattere analogo rivolte a rappresentanti delle forze dell'ordine ed altri esperti del problema. In quest' ultimo caso l'intervista ha avuto lo scopo di chiarire alcuni aspetti dell'evento e in particolare, per quanto riguarda le forze dell'ordine:

- informazioni generali sull'andamento del reato;
- loro opinioni sul problema;
- quali sistemi di prevenzione si adottano o si dovrebbero adottare;
- caratteristiche degli autori;
- se e che tipo di attività investigativa viene svolta e come ci si rapporta alle vittime.

## 2. IL CONTESTO DEGLI EVENTI: AREE INTERESSATE E MODALITÀ DI INTRUSIONE

Come si è anticipato, nella ricerca si privilegiata l'analisi delle realtà medio-piccole dell'Emilia – Romagna. Le abitazioni in cui si sono verificati gli episodi ricostruiti sono soprattutto villette a schiera, abitazioni singole o appartamenti all'interno di piccole palazzine, in zone residenziali o limitrofe ai piccoli centri della regione. Nella maggior parte dei casi, l'intrusione si verifica nelle ore notturne e soprattutto nell'arco di tempo che va dall'una alle cinque del mattino, senza che invece emergano particolari concentrazioni nell'arco dell'anno. Gli eventi, infatti, si distribuiscono uniformemente nelle diverse stagioni ed anche nei diversi giorni della settimana, a conferma del fatto che i criteri di scelta degli autori non sono probabilmente influenzati dall'assenza dei proprietari: al contrario (anche, come vedremo, per la tipologia di refurtiva) vengono privilegiati i momenti in cui l'abitazione è occupata. Uno dei dati caratterizzanti invece queste tipologie di furto sta nel fatto che, di frequente, quella degli intervistati non è l'unica abitazione della zona ad essere stata bersaglio del furto nella stessa notte, o in un periodo di tempo molto ravvicinato, tant'è che le vittime si ritrovano, a volte, tutte insieme a sporgere denuncia la mattina dopo. Si tratta di un aspetto che



contribuisce molto ad aumentare la preoccupazione verso questo tipo di reato, anche per il fatto di incontrarsi e parlarne (ciò che un esponente delle forze dell'ordine definisce come "effetto alone") e per la sensazione che il proprio territorio sia attraversato da una vera e propria "ondata di furti" in un arco di tempo limitato. Come racconta uno degli intervistati:

*Nella nostra zona, questi fenomeni si stanno ripetendo già da alcuni mesi; una famiglia, in particolare, ha subito due furti a distanza di un mese, in una via adiacente alla nostra piazza, in via Moro; nella nostra piazza era successo, diversi mesi prima, che una famiglia avesse subito un tentativo di intrusione, i ladri si erano fatti sentire ed erano scappati. In un certo senso me lo aspettavo (...) Da novembre a marzo di quest'anno abbiamo contato, se ricordo bene, una quindicina di casi, tra furti riusciti, tentativi e furti di automobili nelle abitazioni. (Intervista C2)*

E, quando i furti si concentrano in una sola notte:

*Sembrerebbe, questo lo hanno detto anche i carabinieri, che loro agiscono così: mettono una macchina, in un certo punto, una zona un po' isolata, poi, girano a piedi e fanno tutte le case dei dintorni. Poi, spostano la roba e la caricano tutta in macchina. Le prime volte, poi, avevano rubato una macchina, anche piccola, un'utilitaria che aveva le chiavi inserite che poi avevano abbandonato...magari, serviva solo per trasportare gli oggetti (Intervista SB, 1).*

Le modalità con cui gli autori dei furti si introducono nelle abitazioni non richiedono, in buona parte dei casi, una notevole professionalità. L'ingresso avviene in genere dalla porta principale o da una finestra, che vengono aperte velocemente e senza particolari difficoltà, come emerge dalle testimonianze delle vittime:

*Sono villette a schiera, tutte uguali, non hanno infissi particolarmente resistenti; sono entrati facilmente rompendo la serratura e siccome non abbiamo la doppia porta, la installeremo presto, hanno fatto un lavoro molto veloce e molto preciso. Non hanno fatto nulla che potesse provocare il nostro risveglio. (Intervista C2)*

*Hanno disfatto uno scuretto, con un piede di porco, sono andati sotto*



*allo scuretto, hanno preso via la madrella, dove c'è attaccata la cremonini, che è quella che chiude (...) La porta non sono riusciti. Non è blindata. Ho due porte: una principale, l'altra che dalla cucina va sotto il portico...E' una villa a schiera. Non sono riuscite ad aprirle ed hanno disfatto lo scuretto. Non abbiamo le inferriate, mia moglie non le vuole. (Intervista AE1)*

La stessa famiglia subisce, a distanza di poco tempo, una ulteriore intrusione:

*C'è un portichetto con un parapetto di una scala che viene su, sopra ci sono delle fioriere, c'era un finestrino che teniamo aperto in estate... si sono attaccati, tirati su, strisciato sulle fioriere ed entrati dal sottotetto. (Intervista AE1)*

*Abbiamo una casa bifamiliare e abbiamo un'entrata principale. Di solito usiamo quella; non ci chiudiamo dentro; visto che siamo mia nonna e noi, non chiudiamo i vetri [si intendono le porte di comunicazione interne] dell'appartamento. Si vede che mio figlio è venuto a casa tardi, verso le tre e mezzo, quattro...si è dimenticato di dare una mandata alla porta...Sono venuti dentro, hanno trovato le porte aperte...hanno fatto presto (...). Secondo me non l'hanno scassata [la porta principale]...non so come facciano...dicono con le tessere...le hanno dato un colpo e l'hanno aperta tranquillamente. (Intervista S1)*

E quando la casa ha più ingressi, ovviamente si privilegia quello più semplice:

*Loro sono arrivati, hanno prima cercato di aprire la porta della lavanderia, hanno avuto qualche problema perché, anche se hanno rotto la serratura, dentro attaccati nella porta, ci sono due catenacci... Loro entrando dal buco della serratura erano riusciti ad aprire quello di sopra... lo non so come fanno quella gente lì! Quello di sotto siccome era più duro hanno avuto delle difficoltà. Poi si sono resi conto che all'interno c'era un'altra porta con i vetri antisfondamento, perché in casa mia ho tutti i vetri antisfondamento, [hanno capito che] era chiusa anche quella a chiave, allora hanno pensato di entrare da quella davanti. ....In quella dietro avrebbero lavorato più in tranquillità, ma era più complicato. Allora ....Ho un portoncino [davanti] con quattro vetrini*



*sopra, con delle griglie, delle persone non possono entrare però ci possono mettere la mano... Mi hanno rotto la serratura, poi, siccome aveva la doppia mandata, hanno tolto la cornicetta da un vetrino, hanno tolto il vetro, hanno preso una sedia dal giardino, hanno messo dentro la mano e aperto la doppia mandata... (Intervista A1)*

In altre occasioni l'ingresso è anche più facile: forzando una tapparella o, semplicemente, da una finestra lasciata aperta ai piani superiori, soprattutto d'estate.

Perché, viene da chiedersi, è così semplice introdursi nelle abitazioni? La risposta sembra immediata: perché le abitazioni, soprattutto nelle zone di cui stiamo parlando, appaiono decisamente poco protette. Il primo motivo per cui sono poco protette dipende dalle realtà in cui si verificano gli episodi e dalla conseguente convinzione delle vittime di non essere tra gli obiettivi di un eventuale furto. Da un lato si pensa che i piccoli centri siano zone più protette da problemi di criminalità: è ricorrente la frase "qui, fino a pochi anni fa, potevamo lasciare le chiavi sulla porta" o comunque affermazioni di questo tenore:

*E poi, il nostro era un paesino molto piccolo, molto tranquillo...non ce l'aspettavamo. (Intervista SB1)*

*Io ho continuato ad abitare [in questo paese] anche se non ti offre nulla: non ha un negozio di scarpe, un negozio di abbigliamento per giovani; le uniche attività culturali sono la festa dell'Unità e la sagra in piazza. Per i giovani non c'è niente a parte la parrocchia...Non esiste niente per il cittadino, però almeno è tranquilla. Alla sera puoi passeggiare a piedi e non ti succede nulla, fino a qualche anno fa potevi dormire con le finestre spalancate e non ti succedeva nulla. Quello che c'era qui era la conoscenza, la disponibilità, la solidarietà di tutti e, soprattutto la tranquillità. Per cui facevi un bilancio: "Mi mancano tante cose, però ormai il mondo è ad un tiro di schioppo, me le vado a cercare..., però dall'altro lato c'è serenità e tranquillità". Se si perde anche quella... (Intervista C1)*

*Una volta si pensava che solo nelle città grosse ci potesse essere violenza, invece, forse, i ladri si trovano meglio in provincia, dove questi servizi [di controllo] vengono limitati per problemi d'organico, di bilancio... Quindi, è proprio nei paesi più piccoli che possono agire indisturbati...(Intervista C2)*



Da un altro lato si è convinti che la propria condizione socio-economica non sia particolarmente attrattiva. Pressoché nessuno degli intervistati, infatti, conservava nella propria abitazione beni di particolare valore (denaro, gioielli, oggetti artistici, ecc.). Esiste, di conseguenza, una sfasatura tra ciò che le vittime pensano sia “appetibile” e cioè che, a quanto sembra, gli autori di queste nuove tipologie di furto stanno invece cercando. Su questo equivoco, legato ad una idea più tradizionale del furto, si gioca la sorpresa che le vittime provano nello scoprirsi un bersaglio possibile di questo reato:

*Abbiamo sempre pensato di non avere grandi cose da portare via. I cellulari, il video, ma ce l'hanno tutti un video in casa; non avevamo dei beni particolari... non pensavamo di potere essere di interesse per i ladri. (...) Se uno ci vede, come persone...non pensa che possano venire a rubare da noi; mentre ad esempio in altre case...vicino a noi, c'era una signora che girava con collane grosse, d'oro...e li sono andati. (Intervista SB1)*

La maggior parte si percepisce e si definisce come “famiglia media”, “persone normali”, e questa percezione appare corrispondere, con qualche limitata eccezione, all'effettivo tenore di vita, al tipo di abitazione, alla professione, insomma alla complessiva condizione economica delle vittime intervistate. E' quindi evidente che il fenomeno di cui stiamo parlando ha assai poco a che fare con quello che i titoli di giornali definiscono “rapine in villa”:

*[Nella zona] ci sono delle villette, delle case basse, poi c'è anche un palazzone...Non è che ci abiti della gente benestante...si è tutti operai. Anzi ormai...tutti pensionati. (Intervista S1)*

*Probabilmente, se uno la guarda da fuori, può sembrare una casa, tra virgolette, di lusso. Perché è molto grande, poi, essendo appena stata aggiustata, è tutta in ordine. Potrebbe sembrare una casa di persone benestanti. Noi, però, siamo una famiglia media... (Intervista SB1)*

*Io non ho mai pensato, neanche una volta, che potessero venire (...) Tanto che dicevo a mio marito “ Cosa vuoi che vengano a rubare a casa nostra...?”. Non ho mai pensato, una volta...Una stupida! Perché si legge sul giornale, si sente alla televisione...è stata una*



*cosa cercata! Nel senso che sai che ci sono i ladri, hai la possibilità di sbarrarti in casa...lo non ci ho pensato. (...) Io ero proprio convinta che a casa mia non sarebbero mai venuti....Una presunzione... Perché quando hai a che fare con quella gente lì.. (...) Noi siamo persone che lavoriamo....cosa vuoi che rubino a casa mia? (Intervista A1)*

*L'unica cosa che continuavo a dire a mio marito e a mio figlio: "Non vale la pena lavorare tanto, tribolare tanto, risparmiare tanto che, poi, in dieci minuti, tutti i tuoi desideri... Era tanto che desideravamo cambiare macchina, abbiamo cercato di contentare il ragazzo, era una macchina di cinquantasette, cinquantotto milioni. (Intervista M2)*

A questi elementi si collegano eventi casuali, ma abbastanza frequenti, che facilitano l'impresa agli autori di reato: il fatto, per esempio, che proprio quella notte, qualcuno della famiglia avesse commesso una disattenzione, per esempio lasciare una finestra socchiusa, o non chiudere a doppia mandata il portoncino, o, più spesso, lasciare aperta la porta di comunicazione tra il piano terra e i piani superiori delle abitazioni, come ci racconta una delle vittime:

*Sembra quasi destino: era una sera, era un martedì, una mia amica era venuta da me, avevamo fatto circa mezzanotte. Sono andata a letto con calma, forse a mezzanotte e mezza. E' stata l'unica sera che avevo dimenticato di chiudere la porta interna, quella esterna era chiusa con due giri. Quella comunicante tra i due appartamenti... l'unica sera di tutto l'anno...ero talmente stanca...insomma me la sono dimenticata aperta! L'unica sera che non la chiudo, sono arrivati! Sembrava fatto apposta. Mi sono sentita anche in colpa: "Stupida che non l'ho chiusa!" (Intervista SB1)*

*Quella notte, mio figlio aveva preso dentro o messo fuori il gatto: non aveva dato il catenaccio. Hanno sfilato la serratura, hanno fatto così con tutti, hanno un affare apposta e la rompono a metà. Hanno scassato tutto e sono venuti dentro dalla porta d'ingresso. (Intervista AE1)*

*...E' sempre chiusa a doppia mandata... [la porta]...quella sera mio*



*figlio s'è dimenticato...Forse, passano e ci provano: se è aperta, vengono dentro, se no, passano avanti ... Quella sera hanno trovato aperta... secondo me è gente che gira. (Intervista S1)*

Una volta entrati nelle abitazioni, gli autori del furto si muovono (ovviamente a parte i casi in cui essi vengono scoperti dalle vittime) con una certa tranquillità e dirigono la loro attenzione innanzitutto ai beni che più sono a portata di mano: le borse e le giacche dei proprietari e, quindi, il loro contenuto: portafoglio e telefonini. Nella maggior parte dei casi, quindi, non è necessario mettere sottosopra la casa o cercare oggetti preziosi nascosti perché l'obiettivo prioritario del furto è a portata di mano. Ancora una volta i racconti delle persone intervistate chiariscono bene questo aspetto:

*Si sono soffermati solo nella zona giorno, la prima volta, perché, comunque, avevamo lasciato tutte le cose nella zona giorno: c'erano i portafogli, i cellulari e tutte le cose che a loro potevano interessare. Hanno preso anche il videoregistratore che era di quelli piccoli, facilmente trasportabile; hanno preso anche il mio zaino dell'università per mettercelo dentro. (...) Effettivamente erano in bella vista! Appoggiamo chiavi e portafoglio, poi, ce ne dimentichiamo, li lasciamo lì... quindi, hanno trovato vita facile. (Intervista SB1)*

*Abbiamo una campana nell'ingresso, ho notato a terra tutti i botti; non [c'era] particolare disordine, a parte i cassetti di un mobile della sala a piano terreno... I ladri avevano preso un portamonete e la mia borsa e avevano tolto il denaro, centocinquanta, centosessanta mila lire, poi, li abbiamo ritrovati in giardino...(Intervista C2)*

In alcuni altri casi, tuttavia, i ladri entrano anche nelle stanze da letto sempre alla ricerca di borse, telefonini e portafogli non lasciati nell'ingresso o nella zona giorno delle abitazioni. Nella maggior parte di questi casi, le vittime non si accorgono di nulla, e questo provoca un evidente sconcerto:

*Sono venuti dentro, hanno trovato le porte aperte...hanno fatto presto... Hanno guardato solo sul comò: c'era la borsa di mia moglie, il portafoglio di mio figlio...hanno visto quelli, hanno preso quelli. Poi...si vede che erano più di uno, uno è andato sopra, da mia nonna,*



*la porta era aperta...è entrato, ha preso una borsetta che era attaccata al attaccapanni. Poi, abbiamo trovato la borsetta di mia moglie e di mia nonna nell'entrata: le hanno scaravoltate e hanno tirato fuori solo i soldi e i documenti; il portafoglio di mio figlio, l'abbiamo trovato, dietro alla casa, dove ci sono i garage, anche questo tutto scaravoltato...hanno preso solo i soldi. Però, non hanno fatto danni, non hanno fatto niente...(...) Non abbiamo sentito niente, no... Si vede che quella sera doveva andare così! (Intervista S1)*

*Quando mi hanno detto che andavano nelle camere, mi sembrava impossibile. Invece mi hanno preso un portafoglio sul comodino...e non ci avevano dato lo spray. (Intervista AE 1)*

ed una altrettanto evidente preoccupazione:

*Quando ti entrano in casa, ti girano nelle camere senza che tu te ne accorga.. è una cosa grave! (intervista M1)*

In alcuni altri casi, invece, le vittime si accorgono dell'intrusione ( o si svegliano per altri motivi), come racconta uno degli intervistati:

*Mi sono accorto della presenza di qualcuno nell'ingresso della camera da letto, tramite dei piccoli rumori e soprattutto per dei bagliori. Mi sono svegliato, ho capito che c'era qualcuno, ho reagito cercando di fare intuire che ero sveglio e che mi stavo alzando. Ho detto ad alta voce: "Adesso mi alzo e vengo giù". Mia moglie è balzata sul letto, ha iniziato ad urlare, io le ho tappato la bocca... Questo si è dileguato... Siamo stati colti dal panico: non sai quanti erano, se erano effettivamente usciti o no... Dopo qualche minuto di tentennamenti, sono sceso, la porta era spalancata. (Intervista C1)*

*Io quella sera avevo un mal di testa atroce. Alle quattro e un quarto mi sono alzata, sono andata in cucina a prendere la medicina contro il mal di testa. Poi, sarà stato un quarto alle cinque, ho sentito un rumore (...) Sono andata in cucina, ho visto la finestra spalancata, mille lire per terra, mi mancava il portafoglio che avevo dimenticato sul tavolino. Ho iniziato a chiamare mio marito e il ragazzo. Il ragazzo si è accorto subito che c'era la porta aperta. L'unico cassetto che mi hanno aperto era quello dell'ingresso dove c'erano le chiavi sia della macchina che di casa. (Intervista M2)*



I pochi casi di questo genere si concludono sempre con la fuga degli autori. In un caso soltanto i ladri, che avevano appena rubato l'auto dal garage, tentano di investire il proprietario che si era svegliato e li stava inseguendo.

### 3. QUALI BENI VENGONO SOTTRATTI?

Quest'ultimo episodio anticipa alcune considerazioni sul tipo di refurtiva. Si tratta di un aspetto che qualifica in maniera specifica, lo si è anticipato, questa nuova tipologia di furti. Dalle testimonianze delle vittime, infatti, si nota con chiarezza che i beni oggetto di attenzione degli autori sono, in primo luogo, soldi e telefonini:

*Hanno preso dall'attaccapanni le giacche. Poi, hanno preso quello che c'era dentro, poi, quella di mia moglie era sotto il portico, la mia per andare al cancellino e il giaccone di mio figlio era nel giardino pubblico, dove c'è il marciapiede. Avevano preso fuori i soldi e avevano lasciato là tutto. Io non avevo neanche il portafoglio, avevo dei soldi nella tasca interna della giacca... li hanno trovati. E poi il telefonino. (Intervista AE1)*

[I bancomat e le carte di credito] *Non le hanno prese...Le hanno lasciate tutte. Magari, i codici non erano scritti di fianco, però, se uno cercava, nella borsa, qualche foglietto ci poteva essere. Proprio non ci hanno neanche guardato...erano dentro al portafoglio, non li hanno tolti e poi abbandonati, li hanno lasciati come erano. Cercavano sicuramente i contanti. (...) ad esempio, l'oro non lo hanno cercato, era più nascosto, ma volendo potevano trovarlo...(Intervista SB1)*

Oltre agli oggetti facilmente asportabili che abbiamo già indicato, l'altro bene che più frequentemente rappresenta il bersaglio (a volte unico) del furto è l'automobile custodita nel garage o nel cortile dell'abitazione. Le chiavi dell'automobile vengono trovate nelle borse o nelle giacche lasciate nell'ingresso o nelle camere, o in un cassetto dei mobili di ingresso: in luoghi, comunque, che non richiedono una ricerca accurata. Auto di grossa cilindrata e fuoristrada non vengono in genere più ritrovati (a parte due casi che descriveremo poi), mentre altre auto più vecchie o di piccola cilindrata vengono, pare, utilizzate



per commettere ulteriori furti in altre zone e comunque ritrovate abbandonate ad una certa distanza di tempo. I racconti delle vittime, spesso arricchiti dalle informazioni che esse stesse ricevono dalle forze dell'ordine, chiariscono bene questo aspetto:

*....Non c'era nessun segno che mi facesse pensare subito: "Sono venuti i ladri!". Io pensavo che i ladri buttassero all'aria tutto...., poi, c'erano anche delle cose di valore: c'era un motorino, c'era un casco, c'era un grandissimo borsone, c'era uno stereo, un videoregistratore....Tante cose che potevano essere allettanti. A quel punto mio marito ha detto: "Hai guardato se c'è la macchina?". Perché noi la macchina la teniamo all'interno del cancello e le chiavi sono in casa. Ci siamo resi conto che era la macchina ad essere stata rubata e quattro paia di scarpe.. Non c'era disordine, niente. Da non rendersene conto!. La cosa mi fa un po' sorridere perché sono andati fuori con quattro paia di scarpe in mano e lì c'era un borsone che costava duecentocinquanta mila lire...Forse non erano italiani! Perché un italiano sa che un borsone così aveva del valore, quindi, quattro paia di scarpe le butti lì dentro. ( Intervista A1)*

sempre la stessa persona continua:

*Quando sono andata a fare la denuncia, mi hanno detto: "La macchina ha girato. L'ultima volta il 20 maggio, sono usciti a Roma nord alle sei e cinque". Lì proprio ho detto: "Allora era già venduta!". Non sono ladri che sono venuti fino a casa mia e poi, con un colpo di fortuna hanno trovato....Erano persone disposte a tutto, che volevano la mia macchina. Perché se è un balordo che viene in una casa e miracolosamente trova le chiavi di una macchina così, non sa dove piazzarla...(Intervista A1)*

Le modalità dei furti delle auto vengono ulteriormente chiarite da questa testimonianza:

*I ladri avevano preso un portamonete e la mia borsa e avevano tolto il denaro, centocinquanta, centosessanta mila lire, poi, li abbiamo ritrovati in giardino... La cosa più importante: ci hanno rubato l'automobile. L'avevamo comprata un paio di settimane prima ed era a casa nostra solo da tre giorni. Loro hanno trovato le chiavi, le avevo nascoste in un cassetto, purtroppo avevamo lasciato il cancelletto*



*aperto, cosa che non facciamo più... Sono partiti tranquillamente con l'automobile. (...). Il mio vicino di casa ha subito, nella stessa notte, un furto analogo, però con danni maggiori. Noi abbiamo ritrovato l'automobile, due settimane dopo (...) i ladri avevano usato la nostra auto per compiere furti in provincia di Bologna, in particolare a Imola e in un'altra località sulla collina. Hanno trovato nella nostra automobile un giaccone e dei telefoni cellulari appartenenti a persone residenti in queste zone. Così hanno ricostruito il loro percorso: l'hanno tenuta cinque giorni, poi, una signora si è accorta di questa automobile parcheggiata in una piazzetta [di un paese vicino], ha chiamato i vigili urbani; poi, i carabinieri facendo un sopralluogo hanno riscontrato che era un'auto rubata. Sono stati scoperti a rubare (...) sono fuggiti, hanno abbandonato la nostra auto chiusa, con la refurtiva su e si suppone che siano scappati con l'altra che avevano rubato al mio vicino di casa la stessa notte. (...) L'auto del mio vicino è stata ritrovata in Veneto, una settimana fa. La nostra non era rovinata, quella del mio vicino era in condizioni abbastanza precarie. Era stata abbandonata dopo un inseguimento da parte della polizia stradale in autostrada: i ladri sono stati scoperti, sono scappati alla vista della polizia, sono usciti di strada a seguito dell'inseguimento. Questi ladri quando rubano auto, rubano auto tedesche: BMW come nel caso del mio vicino, Mercedes oppure Golf; la nostra non è tedesca, ha suscitato interesse perché era, per colpa nostra, un po' incustodita. (Intervista C2)*

*Nel garage c'erano quattro macchine: dietro c'era la Bravo, hanno aperto il portone, hanno piantato la Bravo in mezzo al cortile e hanno preso l'altra, nuova. (Intervista M2)*

*Si, è capitato anche in altre zone, anche più isolate di casa mia. Anche lì, come noi, le prime volte: porte aperte, macchine aperte...con facilità, hanno rubato. Soprattutto rubavano le macchine di grossa cilindrata: persone che l'avevano comprata due giorni prima... Sapevano chi l'aveva, che l'aveva comprata, quando arrivava...Questo è capitato due o tre volte, anche di recente. Macchine sempre grosse, arrivate da poco e rubate. (Intervista SB1)*

Appare quindi abbastanza evidente che la tipologia di refurtiva preferita si collega strettamente alle modalità di queste nuove tipologie di furto: per trovare portafogli, cellulari e automobili i proprietari devono



essere in casa. E appare altrettanto evidente la ragione per cui questi beni sono preferiti ad altri: consentono di agire velocemente perché non vengono nascosti, sono facilmente asportabili e sono beni che non devono essere “piazzati” sul mercato locale. Secondo l’opinione di forze dell’ordine e di esperti del problema, i telefonini, infatti, vengono utilizzati nell’immediato in Italia e poi portati nel paese d’origine degli autori (quasi sempre, secondo l’opinione degli esperti, e come vedremo nel successivo paragrafo 8, l’Albania) e lo stesso per le auto di grossa cilindrata o i fuoristrada.

Nell’unico caso in cui due automobili di questo tipo sono state ritrovate, infatti, esse erano depositate presso una carrozzeria ed erano in procinto di essere spedite in Albania. In quella occasione sono stati arrestati tre italiani e due albanesi. Beni di altro tipo, al contrario, non sarebbero apprezzati per la difficoltà che avrebbe questa tipologia di autori a collocarli nel mercato della ricettazione del nostro paese.

Quando non viene rubata l’automobile, il furto, di conseguenza, non comporta (a parte qualche caso) un danno economico rilevante per la famiglia, se non, come vedremo, per le spese successive di riparazioni e per l’adozione di sistemi di tutela.

Nei casi, molto pochi, in cui il furto appartiene alla tipologia più tradizionale, invece, la refurtiva è sempre dello stesso tipo: oro, o anche bigiotteria, e soldi, se disponibili:

*Avevo una scatolina dove avevo diverse cose d’oro, sul comò, ma non le saprei dire il valore. Come soldi, avevo dei borsellini..., ci saranno state cinquanta, sessantamila lire. Hanno preso nel cassetto centocinquanta mila. Avevo dei soldi dentro ad una busta... non li hanno presi. Ma tutte le scatole, dalla più piccola alla più grande, non ne abbiamo trovata una chiusa. (Intervista A5)*

E a volte il danno economico è rilevante:

*Ci hanno portato via tutto l’oro di cinque persone, tranne quello che avevamo addosso. Ne avevamo un bel po’: catenine, anelli... L’oro: tutto! Non avevo una cassaforte...(Intervista S3)*



#### 4. LA NARCOSI E I COMPORAMENTI VANDALICI

Una delle modalità che contraddistinguerebbe questa nuova tipologia di furti nelle abitazioni sta nell'utilizzo di bombolette spray per narcotizzare le vittime e garantirsi di poter agire indisturbati. Nella nostra ricerca abbiamo quindi anche cercato di capire cosa pensano le vittime e le forze dell'ordine in merito al problema della narcosi e ad altri comportamenti di tipo vandalico che gli autori metterebbero in atto nelle abitazioni.

La questione della narcosi presenta un notevole interesse da molti punti di vista, soprattutto in relazione alla percezione particolarmente allarmata che le vittime hanno di questo tipo di furti. Tuttavia, l'unica affermazione precisa (con qualche dettaglio sulla composizione) relativa all'uso di spray narcotizzante è rintracciabile solo nelle cronache della stampa. In un articolo de "Il Resto del Carlino", cronaca di Bologna, relativo ad una serie di furti realizzati nel luglio 1996 in alcuni comuni della cintura urbana bolognese, si legge "Una spruzzata di potentissimo sonnifero attraverso i fori delle tapparelle e persiane, e poi via libera...(...) Dei ladri nemmeno la più pallida traccia, a parte una bomboletta spray di latta con i resti di una mistura soporifera di cloroformio e acqua ossigenata e con l'aggiunta di una piccola dose di alcol etilico". Anche negli anni successivi, in molte cronache di furti, la stampa ipotizza l'uso di queste bombolette, uso che, tuttavia, viene regolarmente smentito dalle stesse vittime intervistate nella nostra ricerca:

*Alla mattina, quando ci siamo alzati, non abbiamo sentito malesseri particolari, io penso che non ci abbiano narcotizzati. (Intervista C2)*

*Secondo me, no [non eravamo stati addormentati]. Poi quando sei stanco dormi come un sasso. A me ci vogliono le cannonate per svegliarmi. (Intervista M1)*

*A me lo hanno chiesto [se pensava di essere stata narcotizzata] ma non mi sono accorta di niente. Nel pomeriggio avevo il senso di vomito e il mal di testa, ma, secondo me, era il sistema nervoso. Qualcosa che ti blocca. Mi hanno chiesto se c'era puzza o odore. Secondo me non hanno avuto tempo. Mi sono svegliata alle quattro e un quarto e alle cinque avevano già fatto tutto. (Intervista M2)*



*Sono entrati nella camera dei miei genitori, hanno rovistato un po', ma hanno fatto pianissimo...probabilmente sono rimasti un po', non in fretta e furia. I miei, comunque, hanno un sonno pesantissimo (...) No, loro non hanno pensato di essere stati narcotizzati (...) Credo che non abbiano usato spray, niente (...) anche perché mi avevano detto che se ti danno lo spray, ti viene il mal di testa...(Intervista SB 1).*

Su questa opinione delle vittime concordano anche pressochè tutte le osservazioni avanzate in merito dagli esponenti delle forze dell'ordine intervistati:

*Varrebbe la pena di fare su questo una ricerca più approfondita, dal punto di vista scientifico... Però, dal punto di vista così, empirico.... I casi che ho visto io... Io non me ne ricordo neanche uno... Ne ho sempre sentito parlare come di favole metropolitane, sempre da persone che però non erano venute lì a denunciare il reato (...) Prove materiali, mai.. (Intervista E6)*

Alcuni dicono qualcosa di più, cercando di interpretare perché si sia diffusa questa ipotesi:

*Vuole la mia opinione? Noi non abbiamo mai trovato niente del genere, bombolette, cose simili (...) Per un po' abbiamo pensato che fosse possibile. Alle vittime lo chiediamo sempre perché forse un dubbio di fondo rimane, ma mai verificato (...) Io penso che serve a sentirsi più tranquilli, a giustificare il fatto di non avere sentito rumori, una cosa inaccettabile, per alcuni. (Intervista E4)*

Invece secondo un esponente delle forze dell'ordine, le bombolette spray esisterebbero e verrebbero utilizzate, seppure in modo meno diffuso di quanto si dica e di quanto scrivano i giornali. Tuttavia, anche questo intervistato riconosce di non avere mai verificato direttamente questa ipotesi.

Il fatto che tutte le vittime neghino l'ipotesi della narcosi nel loro caso, e attribuiscono il fatto di non essersi accorti di nulla semplicemente al sonno pesante, alla stanchezza, alle ore in cui avviene il furto (quelle in cui il sonno è più profondo), non significa che non credano alla possibilità di questo utilizzo. Anzi, molto spesso hanno sentito parlare, in paese, tra conoscenti o dalle stesse forze dell'ordine di queste



modalità:

*Si sa che lo fanno, si dice che al mattino ti svegli con un gran mal di testa, sei intontito. (Intervista S1)*

*Un anno fa ci sono stati altri furti in zona. Agivano di notte, addormentavano, almeno così dicevano in giro, e prendevano tutto quello che trovavano, soldi, cellulari (....) La gente diceva di essere stata addormentata perché non avevano sentito rumori. Mi hanno raccontato di persone che....(...) loro erano stati narcotizzati e sono stati male dopo il risveglio, hanno avuto vomito e capogiri. Io non ho sentito cose così, rispetto ai nostri furti. (Intervista C2)*

*C'è un mio amico [a cui hanno rubato cose di valore]... ma loro li hanno addormentati. Alla mattina si sono svegliati con mal di testa, la nausea. Poi, non hanno sentito niente e hanno portato via delle cose dal comodino... Loro li hanno addormentati. Poi, anche della gente a Portomaggiore... (Intervista A1)*

Anche le ipotesi di comportamenti particolarmente spregiati nei confronti delle vittime o di vere e proprie violenze sono il risultato di racconti, di voci del paese, di conoscenze indirette:

*A casa di un altro signore hanno sporcato il suo giardino; a casa del mio vicino hanno mangiato un paio di pastine, in cucina. In altre occasioni hanno fatto cose ben peggiori: vandalismo... Hanno distrutto degli appartamenti. Non so se sono sempre quelli... C'è questo modo di agire, abbastanza libero, anche in presenza delle persone. Questo ci dà un po' fastidio. (Intervista C2)*

*A Portomaggiore hanno fatto anche delle violenze: hanno rasato la moglie sotto, il marito in testa... (Intervista A1)*

*Erano andati a rubare a casa di un amico di mio fratello, non nella nostra zona... Erano a letto, li hanno addormentati... hanno scritto [un messaggio osceno]. (Intervista S1)*

Nei casi ricostruiti con la nostra ricerca, episodi di questo tipo non sono stati rilevati. In un solo caso, i ladri sono entrati in cucina, "hanno aperto il frigo, hanno tolto del formaggio fresco che era in un piattino,



una bottiglia di acqua minerale e l'hanno messa davanti a casa...” (intervista C2). L'episodio che presenta i rischi maggiori per le vittime sembra essere quindi quello del tentativo di investimento del proprietario dell'auto a cui si è accennato in precedenza. Questi risultati contrastano in parte con l'immagine degli autori che viene ricostruita dalla stampa ed anche da alcuni degli intervistati delle forze dell'ordine (v. il successivo paragrafo 8). In una di queste testimonianze si afferma infatti che, in questi casi:

*C'è un discreto uso della violenza e un atteggiamento di “assoggettamento” delle persone che sono in casa. Per esempio se vanno in un appartamento vuoto, è tipico che oltre a svuotarlo, aprono il frigorifero, mangiano e lasciano i resti... ma non per fame, per dimostrare la piena supremazia. Oppure fanno i loro bisogni, quando, va bene, nel bagno oppure, a sfregio, anche sul tappeto. La modalità è quella dell'assoggettamento quanto meno psicologico. Per non parlare dei casi in cui c'è proprio un'aggressione fisica. (Intervista E2)*

## 5. LE CONSEGUENZE DEL REATO

Nella pur vasta letteratura sull'impatto psicologico provocato sulle vittime da un reato, troviamo tuttavia scarsa attenzione alla reazione conseguente i reati contro la proprietà. Alcune ricerche svolte in altri paesi hanno tuttavia evidenziato come anche questo tipo di furti, e in particolare i furti nelle abitazioni, siano in grado di provocare situazioni anche gravi di disagio psicologico che a volte perdurano nel tempo (Maguire, 1980). La nostra ricerca ha confermato questo fatto e ha soprattutto dimostrato che le nuove modalità con cui si realizzano i furti nelle abitazioni provocano conseguenze decisamente più gravi di quelle seguenti ad un furto di tipo più tradizionale. L'intrusione in ore notturne, alla presenza delle vittime (indipendentemente dal fatto che esse si siano o meno accorte di quanto stava succedendo) è l'elemento più forte nel provocare ansie e paure. Scarso rilievo sembrano avere caratteristiche personali, quali il sesso o l'età, anche se i giovani maschi componenti delle famiglie che hanno subito questo tipo di furti sembrano essere quelli che si preoccupano meno e che dimenticano più in fretta. Una certa differenza, che andrebbe però verificata meglio, sembra emergere tra uomini e donne nella percezione a distanza: le donne ricordano l'evento più a lungo e, a



differenza degli uomini, sembrano provare più spesso sentimenti definiti come “disgusto” o “repulsione” verso gli oggetti personali che sono stati toccati dagli autori dei reati.

Ancora una volta i racconti delle persone intervistate possono chiarire meglio di altri commenti le sensazioni provate e, soprattutto, quali sono gli elementi che fanno vivere (e rendono) questi episodi come aggressioni di carattere violento alla propria sfera privata anche quando non vi è un contatto diretto tra vittime e autori:

*Il furto non è considerato un danno alla persona, però, secondo me...la casa è la persona, casa mia sono io, non è casa tua. C'è la mia tranquillità, la mia storia, i miei ricordi...Se uno viola queste cose, viola me stesso. Secondo me è un reato contro la persona. (Intervista C1)*

*La sofferenza, il dolore, il mezzo che ti hanno rubato, le cose che ti hanno rubato, la tua privacy che è stata violata...Perché a casa mia è sempre stato il posto dove mi sono sentita più sicura in assoluto. Ad un certo punto questa cosa è vacillata molto, perché io non mi sentivo più sicura. Finché, dopo una settimana, mi hanno messo su l'allarme, dormivamo con tutti i divani appoggiati alle porte. E' una cosa che se uno te la racconta e non lo provi, non riesci a capire fino in fondo. (Intervista A1)*

Molti traducono queste sensazioni in disagi psicologici di varia natura: difficoltà a dormire, difficoltà a restare in casa da soli, atteggiamenti ossessivi di controllo, ecc.

*Io, dopo quella sera, ho passato quattro, cinque settimane senza riuscire a prendere sonno, anzi avevo il terrore di chiudere occhio... Quando arrivava sera, il buio...non riuscivo a tranquillizzarmi, a dormire; quando riuscivo a chiudere gli occhi, dopo qualche secondo, li aprivo di scatto, poi, mi alzavo sul letto... Ho dovuto fare uso di farmaci per riuscire a dormire. (Intervista C1)*

*Io personalmente l'ho vissuta molto male, perché in quel periodo ero spesso a casa da sola. C'è stata una sera, a distanza di brevissimo tempo dal furto, che i miei erano usciti: per ogni rumore ero allarmata, pensavo a tutti i possibili tipi di persone che stavano per entrare. Il primo periodo per me è stato drammatico. Vivendo, poi, spesso da*



*sola, di giorno, ogni rumore, ero alla finestra a guardare se c'era qualcuno; per esempio se sentivo, in lontananza, il rumore di una macchina, andavo a vedere se stava girando lì attorno. Poi, anche alla sera, quando magari tornavo tardi, avevo sempre un po' paura ad entrare. Dicevo: "Se me li trovo dietro alla porta? Se entro e sono lì che stanno frugando...?" .Questo sarà durato le prime due, tre settimane. Avevo paura: magari tornavo alla sera tardi, ero abbastanza preoccupata: tornavo alle due e dicevo: "Magari questo è l'orario buono". Insomma, mi sentivo molto preoccupata. (Intervista SB1)*

Uno degli intervistati esprime poi alcune considerazioni che sono di grande interesse per interpretare meglio anche il problema della narcosi e che conferma alcune ipotesi avanzate dagli stessi esperti del problema: il fatto cioè che sospettare o ipotizzare di venire addormentati artificialmente abbia una funzione tranquillizzante per la vittima, mentre l'idea di essere, per quanto addormentati, comunque coscienti è decisamente più difficile da accettare:

*[La cosa che mi ha più preoccupato] è il fatto di pensare: "Non me ne sono accorto". Sicuramente non sono entrati nella zona notte, non ci hanno dato sostanze che potessero fare dormire...assolutamente, noi eravamo tranquilli, quindi, è il fatto di pensare che chiunque può entrare in casa e noi non ce ne accorgiamo. Questo è stato il primo impatto: sentirsi vulnerabile, dici, sono esposto a chiunque. (Intervista SB1)*

Le paure, raccontano le vittime, in alcuni casi durano un po' nel tempo e si traducono, soprattutto per le donne, nella difficoltà a usare o toccare le cose a loro volta usate o toccate dagli autori, nella necessità di pulire continuamente la casa, nell'assunzione di comportamenti protettivi di varia natura che diventano una abitudine quotidiana:

*Io da quella volta, ieri e oggi è stata la prima volta che uso la macchina. Quando monto su questa macchina, il pensiero di chi me l'ha toccata...(...) L'ho fatta pulire, lavare, ma mi viene una cosa così che...Mi passerà anche quello. Infatti non volevo neanche rinnovare la patente. (Intervista M2)*

*La paura c'è sempre. Prima di andare a letto accendo tutte le luci perché sono da sola e quando penso a quella notte... Ho più paura*



*adesso di quando è successo. (Intervista M3).*

Tutte le ansie, le preoccupazioni e i comportamenti di autoprotezione che abbiamo appena citato vengono espressi e raccontati in maniera ancora più forte da chi ha subito più volte un furto o un tentato furto:

*[Dopo il secondo furto] la situazione è peggiorata moltissimo. Stavolta i miei l'hanno sentita molto di più di me. Perché erano entrati in camera da letto mentre loro dormivano... Allora lì scattano tutte le questioni psicologiche del tipo: "Ma se mi svegliavo? Cosa avrebbero fatto? Mi avrebbero picchiata, accoltellata" Le pensi tutte. "Non puoi neanche stare tranquillo mentre dormi..." "Ti senti ancora più violato. Finché si fermano in cucina... Ma mentre tu dormi: sei più inerte, non ti puoi difendere. Soprattutto la paura del "Se mi sveglio?". L'hanno presa in maniera diversa: mia madre era agitata, ma l'ha vissuta un po' meglio; mio padre è andato giù di testa. ( Intervista SB1)*

*Mia moglie si alza la notte e deve accendere la luce e svegliare gli altri, perché non ha più il coraggio di girare per casa in penombra. Non le dico aprire le finestre...anche d'estate, quindi, condizionatori... Voglio dire: lei non è più sicura a girare per casa, costretta a stare chiusa con il condizionatore... ho avuto la cervicale, ho speso tanti soldi...che io, prima, stavo bene...adesso devo chiudermi anche d'estate. (Intervista AE 2)*

In questi casi, come in quello successivo (che comunque rappresentano indubbiamente i fatti che hanno revocato reazioni più gravi, anche perché in uno vittime e autori si sono incontrati) neppure l'adozione di strumenti di autotutela consistenti riesce a produrre un effetto tranquillizzante:

*Quando hai l'antifurto, l'unico momento in cui sei vulnerabile è quando digiti il codice...Si fantastica: uno può essere nascosto, viene avanti e dice: "Adesso digita il codice che vogliamo entrare...". Magari sono storie da film, ma era una storia da film anche il fatto che uno entrasse in casa mia, per rubarmi le chiavi, per aprirmi il garage e portarmi via la macchina o che lui [il marito] si trovasse in mezzo a tre che non avevano certo buone intenzioni... Il piano di sotto lo hanno passato a tappeto! Questo è il nostro stato d'animo: tutte le sere: "Hai acceso? Siamo a posto?". (Intervista C3)*



In questo caso la situazione è anche aggravata dal fatto che, nella zona, si sono ripetuti numerosi altri casi simili nell'arco di circa sei mesi:

*Eravamo andati via in aprile, e sono tornati; adesso siamo stati via un po', torniamo, ci sono stati un'altra volta... Mi sembrava di avere capito dal capo dei vigili che c'erano delle ronde... Allora c'è gente intenzionata male: aspettano che passi la ronda, per farsi avanti... (Intervista C3)*

Troviamo invece reazioni del tutto diverse nei pochi casi in cui i furti sono di tipo tradizionale, cioè si sono verificati in assenza dei proprietari. E' diversa, qui, sia la reazione immediata che quella nel medio e lungo periodo, come ben espresso in particolare da questi due episodi raccontati dalle persone intervistate:

*Ho preso un mobile, l'ho messo contro la porta e ho aspettato che arrivassero i carabinieri (...). Poi, ho aspettato che andassero via, ho appoggiato una scrivania contro la porta e ho dormito. Devo dire che nel corso del tempo, un pochino di paura ce l'avevo: ad esempio, la parte da dove sono saliti dalla grondaia, che era la parte più buia, era anche la parte corrispondente alla camera da letto. C'era un terrazzino, con gli scuri...mi ricordo che in estate, dopo il secondo furto, facevo un po' di fatica a dormire con le finestre aperte, sapendo che la prima volta erano entrati da lì. Mi ricordo che mi dava un po' fastidio l'idea... Adesso, dormo tranquillamente da sola, non mi ha causato...Sicuramente, se mi fosse capitato di incontrarli... Il furto, in quanto tale, è stato un danno sopportabilissimo...secondo me sono sempre esistiti, non c'è niente d'anomalo. (Intervista S2)*

*Io credo che sia anche questione di modo di essere, di pensare. Di non essere limitati al discorso: "E' successo a me, perché proprio a me?" Che sono pensieri che fai, però, nell'immediato, poi, dici, è uno dei rischi. Non è che mi abbia comportato il non potermi permettere le ferie o di non mangiare una settimana perché non avevo i soldi per farlo. Sono cose che fanno male, danno fastidio, ma non hanno comportato dei grossi cambiamenti nella mia vita. Non so perché uno reagisca in un modo, uno in un altro... (Intervista AE3).*

E' interessante notare che entrambi questi casi riguardano donne che



vivevano sole al tempo dell'evento e che entrambe hanno subito due intrusioni a distanza di poco tempo. L'elemento della assenza da casa nel momento del furto è comunque determinante nel condizionare la reazione anche di altre vittime, in questo caso maschi adulti che vivono con la famiglia:

*Dopo il furto in casa, ho avuto la riprova del fatto che abbiamo ancora un senso della sicurezza difficile da scalfire. Nel senso che economicamente il furto è stato di modesta entità: un paio di milioni, tre se ci mettiamo il valore commerciale della videocamera. Va bene, sopperisci! (...) ... Non abbiamo le inferriate alle finestre, abbiamo solo vetri antisfondamento. Come famiglia è la terza volta che subiamo un furto in dieci anni. Abbiamo cambiato le serrature per avere più tranquillità psicologica. L'esperienza ci aiuterà ad essere un po' meno ingenui. Però preoccupati, ansiosi..., un po' nell'immediato, ma abbiamo metabolizzato. Quando abbiamo ritrovato la macchina, abbiamo rimesso in ordine le abitudini. Il fatto di non avere la videocamera... Non è che mi mancasse qualcosa. Se uno non ha la videocamera è uguale. Dopo aver ritrovata la macchina siamo partiti per un viaggio già organizzato, abbiamo un po' staccato... Abbiamo sistemato la macchina che aveva subito qualche piccolo danno perché era stata usata in maniera impropria... Dopo rientri nella normalità, hai quello che ti serve, hai cambiato le chiavi... Ritrovi un pochino la serenità di prima... Adesso è un ricordo! Quando entro in casa non mi viene in mente... (Intervista AE4)*

Anche in questo caso, il fatto di essere stati già vittime di un reato anche se, qui, con una notevole distanza di tempo tra vari episodi, incide in maniera molto meno rilevante della presenza in casa al momento dell'intrusione.

## 6. NUOVE PROTEZIONI E NUOVE ABITUDINI

Strettamente collegato all'aspetto delle conseguenze psicologiche sulle vittime è quello dei comportamenti di protezione che si adottano successivamente e dell'eventuale cambiamento di abitudini. In questo caso troviamo sia affermazioni che fanno pensare ad uno stravolgimento vero e proprio della vita quotidiana, indotto



dall'episodio (come nel caso di un testimone che afferma *“Più che il furto, è il fatto che non sei più te stesso. Devi chiudere a chiave anche le camere. Devi cambiare completamente modo di vivere”* [Intervista M1].), sia situazioni in cui, nonostante la paura e il disagio provati siano stati rilevanti, si cerca di evitare o di rinviare l'adozione di misure protettive che sono vissute come fortemente limitanti della propria libertà. Anche analizzando questo aspetto troviamo ulteriori conferme della maggiore gravità di conseguenze per i furti avvenuti in presenza delle vittime. In questi casi, ed anche quando si vive in zone che sono state colpite in maniera significativa dal fenomeno o si è stati vittime più di una volta, è più frequente decidere di adottare misure protettive, come è evidenziato da queste testimonianze:

*Adesso nella nostra zona abbiamo tutti dei catenacci che possano bloccare gli infissi, alcune famiglie hanno installati antifurto elettronici, chi ha delle macchine cerca di parcheggiarle all'interno del cortile, chiudiamo a chiave i cancelli con catene aggiuntive (...) Le famiglie di questa zona hanno cominciato, prima singolarmente, a porre in essere delle forme di difesa delle loro casa, della loro privacy, della loro vita come antifurto, doppie porte, catenacci, un cane.* (Intervista C2)

[Dopo il primo furto] *...ci siamo messi a chiudere di più, a dare tutti i giri di chiave, anche alla porta interna che collegava i due appartamenti. Mio padre stava, non so se volontariamente, più tempo sveglio, andava a letto anche all'una e mezza...C'era qualcuno nella zona giorno. Da quel momento gli oggetti, come i cellulari: tutti in camera.* (Intervista SB1)

Ma, dopo il secondo episodio, aumentano le paure e di conseguenza i comportamenti, quasi ossessivi, di controllo, che, però lentamente vengono abbandonati:

*Alla sera, quando tornavo, guardavo bene attorno, prima di entrare, aspettavo che il cancello, abbiamo quello automatico, fosse chiuso del tutto. Magari prima dicevo: “Si sta chiudendo..”, ed entravo, mentre dopo aspettavo che si chiudesse del tutto, perché metti che qualcuno è nascosto ed entra all'ultimo momento... non so, le pensavo tutte. Tenevo gli occhi aperti, anche di giorno, ogni rumore ero sempre molto allerta. Suonava il telefono: già allarmata, cominciamo ad accendere tutte le luci, se era sera; per far vedere che c'era qualcuno in casa...*



*magari non c'entrava niente: ma io tenevo sempre le luci accese, la musica accesa...All'inizio, effettivamente, sembravo un po' una disperata...ero molto irrequieta (ride). Poi, dopo che è passato un po' di tempo, ho assorbito la cosa; controllavo, ma non per ogni rumore: "Oddio, cosa capita". Ero un po' più calma. [Però] continuo a tenere le luci accese. Se sono a casa, verso l'imbrunire, mi trovo nella parte retrostante, accendo sempre le luci davanti, almeno sanno che c'è qualcuno. Poi, se sento macchine che arrivano, controllo, guardo chi è, se deve fare manovra...tanto non li conosco, potrebbero essere sia persone normali che malintenzionate. Mantengo ancora delle "tecniche" mie...(...). Poi, adesso non lascio più niente in casa. (...) adesso chiudiamo tutto, teniamo più controllata la casa prima di uscire. Poi, se devono venire verranno lo stesso, però abbiamo più precauzioni. (Intervista SB1)*

Anche le protezioni di tipo fisico (inferriate, allarmi, spranghe, ecc.) vengono di solito adottate solo dopo il secondo furto:

*Adesso, si [ho dei sistemi di protezione]. Quando sono venuti la prima volta, no. Perché, poi, non avevamo mai avuto furti, quindi, nessuno ci aveva mai pensato. Invece, dopo [il secondo furto] abbiamo messo l'allarme, che suona se qualcuno entra. Abbiamo diversi punti in cui comincia a suonare e poi abbiamo chiuso... una cosa un po' artigianale, tipo con delle spranghe di ferro... per chiudere da dentro la porta principale. (...) poi, abbiamo continuato a chiudere tutte le porte a chiave: chiudiamo la porta che collega il piano terra con il primo piano, le altre porte che collegano il corridoio con la saletta che c'è al primo piano, più la porta principale... Chiudiamo sempre più porte...non so dove arriveremo... [Portafogli e cellulari] li nascondo dentro agli armadi, sotto ai vestiti... E' una vita impossibile! Adesso abbiamo anche il computer, si è creato il problema: "Come facciamo con il computer?" Abbiamo preso un portatile. E' nascosto in mezzo ai vestiti, dentro all'armadio...quando mi serve devo smontare casa; anche la stampante è nascosta, tutto nascosto. (Intervista SB1)*

*Dopo di questo [il secondo furto] abbiamo messo l'allarme e preso due cani (...) abbiamo anche preso delle armi, delle scaccia cani. (Intervista M1)*



In alcuni casi queste ulteriori protezioni si rivelano efficaci e consentono a queste famiglie, che subiscono altri tentativi, di evitare a consumazione del reato.

Questi comportamenti non rappresentano però quelli preponderanti. Come si diceva, infatti, se la paura, le ansie e il disagio sono molto comuni e diffusi, sull'adozione di sistemi protettivi troviamo in egual misura anche atteggiamenti più fatalisti, rinunciatari, o anche di persone che, per principio, per salvaguardare la loro libertà, rifiutano "di barricarsi in casa", o lo fanno decisamente a malincuore, come sostiene uno degli intervistati stessi.

*Non è stata una tragedia, c'è ben di peggio... Però in un paese come il nostro, per persone come noi abituate a vivere una vita molto tranquilla...E' stato un risveglio molto brusco. Una persona che aveva subito uno dei primi furti era abituato che alla sera chiudeva la porta senza togliere la chiave dalla toppa...chiunque poteva entrare. Vivevamo ancora un po' ingenuamente..., adesso le cose sono cambiate: ci siamo più barricati in casa, ci adeguiamo al mondo di oggi. (...) Certo, rattrista un po' veder le case tutte chiuse, anche di giorno quando la gente lavora. E' una situazione diversa da com'era: i blindati siamo noi. Siamo in galera noi, non loro che ci dovrebbero essere... non è una tragedia, ma incide...Non lascia indifferenti. (Intervista C2)*

Oppure c'è chi si accontenta di protezioni molto semplici:

*Adesso abbiamo messo una luce fuori che teniamo accesa anche di notte. (Intervista S4).*

*Dopo la prima volta, abbiamo preso un cagnolino, ma non era ancora addestrato, era ancora cucciolo, ha preso paura (...) poi ho messo dei profili in ferro, così non scorre la finestra. (Intervista M1)*

*No, l'antifurto non lo abbiamo messo. Lei può anche metterlo... ma abbiamo un gatto e scatta, e poi siamo in quattro, alla sera qualcuno si alza. Lo metti fuori, passa un pipistrello e scatta. No... Piuttosto voglio prendere un cane, piccolino. (Intervista AE2)*

*Abbiamo per il momento attrezzato il piano terra con porta blindata sia*



*davanti che nel garage, le inferriate alle finestre. Adesso dobbiamo pensare al primo piano: se mettere l'aria condizionata e lasciare le finestre chiuse, oppure fare qualcosa di simile a quella del piano terra. Per il momento (...) abbiamo deciso di lasciare sospesi i lavori al piano superiore...(Intervista C1)*

Chi invece ha subito uno o più furti quando era assente da casa, oltre a provare meno disagio nel ricordo dell'evento, è decisamente meno disposto ad adottare particolari precauzioni:

*Adesso abito in un sesto piano, con il terrazzo, so che altri, nelle stesse condizioni, hanno messo l'impianto d'allarme, ma io non lo metto. Mi sento di accettare, di metterlo nel conto...Il dover vivere con delle inferriate...mi pesa di più rispetto al mettere in conto che possa venire il ladro. Perché penso che la probabilità, ci sia, però...(Intervista S2)*

*No, non ho cambiato le mie abitudini. E' chiaro che si prendono delle precauzioni. Quando ho cambiato casa, ho considerato questo rischio.. (Intervista S3)*

*A dire la verità, non ne abbiamo ancora la possibilità [di installare un allarme]... Poi, penso che se vengono: gli allarmi li sanno disattivare, le inferriate le possono tirare via... Se vogliono entrare entrano. Poi, cose di grande valore, a parte gli elettrodomestici (televisione, radio, stereo...) di valore adesso non ho più niente. Se vanno in casa al massimo trovano qualche cento mila lire. Tutto il resto va in banca. (Intervista A2).*

## 7. IL FURTO DETERMINA CAMBIAMENTI NELLE OPINIONI SULLA SICUREZZA E SULLA CRIMINALITÀ?

Una parte delle interviste era indirizzata ad indagare anche se e come l'aver subito uno o più furti nella propria abitazione provochi significativi cambiamenti nelle opinioni che si hanno dei fenomeni di criminalità e, soprattutto, sulle motivazioni che spingono gli autori e su quello che sarebbe necessario fare per ridurre questi fenomeni. Anche in questo caso troviamo opinioni diverse tra chi - la



maggioranza degli intervistati – ha subito un furto della c.d. nuova tipologia e chi ha subito un furto più tradizionale, nel senso che i primi esprimono posizioni evidentemente più dure, nei confronti degli autori, dei secondi. Tuttavia, il tipo di furto subito, e quindi l'esperienza concreta, sembra incidere, in questo caso, in maniera assai meno rilevante di quanto non avvenga rispetto ai comportamenti analizzati in precedenza. Emerge invece, come d'altronde è logico aspettarsi dato il tema che qui viene indagato, l'opinione del mondo che gli intervistati hanno, gli aspetti astratti che condizionano le loro idee sulla criminalità e sulla punizione. Su questo tema, quindi, i racconti sono meno chiari, elementi generali e personali si confondono, l'esperienza concreta scompare e sfuma nei discorsi di carattere generale sulla criminalità, sull'immigrazione, sul sistema penale che non funziona, sulle leggi che non vengono applicate, e così via. Inoltre, ancora una volta, emerge la questione del lavoro come unico rimedio per "raddrizzare" chi prende una brutta strada:

*Secondo me c'è più delinquenza: tutta 'sta gente che arriva...se uno non ha lavoro, non ha niente...C'è quello che viene su per lavorare, c'è quello che non gliene frega niente di lavorare... Fino sette, otto anni fa, lasciavi la chiave sulla porta...prima che ci fosse tutto 'sto casino...oppure mettevi le chiavi sotto lo zerbino...Non c'erano mica ste cose qua. Adesso aumentano di continuo... (Intervista S1)*

*Io credo che le leggi che ci sono, non è politica, la mia, le leggi sono un incentivo a rubare. Io penso... Uno che si trova in difficoltà...Può anche succedere...lo una volta lo perdonerei. Però, dopo quattro, cinque, sei, sette volte...(...) Se pensa, poi, alla collettività: a quanto costa, tra infierate, antifurto. Poi, i danni che fanno, perché normalmente prendono dieci e danno un danno di trenta, quaranta. Potrebbero aiutare di più chi ha voglia di fare bene e penalizzare chi ha voglia di fare male. Portarli a casa, so che li accompagnano a casa... non va bene, la prima volta, forse va bene... Nei loro Stati, quando un italiano fa qualcosa di male, normalmente viene a casa da solo e non ci va più là. Io penso che questa differenza conta...Noi dovremmo farlo lavorare questo signore. La secondo volta che fa un reato, lei lo fa lavorare sedici ore all'aria aperta, intanto impara qualcosa, poi, se dopo ne fa otto...è roba da ridere. (...) Lei mi dirà che sono razzista (...) [Certo che la situazione] si è aggravata moltissimo! La ragione gliela dico io: allora venivano gli zingari ma con*



*mezzi che avevamo noi in campagna. (...) Adesso: cellulari a non finire, Mercedes da cento milioni e passa, roulotte da settanta, ottanta milioni. Adesso sono più attrezzati e più signori, poi, anche tra di loro ci saranno i poveri disgraziati, però in linea di massima sono più attrezzati di chi è vittima delle rapine! Invece, una volta, erano più disgraziati di noi. Quindi, 'sto buonismo...il buonismo serve per chi ha voglia di far bene. Altrimenti non funzionerà mai. Anzi il razzismo lo creano le Istituzioni. Io le devo dire, per istinto, che se vedo un extracomunitario, addirittura un "vù cumprà" attorno a casa...per carità, non se ne parli! Mi viene il rigetto naturale. A volte mi meraviglio anch'io. In casa quando si parla... si crea un odio, un astio, ma si crea naturalmente. (Intervista AE2)*

E' diffusa la convinzione della assoluta impunità, dell'assenza delle istituzioni, della difficoltà a controllare i fenomeni e, in queste considerazioni generali, i riferimenti al furto subito scompaiono:

*Sono persone che hanno la possibilità di agire tranquillamente. Anche se li prendono dopo due giorni sono fuori. Possono stare dentro anche un anno, due anni, ma ce ne sono talmente tanti.. (...) O imparano a convivere con noi questa gente e lavorano... Che quando uno è stanco non ha voglia di andare in giro a fare queste cose... Gli altri [quelli che non vogliono lavorare] mi dispiace, ma devono tornare a casa. Non c'è niente da fare, è l'unica soluzione. La polizia non può fare niente, i carabinieri, i vigili...come possono fare fronte a una cosa del genere? (...) L'unica cosa che mi dispiace molto è che queste persone quando vengono prese, rimangono [in carcere] pochissimo. Anche se li porti alla frontiera, dopo una settimana sono già di ritorno. Bisognerebbe essere più severi: fare come ha fatto l'Australia, che i clandestini li ha fatti tornare indietro. E' vero che ci sono dei bambini, delle persone che hanno bisogno... Però è meglio aiutarli a casa loro, non a casa nostra. (Intervista M1)*

*Quello che ci vorrebbe è un controllo maggiore delle persone che entrano. Questa è la vera chiave. C'è tanta gente che entra nel nostro paese, io dico che almeno una volta al giorno devono mangiare, in qualche modo devono fare. Questa è la mia opinione. (Intervista M3).*

Tornando invece al problema specifico dei furti e degli effetti che essi provocano sulle persone, soltanto uno degli intervistati evita di



affrontare il discorso nei termini generali che abbiamo appena citato e ricollega la percezione di insicurezza – maggiore – che si prova dopo questo evento ad una generale sensazione di abbandono da parte della società. Si tratta di una questione che, come vedremo, emergerà anche nella ricostruzione delle relazioni tra le vittime e le forze dell'ordine.

*L'altro aspetto è quello di carattere sociale: oltre ad averlo subito personalmente, vieni a conoscenza di molti furti nei dintorni... Ti senti non solo insicuro a casa tua, ma anche nel paese, nella società...non c'è una protezione... Ti accorgi che nessuno ci pensa. Il problema è che uno perde fiducia nella comunità che dovrebbe proteggerti.* (Intervista C1)

## 8. GLI AUTORI

A nuove tipologie di furti pare corrispondano nuove tipologie di autori. Questo aspetto, nelle opinioni e nelle conoscenze delle forze dell'ordine o di altri esperti del problema, è ormai piuttosto chiaro, in particolare per gli esponenti della polizia di Stato e della polizia municipale, come emerge da questa chiara ricostruzione della trasformazione del problema dei furti e delle persone che li commettono:

*Fino a vent'anni fa c'era una criminalità stanziale per i furti in appartamento: erano soprattutto tossicodipendenti o bande di nomadi. Il fatto di essere una criminalità stanziale favoriva le indagini: la cerchia di chi commetteva questi reati era, tutto sommato, circoscritta. Avevamo un panorama di questo tipo: i nostri tossicodipendenti che colpivano localmente, più, ogni tanto, l'attraversamento da parte delle carovane di nomadi... Adesso le cose sono cambiate: i tossicodipendenti hanno assunto un ruolo molto minore in questo tipo di aggressione, è più facile vederli rubare macchine, stereo o fare furti negli esercizi pubblici. Mentre abbiamo una criminalità pendolare, soprattutto in Romagna, che parte dalle zone più ricettive, soprattutto dalla riviera ma anche dall'entroterra, dalle zone termali (Salsomaggiore, Castrocaro Terme, ecc.), partono dove trovano facilità a trovare una sistemazione abitativa, soprattutto il fenomeno unisce il retroterra alla riviera. Questo è un fenomeno nuovo: soprattutto*



*coinvolge gli extracomunitari. Tra questi, soprattutto gli Slavi e gli Albanesi. L'ingresso degli Albanesi e degli Slavi ha comportato un cambiamento delle modalità: non è più criminalità stanziale. Loro non colpiscono dove abitano, ma fuori. Ne abbiamo la certezza perché gli arresti che sono stati fatti sono di persone che vengono da fuori.*  
(Intervista E2)

A tutt'oggi, quindi le tipologie principali di autori di furti sembrerebbero essere tre. Da un lato, italiani e italiane, tossicodipendenti o di origine nomade, che si introducono nelle abitazioni prevalentemente di giorno, in assenza dei proprietari o ingannando le persone (soprattutto anziane) con stratagemmi di vario genere e sono considerati gli autori dei furti di tipo tradizionale (di cui in questa ricerca ci si occupa in modo marginale). Un altro gruppo (di cui non ci si occupa in questa ricerca) è rappresentato da ladri professionisti, che operano su commissione, che si rivolgono ad obiettivi di consistente valore (mobili antichi, dipinti, gioielli, ecc.) nelle abitazioni di lusso, o altri beni negli esercizi commerciali o nelle imprese. Infine, la tipologia che qui abbiamo considerato, cioè quella rappresentata da gruppi relativamente organizzati, prevalentemente o esclusivamente di origine albanese, che adottano le modalità evidenziate nei paragrafi precedenti e che vengono così descritti da un intervistato esperto del problema:

*Sono prevalentemente albanesi, più che slavi, operano nelle campagne e sull'Appennino (...) Vanno a soldi ma sono anche violenti, non esitano a... (...) Sono clandestini, hanno un volto uguale a tutti gli altri albanesi, non sono riconoscibili, non hanno caratteristiche... L'italiano si chiama così..., loro danno nomi inventati... La gente fatica a differenziarli l'uno dall'altro... Poi, sono disperati! Vivono talmente male la condizione in Italia... (...) Secondo me sono qui da poco... ... E' un fenomeno abbastanza nuovo... E' difficile stanarli..., non mi sembra che ci sia una capacità da parte delle forze di polizia... Poi, si trasferiscono da un posto all'altro: stanno a Bologna, poi, in Veneto, poi, in Lombardia... Gli albanesi, al di là di questo fenomeno che è ancora poco chiaro, sono molto organizzati tra di loro: si identificano e si comunicano per zone d'origine... Quelli di Durazzo, quelli di Valona; oppure sono in rapporti di parentela: cugini, cognati, nipoti...*  
(Intervista E1)



La figura che emerge in maniera prevalente è quindi quella di giovani maschi, provenienti dall'Albania, in Italia da poco tempo, e che entrano nel giro dei furti nelle abitazioni per la difficoltà di ingresso sia nel mercato regolare del lavoro, che nei mercati più consolidati della droga e della prostituzione. I furti nelle abitazioni rappresenterebbero così il primo gradino dell'ingresso in una eventuale carriera criminale e consentirebbero di garantirsi un minimo di tranquillità economica, necessaria anche per entrare, eventualmente, nel giro della droga o della prostituzione, cioè in attività illegali considerate meno rischiose e più remunerative:

*E' un livello molto basso, d'ingresso, quasi. Perché è pericoloso! La droga si può vendere facilmente, guadagnare molto. Oppure le prostitute (...) per spacciare la droga devi avere un canale, o devi avere i soldi per comprare una donna, poi ci guadagni, ma dieci milioni di partenza li devi avere per comprarla. (Intervista E1)*

A questi elementi si aggiunge la convinzione degli esperti e delle forze di polizia circa la facilità con cui questi soggetti possono adottare comportamenti violenti:

*(...) ... Sono persone che non esitano ad essere violenti perché per loro la violenza è uno strumento abituale, vivono in un paese dove c'è un sacco di violenza e la utilizzano come se fosse una cosa normale... E lo fanno anche per poche lire. (Intervista E1)*

E spiegherebbe anche la frequenza con cui verrebbero registrati atti di vandalismo, offese alle vittime, ecc.

*Questa criminalità non solo ha cambiato la modalità spazio-temporale, ma anche la modalità d'azione. Il tossicodipendente interveniva generalmente nell'appartamento vuoto, tant'è che si registrava un'impennata durante l'estate, adesso non è più così. Queste persone hanno una maniera molto più cruenta di intervento. Intervengono anche in abitazioni dove ci sono gli abitanti in casa e con modalità cruente, ai limiti della rapina. C'è un discreto uso della violenza e un atteggiamento di "assoggettamento" delle persone che sono in casa. (Intervista E2)*

Sono autori disposti a correre il rischio di trovarsi di fronte alla vittima,



a girare con armi addosso, a dover affrontare eventuali posti di blocco. A questa immagine di violenza non corrispondono, però, gli episodi che abbiamo ricostruito nella nostra ricerca, dove, come abbiamo visto, gli autori tendono a fuggire senza compiere aggressioni di fronte alla scoperta da parte delle vittime ed evitano di adottare comportamenti vandalici nelle abitazioni. Un altro esponente delle forze dell'ordine sostiene che, se la violenza è sempre possibile, molti di questi autori fanno però il possibile per evitarla e prendono tutti gli accorgimenti possibili per non farsi sentire (come togliersi le scarpe, gli indumenti ingombranti, ecc.).

Vi è poi un aspetto (oltre a quello della narcosi, su cui v. il precedente paragrafo 4) sul quale, invece, i racconti delle vittime e le opinioni delle forze dell'ordine concordano: si tratta di autori di furti di bassa professionalità, che abbandonano l'impresa se si trovano di fronte a imprevisti o complicazioni. I furti, tuttavia, sono preceduti da un minimo di pianificazione e di organizzazione:

*Vanno, controllano, visionano. Sono intelligenti, scaltri. Cercano di controllare, di farsi un'idea, poi vanno...*(Intervista E1)

*"Difficilmente il soggetto arriva e colpisce alla cieca: generalmente il soggetto arriva dove sa.."*(Intervista E2)

Anche le informazioni che le vittime tendono a riportare appaiono chiaramente condizionate dalle informazioni che esse ricevono dalle forze dell'ordine quando vanno a denunciare. Per alcuni, quindi, l'idea di chi si è introdotto nella propria abitazione è piuttosto chiara:

*I carabinieri hanno detto che erano albanesi (...) Hanno detto così per il tipo di furto, perché rubavano cellulari... Hanno detto che se rubavano oro erano più facilmente zingari..* (Intervista SB, 1)

*Sicuramente era un gruppo organizzato, erano Albanesi; o per lo meno hanno fatto dal mio cellulare delle chiamate in Albania. Ho anche un numero a cui hanno chiamato alle quattro della mattina. Anche l'accento... Il tipo che teneva aperto il cancello mi ha urlato ripetutamente: "Vai in casa, vai in casa" Aveva un accento molto chiuso..., subito non avevo capito di che nazionalità fossero. Italiani non erano. Quello che guidava aveva la pelle leggermente olivastra.*



*(...) L'ispettore di Bologna, dove hanno ritrovato l'auto, disfatta ci ha detto che sembra che sia un gruppo organizzato di albanesi o slavi che risiede nel bolognese e che si sposta. (Intervista C3)*

Un altro intervistato, pur non facendo riferimento alla nazionalità degli autori del furto subito, richiama questa ipotesi nel caso del furto subito da un'altra persona del paese:

*Ho saputo che nel suo caso erano albanesi. (...) L'ho saputo: nel mio ristorante a mezzogiorno vengono degli albanesi. Parlando con questi ragazzi, ho detto loro che dal vicino hanno lasciato delle loro scarpe e ne hanno prese altre. Mi hanno spiegato che è una cosa loro. Non so se lo fanno come un insulto perché non sono potuti entrare... Non lo so.. (...) Alcuni, come questi personaggi albanesi, ce l'hanno nel sangue. Ci parlo tranquillamente con quelli che vengono [nel mio ristorante], ci scherzo... "Noi siamo fatti per sfruttare gli altri", dicono. Non tutti, però...(Intervista M1)*

Non tutte le vittime hanno idee così chiare; per altre la situazione appare più confusa, soprattutto nel dilemma tra autori esterni e autori interni alla comunità, come si può intuire da questi due racconti:

*Ci sono state diverse opinioni di questo tipo [sugli autori dei furti in paese] e hanno portato a fare confusione e a criminalizzare persone che non c'entrano. Le spiego: c'è un gruppo di ragazzi [in paese] che hanno dei problemi, sembra che siano immischiati in fatti illeciti: si parla di spaccio di droga, furtarelli e cose del genere. Per me questi non hanno niente a che fare con questi furti; non tanto per la loro età, ma non li vedo in grado di inserirsi in un fenomeno del genere; si sono ripetuti con una regolarità e una tale somiglianza tra loro... secondo me è gente che agisce in serie e si spostano. Questa è una cosa che ci hanno detto i carabinieri: stanno ricostruendo dei percorsi che queste persone fanno, a seconda delle denunce dei furti, si pensa che si tratti di un gruppo che ha la base [in un paese più grande vicino] e che, poi, si sposta nelle zone limitrofe...(Intervista C2)*

*Sicuramente erano o degli immigrati o dei tossicodipendenti, perché c'era una puzza...che così puzzano solo loro, io sono un po' fissata, l'ho sentita subito. (Intervista A1)*



La stessa persona, però, aggiunge subito dopo che in realtà l'autore potrebbe essere anche una persona ben conosciuta in famiglia. In un altro caso la vittima sospetta una persona della zona, in questo, pare, supportata da affermazioni delle locali forze dell'ordine:

*Io non ho nessun sospetto, ma come dice il maresciallo, deve essere per forza qualcuno del paese. Come fa a sapere che ho le chiavi proprio in quel cassetto? Io ho la casa nell'angolo, vicino alla piazza, forse erano nascosti dove hanno lasciato la macchina nella curva e da lì si vedono le mie finestre. D'estate la tapparella del tinello è su, penso che qualcuno, o in piazza o in quel angolo, ha visto mio figlio arrivare, mettere la macchina in garage, accendere solo la luce in cucina... Magari uno dalla piazza vedendo il movimento del ragazzo, può aver pensato che se ha acceso solo lì, le chiavi sono lì. Però io non ho alcun sospetto. (Intervista M2)*

Altri testimoni esprimono idee vaghe, in cui ritornano opinioni di carattere astratto su chi, ipoteticamente, può rendersi responsabile di un furto, non su chi effettivamente abbia commesso quello subito:

*No, si pensa [che siano extracomunitari]...perché ormai con tutta quella gente che, purtroppo, poveretta, viene qua, che non ha lavoro ecc.....Poi, delle volte lo dicono anche loro, intervistati alla televisione: "Dateci il lavoro ed avanziamo di venire a rubarvi nelle case...". Uno l'ha detto anche poco tempo fa in televisione. Allora si pensa questo... Poi, può essere anche qualcuno che si droga, che ha bisogno di soldi per comprarsi la dose...Bisognerebbe vedere...Una volta, quando era scoppiato il boom della droga, si diceva che erano tutti drogati, quelli che facevano queste cose. Adesso... (Intervista S1)*

*Uno qualsiasi [può essere stato]. Anche qualcuno che fosse a corto di soldi per comprare la droga... O zingari, non lo so. Qualcuno che aveva voglia di venire a vedere cosa avevo io in casa... (Intervista S3)*

Vari elementi contribuiscono quindi a formare l'immagine dell'autore del furto che si è subito e degli autori di questi furti in generale: ovviamente eventuali indicazioni fornite dalle forze dell'ordine sono determinanti nel condizionare l'opinione della vittima, ma emergono anche altri aspetti, quali la presenza, nella zona di gruppi considerati un pericolo (per esempio, un campo nomadi) ed infine elementi più



astratti, legati all'opinione che si ha della presenza degli stranieri nel nostro paese. Questo elemento, per quanto sfumato, compare anche nelle affermazioni di coloro che cercano di evitare attribuzioni affrettate di responsabilità ai "soliti albanesi":

*Io ho visto solo che aveva un berretto, ho visto un'ombra colorata... Non voglio sparare: "Erano i soliti albanesi, slavi..." Non mi interessa. Il problema non è tanto quello... Sicuramente è una persona in difficoltà, una persona che non ha una certa tranquillità...altrimenti non va a rubare. Esiste il problema: ci sono persone nel nostro territorio alle quali non riusciamo a dare risposta, io stesso se fossi morto di fame, facessi fatica a trovare lavoro... (Intervista C2)*

*Non si sa, [chi è stato] dicono un extracomunitario...ma non si sa. Noi, nella nostra zona, lavoriamo nell'industria...tutte le macchinette del caffè che prima andavano a soldi, adesso a scheda...venivano dentro, spaccavano tutto e portavano via tutti i soldi...Beh, si pensava a quella gente lì, poi, invece, lo hanno preso ed era uno per bene, in giacca e cravatta, vestito bene che andava a fare queste cose...Non era un poveretto...(Intervista A3)*

*"Mah, si parla di Rom, più che di immigrati, qui gli immigrati lavorano... Per esempio gli Albanesi: tutta 'sta storia degli Albanesi...! Io ho due Albanesi che giocano con me, (...) uno non era in regola, è tornato in Albania così, un suo compagno di squadra che ha un'impresa, lo chiama e lo regolarizza come suo dipendente. Bravissimi ragazzi... (Intervista A4)*

Un altro aspetto che emerge con una certa frequenza è la convinzione che, per quanto il furto non appaia organizzato in maniera sofisticata, gli autori abbiano in qualche modo preparato l'azione attraverso l'aiuto di persone che sono del paese, o che hanno frequentato il paese, o che conoscono le vittime e le loro abitudini. Si tratta di un aspetto poco chiaro, in quanto le vittime intendono a volte persone della loro comunità che hanno legami con queste "bande", in altre pensano che un componente della banda si sia insediato nel paese per studiare le abitudini delle vittime, in altri ancora si tratterebbe di albanesi inseriti regolarmente nella comunità che però mantengono legami con loro connazionali che si dedicano ai furti. Si tratta di una questione che ripropone comunque il problema dei confini incerti tra minacce esterne



e minacce interne alla comunità e che meriterebbe di essere meglio approfondita, sia dal punto di vista della conoscenza del fenomeno sia per gli spunti che la sua migliore comprensione potrebbe fornire ad eventuali politiche di prevenzione nel territorio. Vediamo ancora, su questo aspetto, cosa dicono gli intervistati:

*Una cosa volevo farle notare: quello che ci ha infastidito, a parte il furto in sé che si è risolto per noi molto bene, è il sospetto che ci siamo delle persone, nel nostro paese, che danno informazioni. Non mi sento in grado di fare nomi, però ho la sensazione, per non dire la certezza, che ci siano persone sul posto che danno informazioni. (...) La cosa che mi ha dato fastidio è che siano andati a rubare proprio nella casa della persona che aveva la macchina più costosa. Come facevano i ladri a sapere che il signor X, proprietario della BMW, abita proprio al numero Y? (...) Sono andati, in un certo senso, a colpo sicuro. (...) Io ho dei sospetti che ci sia qualcuno in zona, ne ho quasi la certezza. (Intervista C2)*

*Io credo che un basista da qualche parte devono averlo per avere delle indicazioni... Se mi mettete di notte in un paese, non posso sapere che dentro quel garage, c'è una macchina e che le chiavi sono dentro casa. (Intervista C3)*

*Io avevo la sensazione che fossero informati su com'era casa mia. (Intervista A1)*

## 9. LA DENUNCIA E IL COMPORTAMENTO DELLE FORZE DELL'ORDINE E DI ALTRE ISTITUZIONI

L'analisi del momento della denuncia, delle aspettative delle vittime e del comportamento delle forze dell'ordine ha rappresentato un altro degli aspetti su cui si è concentrata l'attenzione nella ricostruzione degli eventi e dal quale sono emerse indicazioni importanti da parte delle vittime stesse.

La prima considerazione generale è che le vittime si sentono, nella maggior parte dei casi, trascurate e insoddisfatte, anche se non mancano, come vedremo, casi decisamente più positivi. I problemi segnalati riguardano soprattutto la scarsa attenzione nel momento



della denuncia (o l'invito a non denunciare affatto), il ritardo, o, più frequentemente, il rifiuto di effettuare un sopralluogo. I racconti delle vittime su questo aspetto sono sempre estremamente articolati ed estesi:

*Durante la denuncia ti chiedono: "Hanno fatto questo, hanno scassinato questo? ...Sì, sono i soliti albanesi". Le impronte in casa non le hanno neanche prese in considerazione. Hanno fatto un verbale di primo intervento e poi mi hanno detto, il giorno dopo, di recarmi in caserma...(...) Durante l'intervento che hanno fatto alla notte, non hanno fatto altro che dire: "Sì, hai avuto un furto, chiudi bene l'uscio e tornatene a letto". Ti lascia ancora più sgomento... Se questa è la difesa che abbiamo o comunque l'assistenza quando subisci un furto... In fin dei conti: arrangiate! (Intervista C1)*

*La prima volta c'era un maresciallo, mi ha fatto alcune domande stupidissime: "Di che marca erano le sigarette che mi aveva rubato...?", "Che età aveva?" lo non lo posso dire. " Che giubbotto aveva? Ho chiesto: "Perché?" "Abbiamo dei sospetti..., la prossima volta che lo vedo guardo che sigarette fuma". Dite: "Abbiamo dei sospetti, abbiamo dei probabili ladri, mi mancano le prove". Allora, non è difficile seguire questa persona, vedere gli spostamenti... Ti danno la sensazione di essere preoccupati più degli aspetti formali, grammaticali della denuncia che non delle cose importanti (...) La seconda volta, quando hanno fatto solo il tentativo, sono andato a fare denuncia: alla mattina era ancora chiuso, sono tornato a mezzogiorno e stavano facendo la pausa pranzo, per cui sono tornato alla sera. Alla sera mi hanno anche detto: "Perché non sei venuto prima?" C'era un altro maresciallo che è stato due ore a parlarci anche con il tentativo di darci sicurezza... questo l'ho apprezzato. Successivamente ci hanno detto che il dato che conta è questo: se ci sono più denunce la richiesta di avere più carabinieri viene esaudita, altrimenti no. Capisci, così, la stupidaggine della distribuzione sul territorio delle forze dell'ordine. (...) Poi ti chiedi: " A cosa serve fare denuncia?" Io e mia moglie lo abbiamo visto, lo abbiamo denunciato e mi hanno detto che se fosse entrato in casa mia e mi avesse ferito, allora, valeva la mia denuncia... siccome non ho subito nulla, è la mia parola contro la sua... (Intervista C1)*

*Avevo visto delle macchine sospette. Mi hanno detto: "Le tenga controllate!". Ma scusate: "Allora, venite!". Erano le cinque meno un*



*quarto del mattino, perché io da quando ho subito il furto della macchina, stavo sempre alla finestra... ho visto 'sto ragazzo salire sul davanzale dell'altra finestra, di casa mia. Ho urlato e lui è scappato, c'era una macchina... Ho chiamato il 112 e mi sono sentita rispondere: "Cosa veniamo a fare se è già fuggito?". A questo punto dico: "Allora cosa ci state a fare?". Un'altra volta li ho chiamati perché c'erano delle macchine sospette, c'era un movimento strano...(...) Mi sento rispondere: "Signora siamo senza macchina perché siamo impegnati nell'alluvione". Ho detto: "Scusate, se avessi la macchina, vi verrei a prendere io, ma la macchina me l'hanno rubata"(...) [La prima volta] mio figlio ha chiamato verso le sei, la segreteria dice di chiamare il 112. (...) Sono arrivati i carabinieri alle otto (...) Non hanno guardato niente, l'unica cosa che hanno detto: di andare dopo le otto e mezza in caserma a fare denuncia. (...) Quando ho subito il furto, dovevano arrivare subito, quando ho chiamato. (...) Ci dovrebbe essere un servizio, che quando uno chiama, la polizia deve essere in movimento. (Intervista M2)*

*Ho fatto la denuncia...Prima ho telefonato per smarrimento dei documenti che dopo ho ritrovato...Ho richiamato, loro mi hanno chiesto: "Avete avuto danni, scasso?". "No, solo soldi...", "Allora non veniamo neanche, perché abbiamo altre cose più urgenti da fare (...) Non sono venuti per niente. (...) Mi hanno solo detto: "Ma Lei l'ha data una mandata?". "No, presumo che mio figlio non l'abbia data...". "...Bisogna darla, perché se no entrano...". "Ho visto!" Poi basta. (Intervista S1)*

Altri lamentano, oltre ad una certa impressione di trascuratezza, che le forze dell'ordine diffondano un certo pessimismo sulle possibilità di affrontare il fenomeno:

*L'impressione è un po' quella che si sente in generale: che non funziona niente, che intanto non li prendono, che se anche li prendono, poi, li mettono fuori dopo due giorni...Un po' anche loro [le forze dell'ordine] ti dicono: "E' già difficile che li prendiamo, poi, se li prendiamo è difficile tenerli dentro, perché con le leggi che ci sono, è più facile che escano ...". Un po' già loro ti danno questa idea, poi, è anche un'idea generalizzata: che quel tipo di giustizia non funziona... Per cui, uno lo accetta, dice: "Va beh, è capitato, bene! Pazienza!" Non c'è il pensiero di trovare le cose che sono state rubate, di trovare una*



*giustizia, tra virgolette. (Intervista SB1)*

Vi sono anche, però, alcuni casi, come si è detto, in cui le vittime si sentono invece assolutamente soddisfatte:

*Sono stato contento...I carabinieri sono stati tempestivi. Due sono andati su e due aspettavano giù. Non mi aspettavo una velocità del genere...potevano anche beccarli...Da loro non mi aspettavo altro...Come si fa a prevenire? Con il numero di persone che girano..., come si fa a prevenire? (Intervista S3)*

*Abbiamo chiamato alla mattina il 112: è arrivata, dopo un paio d'ore, anche a causa della nebbia, una pattuglia dei carabinieri (...); hanno fatto i primi rilievi, poi, siamo andati alle 8.30 a fare denuncia. (...) I ladri sono venuti con un'altra macchina, l'hanno abbandonata nella nostra piazza e sono fuggiti con la mia macchina e con quella del mio vicino. E' stato notato questo fatto da un altro vicino che ha un cane, ha sentito abbaiare e li ha visti fuggire; i rilievi su questa auto sono stati fatti dai carabinieri (...) c'è stato l'intervento, quasi contemporaneo di tre pattuglie di carabinieri. Noi abbiamo notato collaborazione da parte dei carabinieri, non posso dare loro delle colpe, sono pochi; non conosco bene i loro turni e le loro mansioni. (Intervista C2)*

Quando si chiede alle vittime che cosa si sarebbero aspettati, le risposte sono pressoché tutte concordi: attenzione nel momento della denuncia, sopralluoghi, essere tenuti informati, ecc. E rispetto a quello che le istituzioni dovrebbero fare per ridurre questi fenomeni, la richiesta di maggiore sorveglianza, molto frequente, è però spesso enunciata con un certo fatalismo, sia per i dubbi sulla sua effettiva utilità che per le difficoltà organizzative che essa comporterebbe e per la consapevolezza diffusa che “gli organici non sono sufficienti”.

Emerge quindi dalla ricerca un problema evidente nelle relazioni tra vittime e forze dell'ordine (ma anche con le amministrazioni comunali, in alcuni casi che, per quanto non responsabili del controllo del territorio, avrebbero comunque potute esse “più vicine”) riconosciuta anche dalla maggior parte degli stessi esponenti della polizia di Stato o della polizia municipale intervistati, che affermano:

*Questo è un primo difetto di approccio culturale: anche le forze di*



*polizia di fronte a questo tipo di reato misurano il loro intervento in maniera tiepida perché ritengono che non sia un fatto grave. C'è un grande gap tra questo e la percezione che questo tipo di reato suscita nella vittima (...) Il ladro ha commesso un reato, di cui all'articolo 624 del Codice Penale, che è un reato considerato minore... Anche sotto il profilo della tua gratificazione professionale, non ti dice molto... Tutte le squadre investigative sono orientate verso altri tipi di reati. Tutti i meccanismi premiali non tengono conto di questi reati. Nessun carabiniere sarà premiato perché ha scoperto l'autore di un furto, verrà premiato se ha scoperto un grande spacciatore di droga. Questo comporta che non c'è un meccanismo, all'interno degli stessi corpi di polizia, che ti invita all'investigazione in questi casi. (Intervista E2)*

## 10. CONCLUSIONI

In questa parte finale della ricerca, più che riprendere gli elementi caratterizzanti del fenomeno, che ci sembrano già sufficientemente evidenziati nelle pagine precedenti, è forse utile ragionare su alcuni problemi che emergono dalla ricerca e su alcuni spunti utili per le attività di prevenzione, in particolare per gli enti locali.

La natura di queste tipologie di furti ha, come abbiamo visto, un effetto di “spiazzamento” sia per le vittime sia per le forze dell'ordine. Ci si trova di fronte ad un fenomeno nuovo, che ha una fortissima influenza sul sentimento di insicurezza, che qualifica il furto in maniera diversa e che rende spesso inutili le tradizionali misure di protezione delle vittime da un lato, e superate le tecniche investigative tradizionali dall'altro.

Le strategie preventive possono essere varie, ed alcune sono in parte già prese in considerazione, perlomeno da alcuni enti locali che si occupano di sicurezza. Tuttavia la ricerca mette in luce alcuni aspetti che dovrebbero portare a riconsiderare queste iniziative, o almeno alcune di esse. Si pensi, per esempio, alle guide rivolte ai cittadini per sostenere i comportamenti di autoprotezione. Consultandole, si vede che la maggior parte delle indicazioni è spesso basata sulla “vecchia” tipologia di furto e quindi sulla necessità di dimostrare che l'abitazione è occupata (tenere accese le luci, ecc.): strategie perfettamente inutili di fronte a questi furti, che si basano proprio sul presupposto che la vittima sia in presente nell'abitazione. E' quindi necessario prendere atto delle trasformazioni che sono in corso nelle modalità con cui si



realizzano i furti nelle abitazioni e considerare tutte le ipotesi possibili. Gli altri consigli che vengono forniti riguardano in genere l'adozione di misure significative di protezione fisica o tecnologica: inferriate, allarmi, ecc. ed effettivamente anche la nostra ricerca dimostra che una migliore protezione delle abitazioni ha effetti scoraggianti sui tentativi. Questa tecnica preventiva, che ha la sua importanza, deve però misurarsi con la scarsa propensione dei cittadini a "blindarsi in casa". Si ripropone qui un problema ricorrente delle nuove forme della prevenzione basate sulla responsabilizzazione del cittadino e sulla sollecitazione alla adozione di sistemi di difesa da parte delle vittime. Probabilmente efficaci, queste strategie collidono però fortemente con un bisogno di libertà all'interno della propria abitazione di cui non si può non tenere conto. Alle istituzioni coinvolte nel problema spetta quindi il difficile compito di trovare un equilibrio tra esigenze di protezione ed esigenze di libertà, di fronte a misure che vengono vissute come onerose, invasive, spesso difficili da usare, limitative, ecc.

I cittadini richiedono poi molta attenzione da parte delle istituzioni stesse nel momento della denuncia e nel periodo successivo. Intervenire su questo aspetto (che evidentemente non ha nulla a che fare con la prevenzione del fenomeno) eventualmente anche tramite le polizie municipali e la predisposizione di nuovi servizi (per la raccolta delle denunce, per l'accoglienza delle vittime, per il sopralluogo, ecc.) potrebbe garantire una rassicurazione migliore delle persone coinvolte, attenuare il senso di abbandono, e forse favorire anche l'attività investigativa, nel momento in cui venisse sempre comunque garantito il sopralluogo immediato nell'abitazione.

La polizia municipale può anche contribuire alle attività preventive e investigative grazie ai controlli amministrativi (per esempio nei bar, negli alberghi, nei casolari occupati) che, come ha raccontato uno dei nostri intervistati, hanno permesso di conoscere identità e spostamenti di alcuni autori di furti avvenuti in Romagna.

Tornando sul piano della riduzione oggettiva dei fenomeni, alcuni suggerimenti interessanti che emergono da alcune testimonianze degli esperti intervistati richiamano, di nuovo, la necessità di adeguare le tecniche investigative alla nuova natura dei furti nelle abitazioni: la "ronda", il tentativo di controllare in maniera più significativa il territorio è, per stessa ammissione di questi esperti, poco utile:



*Come viene impiegata la polizia? Con la ronda, il pattugliamento. La ronda non è un sistema efficace per prevenire questo fenomeno, perché l'ingresso nelle abitazioni è istantaneo. Facciamo il caso di uno che ruba in un condominio: c'è il momento in cui scavalca il cancello, da quel momento in poi, agisce indisturbato. Quindi, la ronda non è un sistema efficace, potrebbe essere un sistema efficace se si attivasse il territorio, ma è una cosa improponibile. (Intervista E2).*

Mentre un altro esperto suggerisce che forse si potrebbe controllare meglio l'ambiente in cui i furti poi si verificano:

*Dovrebbero costituire dei nuclei di carabinieri e poliziotti che vivono per un periodo nei paesi che sono stati colpiti. Qualcuno ci deve pur stare qualche giorno in quel paese! Per beccare un albanese: vai nel bar, vedi chi c'è, fai fotografie da fuori, vedi con che macchina se ne va. Bisogna avere la voglia, l'intelligenza. Per lavorare bisogna stare in strada, non in ufficio. (intervista E1).*

Si tratta di spunti che andrebbero evidentemente approfonditi e discussi, così come le conoscenze sul fenomeno che abbiamo iniziato ad indagare con questa ricerca andrebbero sicuramente meglio approfondite con altre fonti di informazioni.

## **BIBLIOGRAFIA**

Maguire, Mike (1980) *The Impact of Burglary upon Victims*, in "The British Journal of Criminology", 20, 3, 261-275.

Sacchini, Giovanni (2000), *Quindici anni, duecentomila denunce: i furti in appartamento nel periodo 1984-1999*, in "Quaderni di Città sicure", sesto rapporto annuale, n. 20a, 83-106.



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# Conflitti quotidiani e lesioni volontarie. Riflessioni e ipotesi sulla violenza interpersonale

*di Gabriele Andreani e Rossella Selmini*

## 1. PREMESSA

Episodi di violenza riconducibili ai reati di lesioni dolose (e a quello collegato di percosse) compaiono pressoché tutti i giorni sui quotidiani nazionali e locali: si spazia da fatti di cronaca che riguardano liti in famiglia, ad episodi violenti tra vicini di casa determinati spesso da futili motivi fino a vicende ben più inquietanti in cui, specialmente in occasione di risse che coinvolgono i giovani, vengono utilizzate sempre più spesso armi, in particolare coltelli a serramanico ed altri oggetti potenzialmente idonei a provocare conseguenze persino irreversibili. Anche se, come vedremo, la violenza non è cosa nuova sulla scena dell'umanità, essa negli ultimi tempi ha assunto (o, meglio, sta probabilmente tornando ad assumere) dimensioni assai rilevanti, rappresentando senz'altro un segnale tangibile di un modo di essere che è attivamente aggressivo e alla quale si fa sempre più spesso ricorso in molteplici occasioni della vita quotidiana.

Tuttavia, nel corso della attività e delle ricerche di "Città sicure" ci si è occupati soltanto sporadicamente di fenomeni criminali violenti e della relazione tra violenza e insicurezza. Se si esclude infatti l'attenzione che le nostre ricerche hanno posto, in alcune occasioni, alla violenza contro le donne, la questione più generale delle aggressioni alla



persona – intendendo con questo termine generico forme diverse, e diversamente qualificate, di violenza personale – è rimasta decisamente marginale. Ciò dipende innanzitutto dal fatto che, nel nostro paese, i problemi della sicurezza sono emersi soprattutto in relazione a reati comunemente qualificati come “contro il patrimonio” e che quindi su questi si è concentrata l’attenzione. In secondo luogo, la complessità – sotto diversi aspetti – della questione della violenza e della sua ripresa nelle società occidentali consiglia indubbiamente una certa prudenza nell’affrontare il problema, se si vogliono evitare semplificazioni o allarmismi.

Certo, interessarsi di reati contro il patrimonio – come ha fatto “Città sicure” in questi anni - implica indubbiamente anche analizzare la violenza sulle persone che accompagna spesso i fenomeni di criminalità predatoria. E la percezione di insicurezza così elevata che accompagna reati come lo scippo, la rapina e, da ultimo, i furti nelle abitazioni, è indubbiamente legata alle forme di violenza, non solo fisica, che spesso accompagnano i reati di carattere strumentale. La nostra impressione è che la componente violenta dei reati predatori e le aggressioni personali, in sé stesse, stiano diventando estremamente importanti anche nel nostro paese. Una importanza che si manifesta sul piano della percezione soggettiva, della costruzione sociale operata dai mezzi di informazione (dove è crescente lo spazio dedicato alla violenza, soprattutto giovanile, o agli aspetti violenti della criminalità strumentale) e, per certi aspetti, come vedremo, anche su un piano più oggettivo.

Con questo contributo intendiamo quindi avviare una prima riflessione su un tema che le politiche di sicurezza italiane, in questa fase, non possono probabilmente più trascurare. Cercheremo, innanzitutto, di avanzare alcune riflessioni di carattere generale sulla violenza e sul ruolo che essa gioca nelle dinamiche sociali delle società moderne. L’obiettivo della prima parte di questo contributo è quindi quello di capire come è cambiata la violenza nel tempo e quali caratteristiche essa presenti nelle società di oggi a partire da alcuni dei numerosi studi condotti su questo tema. Dalla violenza di oggi, per come essa è descritta nella letteratura scientifica su questi temi, cercheremo di considerare, utilizzando fonti informative diverse, le caratteristiche dei comportamenti aggressivi che si manifestano oggi nel nostro paese. Il paragrafo 4, infatti, basato su documenti degli archivi di polizia, si



riferisce ad una casistica, limitata nel numero e nel tempo, ma estremamente indicativa di quali forme di conflitti (violenti) si manifestino abitualmente in una città di medie dimensioni del Centro-Nord Italia, per come essi vengono riportati nei documenti della polizia.

Nella seconda parte dell'articolo concentreremo l'attenzione su una specifica tipologia di reato, quella delle lesioni volontarie, cercando di chiarire prima come esso sia giuridicamente definito e quali aspetti procedurali lo caratterizzino, e di studiarne poi l'andamento in Emilia – Romagna e nelle città capoluogo. Si è scelto questo reato perché, prescindendo dall'omicidio e dalle violenze carnali, esso è l'unico potenzialmente indicativo di forme di violenza e di conflittualità quotidiane per il quale si abbiano a disposizione le statistiche della delittuosità<sup>(1)</sup> con una disaggregazione per città capoluogo dell'Emilia–Romagna.

Una premessa a questa parte del nostro lavoro è però dovuta: utilizzare le lesioni dolose come chiave d'apertura di un discorso sulla violenza può essere corretto, ma indubbiamente riduttivo e per certi versi fuorviante. Riduttivo perché, come vedremo, questo comportamento criminoso esprime probabilmente una percentuale assai ridotta dell'insieme dei comportamenti criminali violenti presenti in una società, come è possibile intuire dalla casistica riportata nel paragrafo 4; fuorviante perché la nostra analisi è semplicemente quantitativa, basata ancora una volta su quelle rilevazioni ufficiali degli eventi criminosi la cui affidabilità tante volte viene messa in discussione. Una avvertenza da tenere in mente in questo caso più che in altri: vedremo, infatti, nei paragrafi successivi, che i numeri sulle lesioni dolose in Emilia – Romagna presentano aspetti così poco comprensibili da far dubitare più del solito della loro attendibilità. Queste nostre considerazioni sono da considerarsi quindi soltanto un primo tentativo di avviare una discussione su un reato che nella nostra regione, e nell'intero paese, appare in aumento e che può indicare l'aggravarsi di fenomeni preoccupanti per le istituzioni che si occupano di sicurezza.



## 2. L'ANDAMENTO DELLA CRIMINALITÀ VIOLENTA NEL TEMPO: ALCUNE CONSIDERAZIONI GENERALI

La letteratura criminologica e gli storici della criminalità concordano da tempo su una constatazione: che le società di un tempo fossero estremamente più violente e conflittuali di quelle odierne.

Se si considerano i reati che sono espressione della violenza interpersonale (omicidi e aggressioni personali, con esclusione dei suicidi e delle violenze legate a fenomeni collettivi quali rivolte e insurrezioni) si osserva infatti – nel lungo periodo – una tendenza pressoché comune a molti paesi occidentali: il numero di omicidi e di violenze personali tende a diminuire costantemente fino alla metà del ventesimo secolo, per poi risalire gradualmente e lentamente negli ultimi decenni dello stesso secolo, senza tuttavia mai raggiungere i livelli del passato.

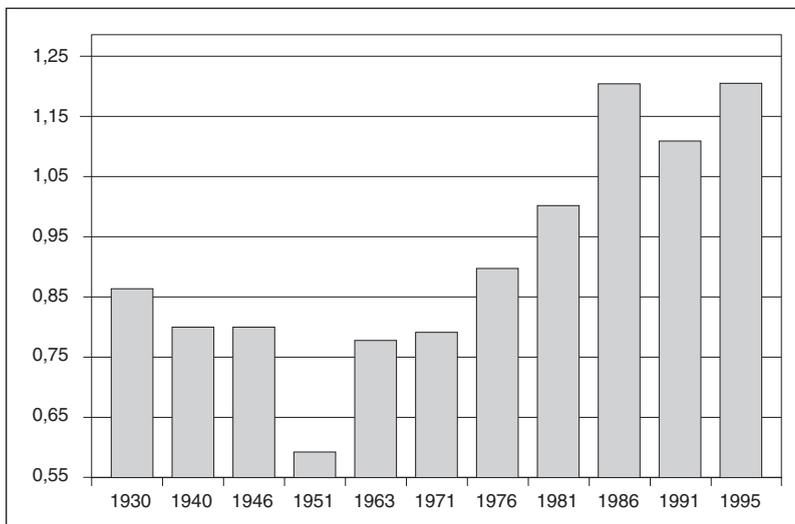
Questo andamento è documentato in numerosi studi<sup>(2)</sup>, e appare indiscutibile nonostante gli evidenti problemi di lettura di serie storiche così estese nel tempo e di comparazione degli andamenti della criminalità nei vari paesi.

E' soprattutto la seconda fase di questo andamento, cioè la lenta ma graduale risalita dei fenomeni criminali violenti, ad attirare l'attenzione dei ricercatori e ad essere oggetto di dibattito e di preoccupazione.

Considerando la Francia, un paese a noi vicino e nel quale la questione della violenza è stata molto studiata<sup>(3)</sup>, si nota con chiarezza la tendenza sopra descritta con riferimento al tasso d'omicidio .



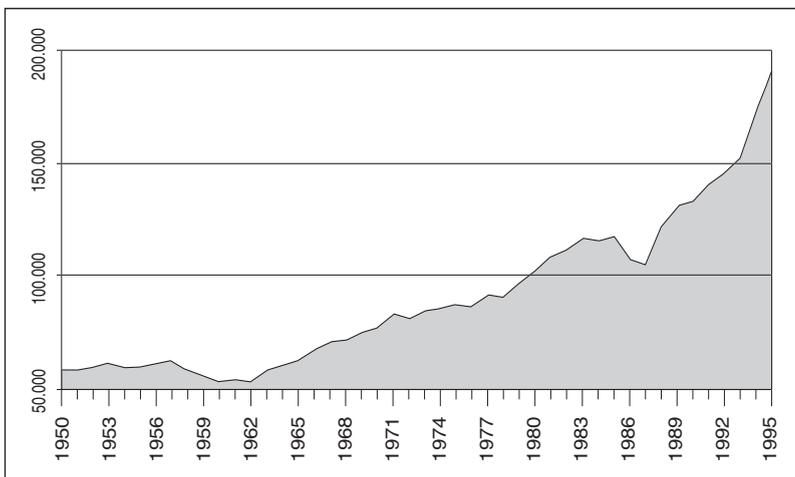
**Grafico 1 - Evoluzione del tasso d'omicidio in Francia. Dati sanitari di INSERM. 1930 - 1955**



Fonte: Rochè, 1998, 32.

La stessa tendenza si nota, in maniera altrettanto evidente, nel successivo grafico 2, ancora più interessante in quanto riferito agli "attentati alle persone", cioè all'insieme dei reati di violenza personale.

**Grafico 2 - Gli attentati alle persone in Francia. Dati delle polizie. 1950 - 1995**



Fonte: Rochè, 1998, 32.

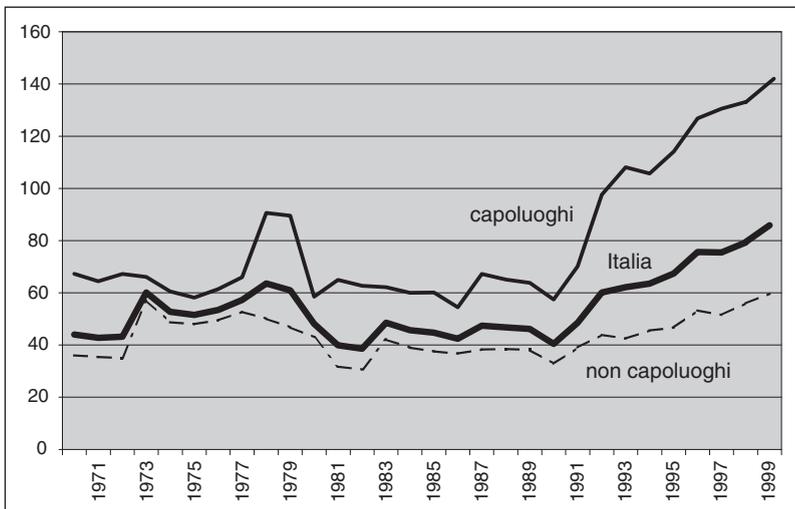


La stessa tendenza si può riscontrare in alcuni dati relativi all'Inghilterra e al Galles (Rochè, 1998, 35), dove le percosse passano da 1443 nel 1930 a 95044 nel 1980 e gli omicidi da 282 nel 1960 raggiungono il numero di 620 nel 1980.

Le poche analisi storiche disponibili in Italia evidenziano una situazione simile, ma caratterizzata da un notevole ritardo nella "ripresa" della violenza personale. Nel nostro paese si assiste indubbiamente a quella diminuzione complessiva dei delitti contro le persone, che sono passati dal 26% del 1951 all'8% del 1981 che interessa tutti i paesi, ma ad una risalita dei tassi di omicidio e di lesioni personali volontarie più recente, all'incirca dalla metà degli anni '80 (Bandini et al., 1991, 115).

Per quanto riguarda le lesioni volontarie (reato che qui ci interessa direttamente) non abbiamo a disposizione serie storiche così ampie, ma la sua risalita viene segnalata con regolarità, a livello nazionale, da almeno un decennio. Il recente "Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia" del Ministero dell'Interno mette in evidenza, a livello nazionale e con riferimento ai soli casi per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale, (cioè alle statistiche della criminalità) una crescita considerevole delle lesioni personali, che interessa soprattutto i comuni capoluogo, a partire dal 1991.

*Grafico 3 - Lesioni personali denunciate, per le quali l'Autorità Giudiziaria ha iniziato l'azione penale, in Italia. Tassi su 100 mila abitanti. Anni 1970-1999.*

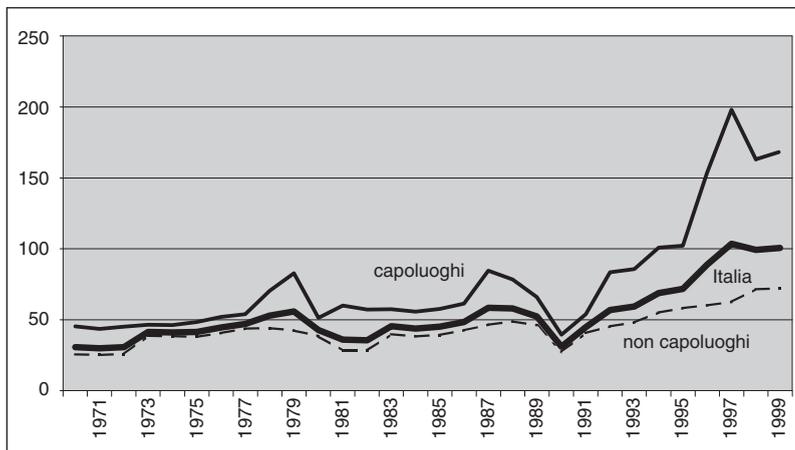


Fonte: Ministero dell'Interno, 2000



Una situazione simile si riscontra per reati affini a quello delle lesioni personali, cioè gli atti di violenza e di minaccia.

**Grafico 4 – Atti di violenza e minaccia denunciati, per i quali l'Autorità Giudiziaria ha iniziato l'azione penale, in Italia. Tassi su 100 mila abitanti. Anni 1970-1999.**



Fonte: Ministero dell' Interno, 2000

Appare quindi del tutto evidente l'aumento delle varie forme di violenza e di aggressioni personali durante gli anni '90, confermato anche da altre fonti: tra i "delitti in sostanziale crescita", l'Istat cita infatti, con riferimento al solo quinquennio 1993-1998, proprio "gli omicidi volontari consumati, le lesioni personali volontarie, i maltrattamenti in famiglia verso i fanciulli..." (Istat, 1999, 23).

Se la ripresa della violenza interpersonale è indiscutibile, va però ricordato che questi comportamenti non tornano mai, in nessun paese, ai livelli che essi raggiungevano nel passato. Come è stato sostenuto, con riferimento all'Italia e al solo reato di omicidio, "è nel 1968 che il tasso di omicidio ha toccato il punto più basso. Dopo di allora ha ripreso a crescere. Ma, nonostante questo, resta incomparabilmente minore di quello di un secolo fa" (Barbagli, 1995, 45).

Un'altra tendenza, che si accompagna a quella descritta e che ha implicazioni dirette, come vedremo, sulle caratteristiche dei reati violenti degli ultimi decenni è l'aumento consistente della tipologia di reati tradizionalmente opposta a quelli contro la persona, cioè i delitti contro il patrimonio. Nella situazione attuale le società occidentali si trovano quindi di fronte ad un complesso intreccio: da un lato l'inversione di tendenza - e quindi la ripresa di omicidi e altri delitti



violenti - dall'altro la netta affermazione della criminalità predatoria, che ha conosciuto, nella maggior parte dei paesi occidentali, una crescita senza precedenti (Rochè, 1998, 31 ss.).

### 3. LA VIOLENZA DI OGGI È LA STESSA DEL PASSATO?

Un altro aspetto di cui si discute molto, e sul quale troviamo di nuovo un accordo diffuso tra gli studiosi del problema, riguarda le trasformazioni qualitative dei fenomeni violenti. Omicidi e aggressioni personali, quindi, non solo diminuiscono, si stabilizzano e riprendono poi a crescere negli ultimi decenni del secolo, ma si trasformano nella loro natura, nelle modalità con cui si manifestano, nelle intenzioni e motivazioni degli autori, anche qui in maniera pressochè simile nei vari paesi.

Gli storici della criminalità, infatti, insistono su alcuni aspetti qualificanti della violenza del passato (si intende, qui, il XIX e l'inizio del XX secolo) che, nel tempo, cambiano in maniera significativa. Nel passato la violenza aveva caratteristiche di impulsività e di casualità nelle motivazioni degli autori, si manifestava soprattutto in ambienti rurali o in realtà di villaggio, coinvolgeva persone (autori e vittime) che appartenevano allo stesso ambiente o ceto sociale (Gurr, 1981, 307; Lagrange, 1995; Rochè, 1998, 17-18).

I conflitti violenti si giocavano in prevalenza tra persone che si conoscevano e trovavano la loro origine intorno alla delimitazione delle terre o delle proprietà collettive, dei conflitti di vicinato, della salvaguardia dell'onore. Si tratta, come si è osservato (Rochè, 1998, 23) di una "violenza di integrazione" o "regolatrice", che non turba l'ordine sociale, anzi, ne rappresenta una componente imprescindibile. Il processo di "modernizzazione della violenza" (Rochè, 1998, 13) porta invece ad una ripresa di aggressioni personali che hanno natura completamente diversa, e consequenziale allo sviluppo delle società. In primo luogo, il fenomeno si trasferisce dalle realtà rurali e paesane alle città o alle metropoli e, di conseguenza, i conflitti nascono più spesso tra persone che non si conoscono e che condividono in maniera anonima spazi pubblici, o di uso pubblico; tende a coinvolgere autori e vittime che appartengono a diversi gruppi sociali; diviene più il prodotto di un rischio che si accetta di correre che di un caso fortuito. Un esempio significativo rispetto a quest'ultimo carattere delle nuove



forme di violenza è la componente violenta dei reati predatori, come il rischio (accettato dall'autore) che uno scippo si trasformi in una aggressione fisica, o un furto in abitazione procuri lesioni fisiche e traumi psicologici alle vittime.

Questo cambiamento nella natura della violenza si accompagna ad un altro fenomeno sociale, conseguenza diretta della civilizzazione dei costumi: quello della sempre minore sopportabilità della violenza da parte dei comuni cittadini. La crescente "sensibilizzazione" (Soman, 1980) delle società occidentali fa sì che la violenza fisica sia considerata un fenomeno estremamente grave e temuto e che i cittadini tendano a reagire, oggi più che in passato, alle aggressioni personali segnalandole e denunciandole alle autorità e che l'opinione pubblica nel suo insieme sia particolarmente reattiva di fronte alle manifestazioni di criminalità violenta. Ciò spiegherebbe da un lato perché i comportamenti violenti giochino un ruolo così importante nella produzione di insicurezza, dall'altro perché la registrazione ufficiale dei reati violenti sia in aumento.

#### 4. LA VIOLENZA INTERPERSONALE NELLA VITA QUOTIDIANA: I CASI CHE SI PRESENTANO ALLE FORZE DELL'ORDINE

Nella consapevolezza che gli elementi di conoscenza del fenomeno forniti dalle statistiche sono, in questo caso, molto scarsi, abbiamo cercato di completare il nostro lavoro con l'esame di un insieme di casi che si presentano quotidianamente alle forze dell'ordine e che ben rendono l'idea degli episodi (siano essi qualificabili o meno come lesioni personali) che vanno a produrre le situazioni di violenza nella nostra realtà. Questi episodi rappresentano quello che sta tra la violenza che non viene in alcun modo rilevata e quella che può (solo alle condizioni descritte successivamente) diventare un reato qualificato giuridicamente come "lesione volontaria".

Perché ci si comporta in modo violento? Quali sono i contesti e le situazioni che favoriscono l'aggressività? Qui di seguito vengono sinteticamente riportati venti casi tratti dagli archivi di polizia tra quelli che, in numero assai rilevante<sup>(4)</sup>, ricorrono più frequentemente come tipo e modalità di accadimento in una città di medie dimensioni, e per i quali, ad eccezione di quelli più gravi, non viene iniziata l'azione



penale in quanto gli episodi in questione non costituiscono quasi mai oggetto di segnalazione all'Autorità Giudiziaria, trattandosi in pratica di lesioni volontarie lievissime e di conseguenza perseguibili a querela di parte. Dall'esame dei casi trattati è emerso con chiarezza che chi subisce un'aggressione raramente intende poi procedere penalmente nei confronti dell'autore della violenza quando questi è un familiare oppure una persona con quale lo stesso ha una relazione sentimentale o intrattiene un rapporto di amicizia, un vicino di casa o un collega di lavoro (a meno che, come talvolta accade, l'aggressione non si aggiunga ad altre subite in passato: sono numerosi i casi infatti di vicini che, per dirla in gergo, "vanno avanti a colpi di querela"). La vittima è più propensa in genere a procedere penalmente contro l'artefice della violenza quando invece quest'ultimo è uno sconosciuto, cioè un individuo mai visto in precedenza, o una persona che la stessa vittima conosce a malapena di vista, come spesso succede, tanto per fare un esempio, negli episodi di litigiosità in qualche modo collegati alla circolazione stradale. Ciò che si vuole ad ogni modo sottolineare è che la cifra oscura delle lesioni dolose, in particolare delle lesioni lievissime, è molto alta e che la violenza costituisce molto spesso il modo prescelto per dare emotivamente sfogo a rancori, frustrazioni, situazioni di stress, esuberanza ed insicurezza.

Nel descrivere i casi in questione sono state prese in considerazione quasi esclusivamente le versioni fornite dalle stesse vittime, che probabilmente si sono astenute dal riferire l'esatto andamento e la reale dinamica dei fatti e che, in assenza di testimoni oculari, potrebbero essere sostanzialmente in contrasto con le dichiarazioni eventualmente riferibili dagli autori delle violenze, a prescindere dalle lesioni (ecchimosi, escoriazioni, ematomi, ecc.) oggettivamente accertate e diagnosticamente riscontrabili. In altre parole, si è fatto riferimento solo a quello che le vittime hanno riferito alla polizia e a ciò che quest'ultima è stata in grado di documentare e di verificare<sup>(5)</sup>.

– F., 40 anni, casalinga, viene aggredita dal figlio di 18 anni, disoccupato, all'interno della comune abitazione a seguito di una violenta discussione sorta per futili motivi. Nella circostanza il figlio impugna un coltello da cucina e lo punta alla gola della madre sferrandole subito dopo un pugno che la fa cadere a terra. La donna riporta contusioni con un ematoma alla spalla sinistra.



– M., 57 anni, magazziniere, nel rientrare, al termine di una giornata di lavoro, presso la propria abitazione con la sua automobile trova il proprio garage parzialmente ostruito da un'altra autovettura. Effettua, senza riuscirci, varie manovre per accedere al garage e mentre si accinge a parcheggiare altrove la propria auto, viene avvicinato da uno sconosciuto di circa 30 anni, che si qualifica come il proprietario dell'altra auto e che lo accusa con veemenza di aver urtato quest'ultima nel corso di tali manovre. Questi apre di forza la portiera dell'auto, afferra per il collo l'uomo, e dopo averlo tirato fuori dall'abitacolo lo colpisce ripetutamente con dei pugni in testa. Interviene immediatamente un passante che riesce ad evitare al malcapitato peggiori conseguenze. Lo stesso riporta contusioni varie, una escoriazione al labbro superiore e un trauma da contraccolpo alla colonna vertebrale.

– M., 18 anni, straniero, apprendista operaio, intorno all'una di notte viene colpito in testa con una bottiglia da un ragazzo di 20 anni circa, all'interno di un bar frequentato da numerosissimi giovani, mentre cerca di dividere due connazionali, suoi conoscenti, che stanno litigando con alcuni ragazzi a causa di un apprezzamento pesante rivolto da uno dei due ad una amica di questi ultimi. Gli aggressori si danno alla fuga, mentre il ferito viene trasportato con un'ambulanza all'ospedale ove gli viene diagnosticata una contusione alla fronte.

– F., 35 anni, commessa, viene picchiata dal suo ex convivente di 31 anni, straniero, operaio, con il quale sta trascorrendo la notte all'interno di una pensione. L'incontro fra i due che non si vedono da alcuni mesi degenera nel corso della stessa notte in una furibonda lite per motivi legati alla loro trascorsa convivenza. La donna riporta contusioni alle braccia con lesioni da graffio.

– M., 18 anni, studente, mentre trascorre la serata conversando con alcuni amici all'interno di un circolo ricreativo, viene all'improvviso raggiunto al capo da uno sputo. Individuato l'autore del gesto, non reagisce ma di lì a poco si porta fuori dal locale in attesa che quest'ultimo esca. Giunto l'atteso momento, sputa a sua volta sul viso del giovane che l'ha offeso. Questi risponde sferrandogli un pugno al volto che gli causa una ferita lacero contusa al sopracciglio sinistro. Accorrono alcuni giovani che separano i due ragazzi, entrambi coetanei e che si conoscono di vista, i quali successivamente si



riconcilieranno porgendosi reciproche scuse.

– F., 25 anni finisce stesa a terra colpita più volte al collo dal fidanzato di 27 anni al termine di un prolungato litigio sorto per divergenze concernenti il modo in cui trascorrere insieme la serata. Il fidanzato, abbandonata a terra la fidanzata, si reca in auto da alcuni amici con i quali trascorrerà il resto della la serata, mentre la ragazza si porta al pronto soccorso accompagnata da un'amica prontamente rintracciata col telefono cellulare. Riporta contusioni varie, distorsioni ai polsi ed una ecchimosi nella regione cervicale anteriore.

– F., 60 anni, pensionata, durante il pranzo viene picchiata all'interno della comune abitazione dal marito, di 61 anni, pensionato, dopo l'ennesima discussione originata da problemi di convivenza fra i due. Il marito la colpisce con diversi pugni al volto e, nel tentativo di strapparle di mano una forchetta, le cagiona anche una ferita alla mano destra.

– M., 33 anni, mentre sta facendo retromarcia con la propria auto è costretto ad arrestare la manovra in quanto uno sconosciuto di circa 30 anni sta colpendo ripetutamente con le mani il lunotto posteriore della stessa, ritenendolo responsabile di avergli "toccato" l'auto sulla quale si trovava immediatamente a seguire. Scende dal mezzo per avere spiegazioni ma ne nasce una colluttazione nel corso della quale lo stesso si frattura il dito medio della mano destra, mentre l'altro individuo riporta alcune contusioni alla spalla.

– M., 34 anni, rappresentante, sta animatamente conversando e scherzando con alcuni amici seduti ad un tavolo nel giardino annesso ad una discoteca. Con gli stessi si lascia scappare qualche battuta pesante e alcune frasi di scherno nei confronti di un frequentatore della discoteca, di circa 30 anni, che conosce di vista, e che si trova seduto, non visto, a pochi metri di distanza. Questi, assai irritato, si avvicina e colpisce il rappresentante con un pugno alla testa, il quale cade all'indietro con tutta la sedia, riuscendo tuttavia a bloccare e a parare un secondo colpo. I presenti riescono a trascinare via con una certa difficoltà l'aggressore. L'uomo riporta una contusione alla testa e alla mano destra.

– M., 72 anni, pensionato, viene colpito con un pugno in testa dal



genero di 38 anni al termine di una discussione piuttosto accesa che quest'ultimo ha avuto con la moglie a casa dei suoceri, presso i quali erano stati invitati a cena assieme al figlio di otto anni. Poiché i toni della discussione erano diventati molto alti, il suocero aveva energicamente "invitato" il genero ad andarsene "a fare un giro" affinché non spaventasse ulteriormente con il proprio atteggiamento il figlioletto. Di lì a poco riceveva il pugno in testa a seguito del quale riporta contusioni ed ematomi al capo.

– F., 42 anni, al termine di una serata trascorsa insieme al marito di 50 anni in un ristorante nel corso della quale hanno concordato le modalità della loro prossima separazione, viene da questi brutalmente malmenata all'esterno del locale in quanto ha appena rifiutato un approccio amoroso. La donna riporta una contusione cranica e numerose escoriazioni al viso e al torace.

– M., 24 anni, meccanico, sta festeggiando in compagnia di alcuni amici il proprio compleanno all'interno di un bar, solitamente frequentato da ragazzi e ragazze della stessa età. Intorno alle 03.00 viene raggiunto da un amico di poco più giovane con una evidente ferita al labbro superiore che, in preda all'agitazione, chiede aiuto ai presenti. Riferisce che, poco prima, all'esterno del locale, per la precisione nei pressi di una sala giochi, un ragazzo intorno ai 20 anni, mai visto prima, gli aveva sferrato un pugno senza una apparente ragione. Immediatamente, il giovane meccanico, il ferito ed altri tre ragazzi presenti alla festa escono dal locale con l'intento di dare una lezione al citato giovane, che rintracciano da lì a poco in compagnia di suoi amici. Due gruppi di ragazzi sono ora l'uno di fronte all'altro, Volano spintoni e parole grosse. Il giovane meccanico viene colpito al naso con un pugno sferrato dallo stesso giovane che in precedenza aveva colpito l'amico. L'aggressore e i suoi amici repentinamente si dileguano, gli altri si preoccupano di prestare invece soccorso all'amico ferito che viene accompagnato all'ospedale. Quest'ultimo riporta la frattura delle ossa nasali e la deviazione del setto.

– F., 36 anni, nubile, impiegata, è da poco tornata a casa dal lavoro. Subito dopo pranzo ha intenzione di riposarsi un poco ma è continuamente disturbata dagli schiamazzi e da alcune "pallionate" contro le finestre della sua abitazione da due bambini, di 4 e 7 anni figli di vicini. Assai irritata, esce di casa per invitare i bambini, cugini fra



loro, a fare meno chiasso. Interviene in difesa del più piccolo la mamma che in un primo tempo si limita ad aggredire verbalmente la donna e che successivamente, a sua volta ritenendosi offesa dalla reazione di quest'ultima, l'afferra con entrambe le mani al collo e all'avambraccio. Di lì a poco interviene anche il padre del bambino più grande, il quale colpisce la donna con una ginocchiata al fianco. Subisce un trauma distorsivo al gomito destro con ecchimosi varie.

– M., 26 anni, impiegato e M., 24 anni, operaio, vengono accoltellati intorno alle tre del mattino all'esterno di un pub, in quel momento affollato da giovani e giovanissimi, da uno ragazzo di circa 18 anni, con il quale hanno avuto, poco prima, un diverbio all'interno del locale. Trasportati d'urgenza all'ospedale, il primo viene immediatamente sottoposto ad un delicato intervento chirurgico in quanto il colpo che gli è stato inferto gli ha causato lesioni alle viscere, la perforazione del colon e del rene sinistro, il secondo viene medicato per una ferita da taglio alla fronte vicino all'occhio destro. All'origine del gesto pare vi sia stato uno sguardo male interpretato dall'autore dell'accoltellamento rivoltogli da uno dei due giovani all'interno del pub. Questi ultimi fanno parte di una compagnia composta da altri ragazzi e ragazze che al pub stanno bevendo birra. Uno sguardo giudicato equivoco e troppo insistente tra il ventiseienne ed un ragazzo facente parte di un'altra comitiva sfocia in un alterco con il successivo intervento del buttafuori che allontana il ragazzo. Questi, una volta fuori, si apposta con propositi non proprio pacifici davanti al locale in attesa che la compagnia esca. Al momento opportuno nella semioscurità sferra con un coltello a serramanico, in rapida successione, un fendente al giovane che lo ha guardato "male" e un altro ancora all'amico che per primo lo ha soccorso, dandosi poi alla fuga. Verrà una settimana dopo identificato per un giovane disoccupato di 20 anni ed arrestato. Dirà ai poliziotti: " Non si va a piangere dalla polizia, ma i conti si regolano con il coltello".

– M., 46 anni, libero professionista, viene malmenato dalla moglie di 43 anni nel corso di un litigio sorto per banali motivi tra i due coniugi all'interno della loro abitazione. Riporta contusioni ed escoriazioni al volto e alle braccia.

– F., straniera, 30 anni, ballerina, viene infastidita all'interno di un night da un cliente di circa 40 anni. Questi le mette le mani addosso con lo



scopo di “toccarla” nelle parti intime e, al suo rifiuto, l'aggrede sferrandole un violento ceffone e alcuni pugni, uscendo in fretta e furia dal locale per il timore di venire bloccato dal personale di servizio. La donna riporta un trauma da contraccolpo, contusioni ed escoriazioni varie.

– M., 31 anni, operaio, mentre esce da un ristorante assieme alla fidanzata viene improvvisamente colpito con un pugno al naso da un ragazzo di circa 25 anni che non conosce e che probabilmente lo ha confuso con qualcun altro. Quest'ultimo si allontana immediatamente dal locale in compagnia di altri giovani. L'operaio subisce la frattura delle ossa nasali.

– M., 36 anni, impiegato, viene improvvisamente e senza apparente motivo raggiunto al volto da un pugno sferrato da un collega di lavoro di 41 anni durante un corso di aggiornamento organizzato dalla società per cui entrambi lavorano. Nel contesto dell'azione, l'aggressore, che verrà successivamente immobilizzato da altri colleghi di lavoro, l'offende pesantemente ingiuriandolo e minacciandolo di altre aggressioni. L'impiegato riporta una contusione allo zigomo destro.

– M., 44 anni e M., 31 anni, vengono fisicamente aggrediti e malmenati da tre stranieri rispettivamente di 46, 28 e 22 anni, in evidente stato di ebbrezza, all'interno di un bar, a seguito di un alterco sorto fra gli stessi per futili motivi (le vittime hanno successivamente riferito di aver invitato i tre stranieri a moderare il tono della loro voce). Questi ultimi fanno uso di bottiglie, di bicchieri rotti e di un coltello da cucina causando ai due uomini ferite al volto ed in altre parti del corpo. All'interno del bar non sono presenti altri avventori. Il più giovane, che riporta le lesioni più gravi, viene ricoverato in ospedale per ferite da taglio alla scapola e all'ascella.

– M., 35 anni e M., 37 anni, turisti, alle due di notte vengono fatti oggetto di insulti, all'interno di una trattoria, da uno straniero di 32 anni, e un'ora più tardi, mentre si apprestano ad uscire dal locale, vengono da quest'ultimo colpiti di striscio con un cric che lo stesso aveva nel frattempo prelevato dalla sua auto. Una “occhiataccia” rivolta da uno dei due turisti allo straniero pare sia stata all'origine della successiva reazione, prima verbale e poi fisica, di quest'ultimo. I due turisti riportano escoriazioni ed ecchimosi in varie parti del corpo.



## 5. IL REATO DI LESIONI VOLONTARIE NEL CODICE E NELLA PROCEDURA PENALE

Dopo aver ricostruito caratteristiche generali, andamento nel tempo della violenza e casi specifici delle forme di aggressione violenta di oggi, e prima di analizzare l'andamento delle lesioni volontarie in Emilia – Romagna, abbiamo ritenuto utile ricostruire la definizione giuridica e gli aspetti procedurali di questo reato. Si tratta di elementi che aiutano a capire se e quanto il sistema penale selezioni, tra i tanti comportamenti violenti presenti nella società, quelli qualificabili come lesioni volontarie, con le caratteristiche e le conseguenze giuridiche che di seguito vengono descritte.

Il nostro codice penale contiene alcune norme che perseguono il dichiarato fine di tutelare l'incolumità fisica dell'individuo da ogni tipo di condotta lesiva di tale bene giuridico e, insieme a questo, di realizzare la pacifica convivenza tra gli uomini, i quali, in quanto membri di una società civile, dovrebbero cercare di adoperarsi per evitare di *danneggiarsi l'un l'altro nella vita, nella libertà e nella proprietà* (Locke, 1980). Attraverso l'incriminazione di tali condotte vengono approntati dunque i correttivi, nell'ambito dei criteri che ispirano la *prevenzione generale penale* (Mantovani, 1980, 7), per distogliere i componenti di una data collettività ormai *pacificata*, da comportamenti che offendono l'incolumità personale di ogni singolo individuo.

In tale ottica, assume primario rilievo il delitto di *lesione personale* di cui al primo comma dell'art.582 del codice penale: "*Chiunque cagiona ad alcuno una lesione personale, dalla quale deriva una malattia nel corpo o nella mente è punito con la reclusione da tre mesi a tre anni*". La norma in questione è volta a tutelare, mediante la minaccia di una pena, l'incolumità individuale altrui sia fisica che psichica dal comportamento cosciente e volontario di altri idoneo a produrre, sostanzialmente, ed in primo luogo le *ecchimosi, gli ematomi, le contusioni, le escoriazioni ma anche l'offuscamento o il disordine psichico totale o parziale, la depressione, l'inerzia nell'attività psichica compresi lo shock ed il semplice svenimento, la cefalea, l'insonnia, il tremore, ecc.* (Dolcini, Marinucci, 1999, 2942 ss.).

Il comportamento idoneo ad integrare la fattispecie in esame può



essere di tipo violento attraverso il ricorso alla forza fisica di un pugno, di una spinta, di un urto, e così via, ma concretizzarsi anche in una condotta priva di violenza fisica, come nel caso di colui che procura ad altri una perturbazione di mente con una grave minaccia o consapevolmente trasmette ad altri una malattia infettiva mediante un coito consentito (Antolisei, 1999, 76). Tuttavia, quando si parla di lesioni personali dolose, queste vengono per lo più rappresentate e comunemente intese nel senso di una *“violenta disintegrazione di tessuti, di una rottura di segmenti, di ossa et similia”*, (Antolisei, 1999, 76) ed in effetti nella stragrande maggioranza dei casi non si tratta che di questo, essendo la casistica pressoché inflazionata da tale ultima tipologia che è di gran lunga la più comune.

La norma in questione aggiunge nel secondo comma che *se la malattia ha una durata non superiore ai venti giorni*, e non ricorrono *le circostanze aggravanti* previste in successive disposizioni, il delitto è perseguibile a *querela della persona offesa*. Da ciò è stata operata la fondamentale distinzione fra lesione personale *lievissima*, che si ha quando la durata della malattia non supera i venti giorni, e lesione personale *lieve* che si ha tutte le volte in cui dal fatto *deriva una malattia o un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo non superiore ai quaranta giorni* (dunque di durata compresa fra i ventuno e i quaranta giorni), altrimenti, in base a quanto previsto nel successivo art. 583, ci troveremo di fronte ad una lesione personale *grave* che potrà peraltro sussistere anche quando *“dal fatto deriva una malattia che metta in pericolo la vita della persona offesa”* oppure *“se il fatto produce l'indebolimento permanente di un senso o di un organo”*.

La norma da ultimo richiamata definisce inoltre lesione gravissima quella che determina: *“1) una malattia certamente o probabilmente insanabile, 2) la perdita di un senso, 3) la perdita di un arto, o una mutilazione che renda l'arto inservibile, ovvero la perdita dell'uso di un organo o della capacità di procreare, ovvero una permanente e grave difficoltà della favella, 4) la deformazione, ovvero lo sfregio permanente del viso”*. Altre *circostanze aggravanti speciali* sono previste nell'art. 585 e, tra queste, va senz'altro evidenziata, in quanto nella prassi assai frequente, quella che fa riferimento all'impiego di armi sia *proprie* che *improprie* (un taglierino, un bastone, una sbarra di ferro, ecc.) (Zagrebelsky, Pacileo, 1999, 1808) o all'utilizzo di *sostanze*



*corrosive* (ad esempio una sostanza caustica).

Per quanto riguarda il regime di procedibilità, in assenza delle circostanze *aggravanti speciali* di cui alla norma appena richiamata, le lesioni dolose *lievissime* (con guarigione entro i venti giorni) sono, stante l'interesse dello Stato alla protezione non solo della vita ma anche dell'incolumità individuale in funzione della realizzazione delle elementari condizioni di civile convivenza (Crespi, Zuccalà, Stella, 1986, 918), perseguibili a *querela di parte* (è richiesta cioè una inequivoca manifestazione di volontà della persona offesa affinché si proceda in ordine al fatto previsto dalla legge come reato). Le lesioni *lievi* (con guarigione compresa fra i ventuno e i quaranta giorni), quelle *gravi* e le *gravissime* sono invece perseguibili d'ufficio, senza che occorra cioè un impulso proveniente dalla parte offesa affinché abbia inizio l'azione penale. E' peraltro la durata della malattia ad aver rilevanza in genere ai fini della determinazione del regime di procedibilità oltreché della pena.

Il delitto di lesione personale ha un fratello minore nel delitto di percosse di cui all'art.581 del c. p., tuttavia la presenza dell'uno esclude sempre quella dell'altro: "*Chiunque percuote taluno, se dal fatto non deriva una malattia nel corpo o nella mente, è punito, a querela della persona offesa, con la reclusione fino a sei mesi o con la multa fino a seicentomila. Tale disposizione non si applica quando la legge considera la violenza come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di un altro reato*". La norma si riferisce in sostanza alle cosiddette vie di fatto, allo schiaffo, al pugno, al calcio e ad altre simili manifestazioni di violenza non produttive di malattia (afferramento e tirata di capelli, sculaccioni, bastonate, spinte, ecc.) (Antolisei, 1999,92).

Entrambi i reati hanno in comune l'elemento soggettivo che consiste nella volontà di colpire taluno con violenza fisica, e l'unica differenza va ricercata nelle conseguenze che essa produce: *si ha il delitto di percosse se non c'è malattia (solo, eventualmente, una sensazione dolorosa), il delitto di lesione se vi è malattia.* (Canuto, Tovo, 1985,73). In giurisprudenza però si è talora precisato che non sempre tutte le percussioni dell'altrui corpo rilevano quali percosse, ma solo quelle che, con un contenuto di *apprezzabile* violenza, siano dirette a produrre una altrettanto *apprezzabile* sensazione di dolore (Dolcini,



Marinucci, 1999, 2940). Per il disposto del secondo comma dell'art. 581, la violenza fisica viene assorbita nei reati che la contemplano quale elemento costitutivo o circostanza aggravante, solo qualora essa non superi il livello di intensità delle percosse. Qualora dovesse andare oltre questo livello si ha senz'altro concorso tra il reato di lesione personale di cui all'art. 582 ed altri reati, in particolare con quelli di resistenza a pubblico ufficiale, esercizio arbitrario delle proprie ragioni, rissa, violenza privata, minaccia grave e così via (Dolcini, Marinucci, 1999, 2949).

Per quanto riguarda il regime di procedibilità, per le percosse si procede sempre a seguito di formale presentazione di querela da parte della persona offesa.

## 6. L'ANDAMENTO DEL REATO IN ITALIA E IN EMILIA – ROMAGNA

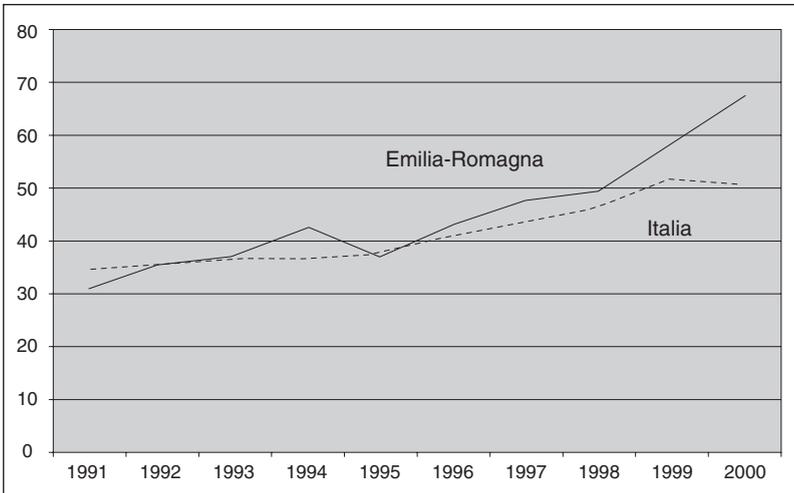
Nei paragrafi precedenti si sono già messe in evidenza tutte le difficoltà e le lacune di una lettura dell'andamento del reato che si basi soltanto sui dati delle statistiche della delittuosità o della criminalità. Le tavole che presenteremo nelle pagine successive sono quindi da considerarsi soltanto indicative di processi e tendenze che non possono essere colti e spiegati in modo più approfondito. I dati che abbiamo a disposizione sono quelli delle denunce presentate alle forze di polizia dal 1984 al 2000, nella regione Emilia – Romagna, con una disaggregazione per comuni capoluogo<sup>(6)</sup>.

Le denunce sono state ricostruite differenziando i comuni capoluogo dal resto dei comuni della provincia: una distinzione importante, se consideriamo che tra le trasformazioni più significative della violenza vi sarebbe il passaggio da ambienti rurali a contesti urbani (v. il precedente par. 2). Abbiamo poi analizzato la distribuzione del reato, per lo stesso arco di tempo, in ogni provincia e comune capoluogo dell'Emilia – Romagna.

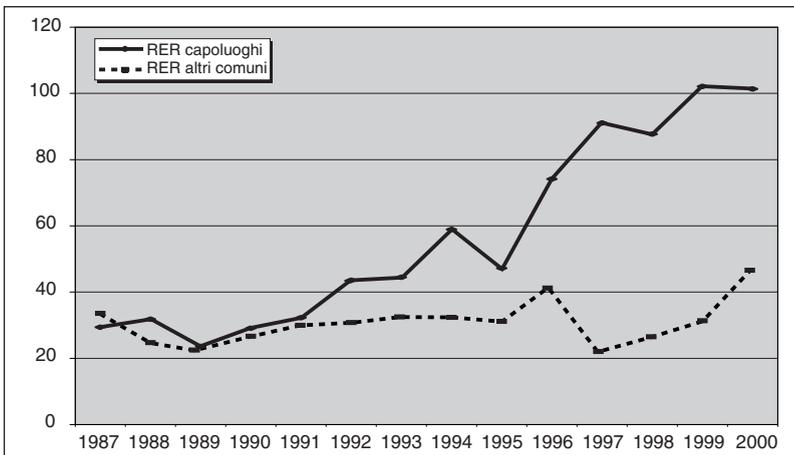
Se consideriamo innanzitutto i tassi registrati a partire dall'inizio degli anni '90, si nota che, nel corso di dieci anni, il tasso dell'Emilia Romagna raddoppia, andando a superare le percentuali registrate a livello nazionale.



**Grafico 5 – Lesioni dolose denunciate all’Autorità Giudiziaria dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza. Tassi su 100.000 abitanti in Italia e in Emilia-Romagna nel periodo 1991-2000.**



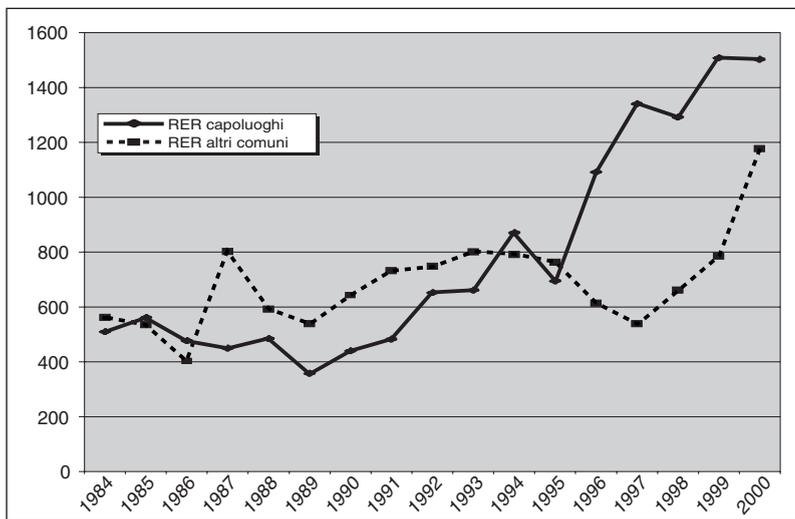
**Grafico 6 - Lesioni denunciate nei capoluoghi e negli altri comuni della provincia dell’Emilia - Romagna. Tassi su 100.000 abitanti. 1987-2000**





Considerando la sola Regione Emilia – Romagna vediamo, nel precedente grafico 6, che la crescita sembra avere riguardato in

**Grafico 7 - Lesioni dolose denunciate nel capoluogo e negli altri comuni della provincia dell'Emilia-Romagna. Valori assoluti delle 1984-2000**



maniera consistente i comuni capoluogo rispetto alla provincia.

Analizzando l'andamento del reato in base ai valori assoluti, la tendenza non cambia, come è possibile vedere dal precedente grafico 7. Da quest'ultima tavola si nota con chiarezza soprattutto la decisa impennata di denunce a partire dal 1995. L'aspetto interessante di questa evoluzione della serie storica regionale è dato dal fatto che l'aumento è assai meno vistoso per l'insieme dei comuni non capoluogo, dove, più che a un aumento, si assiste, almeno dal 1988 in poi, ad una oscillazione che va dalle 400 alle 800 denunce. Negli ultimi anni della serie storica, tuttavia, anche la provincia sembra risentire di una certa ripresa delle denunce di questo reato.

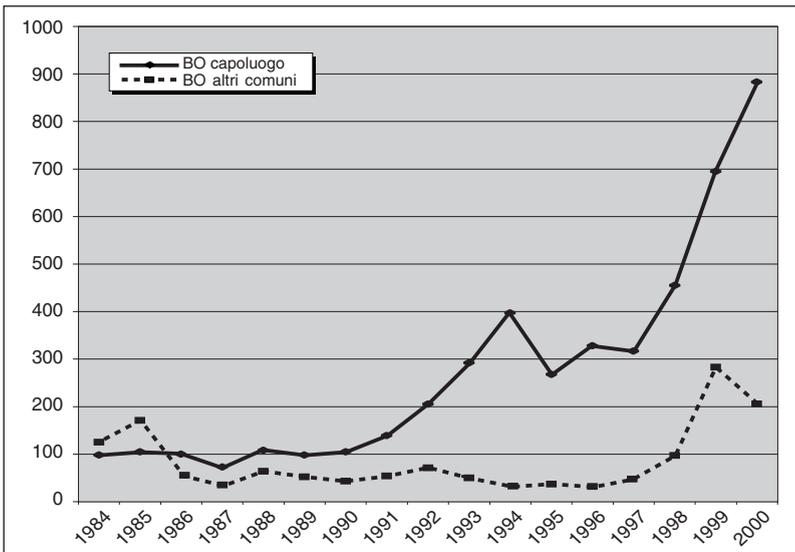
## 7. L'ANDAMENTO DEL REATO NEI SINGOLI CAPOLUOGHI

La lettura dell'andamento del reato si complica non poco se scendiamo all'analisi dei singoli comuni capoluogo. Qui, le tendenze che emergono dalla serie storica appaiono decisamente incongruenti,

difficili da spiegare ed estremamente differenziate tra una città e l'altra. Bologna è la città che presenta la tendenza più netta e più coerente con l'insieme dell'andamento regionale e con quanto abbiamo affermato in precedenza: che i comportamenti violenti tra le persone stiano aumentando e che questo aumento sia particolarmente legato alle trasformazioni delle città e delle abitudini collettive. Nel capoluogo regionale, infatti, si assiste ad un andamento costante del reato (attestato sul centinaio di denunce all'anno) dal 1984 fino al 1990.

L'anno successivo, e quindi con un breve anticipo rispetto all'impennata regionale, assistiamo ad un aumento che prosegue in maniera spiccata fino alle 400 denunce del 1994 e, dopo una leggera fluttuazione in basso, una decisa risalita per arrivare alle ben 700 denunce del 1999.

*Grafico 8 - Lesioni dolose denunciate nel capoluogo e negli altri comuni della provincia di Bologna. Valori assoluti. 1984-2000*

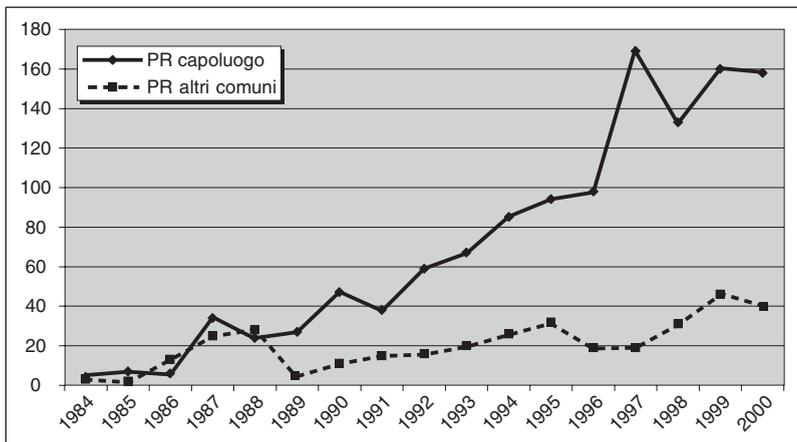


Si può dire comunque che dal 1991 ad oggi la città di Bologna ha assistito ad un deciso aumento di questo reato e che questo aumento è pressoché costante in tutto l'ultimo decennio. La provincia di Bologna, invece, mantiene un andamento costante per quasi tutto il



periodo considerato, con un aumento considerevole soltanto negli ultimi due anni della serie storica.

**Grafico 9 - Lesioni dolose denunciate nel capoluogo e negli altri comuni della provincia di Parma. Valori assoluti. 1984-2000**

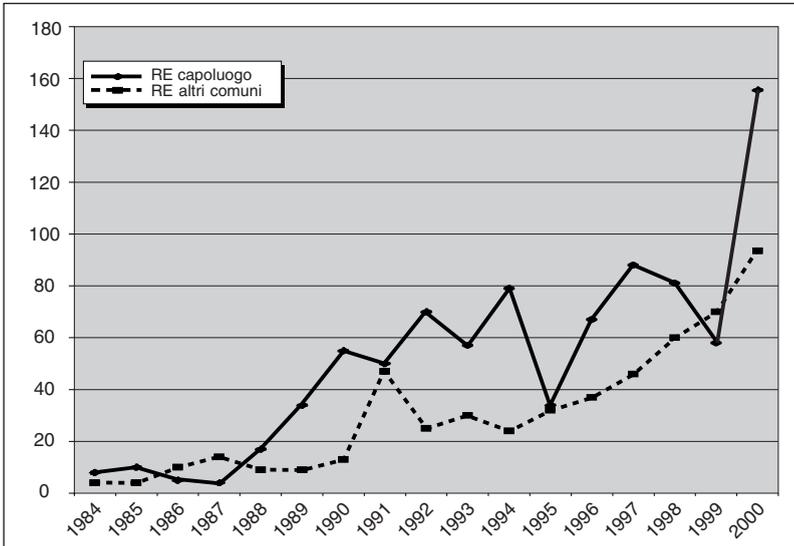


L'unica altra città della regione che presenta un andamento simile, per quanto i numeri assoluti siano ovviamente più bassi, è Parma. Anche qui, a partire dall'inizio degli anni '90, si assiste ad una crescita pressoché costante delle denunce per lesioni dolose, tant'è che esse arrivano, dalle 50 del 1990, alle 160 del 1999. Nella provincia il reato rimane attestato sostanzialmente su poche decine di unità.

Se l'andamento è simile, i numeri sono, ovviamente, molto diversi: a Bologna questo tipo di reati in 10 anni aumenta di sette volte, a Parma soltanto di 3.

Possiamo comprendere in questo gruppo di città anche Reggio Emilia, che, seppure in modo meno lineare, presenta un andamento simile: valori estremamente bassi nella seconda metà degli anni '80, un consistente aumento a partire dal 1989, interrotto da alcune oscillazioni in basso, che però non riportano mai la città ai numeri del decennio precedente. Se consideriamo il 1997, l'anno cioè in cui la città di Reggio Emilia raggiunge quasi le 90 denunce per lesioni dolose, assistiamo ad un aumento di 9 volte delle denunce stesse rispetto alla seconda metà degli anni '80. Rispetto a Bologna e a Parma, però, a Reggio Emilia l'andamento è più sottoposto ad oscillazioni annuali di una certa ampiezza.

**Grafico 10 - Lesioni dolose denunciate nel capoluogo e negli altri comuni della provincia di Reggio Emilia. Valori assoluti. 1984-2000**

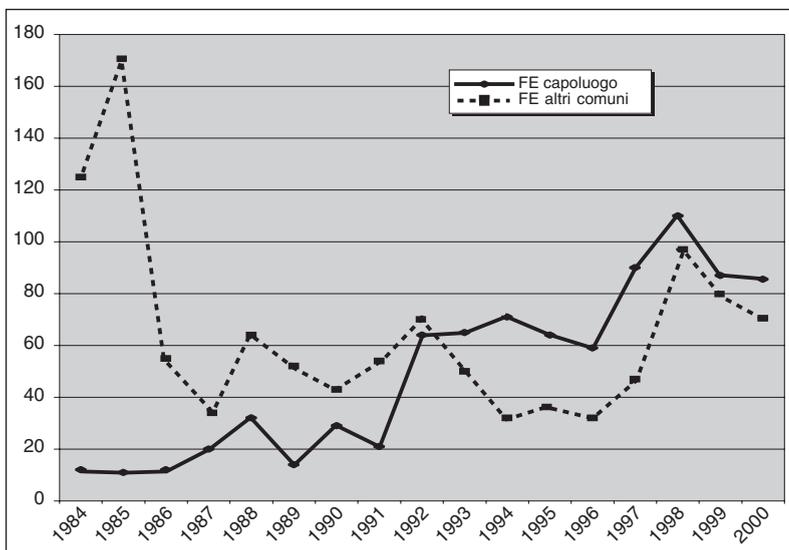


Infine, anche nella città di Ferrara si assiste ad una evoluzione sostanzialmente analoga a quella appena descritta e quindi, anche in questo caso, si assiste ad un aumento delle denunce a partire dalla fine degli anni '80 e particolarmente evidente nel decennio successivo, quando, per esattezza nel 1998, nella città vengono denunciati 110 casi di lesioni dolose, cioè più di 10 volte il numero di reati denunciati negli ultimi anni del decennio precedente.

Diverso anche, nel caso di Ferrara, il rapporto città-provincia: mentre a Bologna, Parma e Reggio Emilia i numeri delle lesioni dolose registrate in città sono tendenzialmente superiori a quelli della provincia nel corso di tutto l'ultimo decennio (il "sorpasso" della città sulla campagna avviene a Bologna nel 1986, a Parma nell'87, a Reggio Emilia nel 1988) a Ferrara i valori della provincia rimangono comunque superiori a quelli della città fino al 1992 ed anche successivamente essi appaiono meno distanti di quanto non avvenga a Bologna e a Parma e, in parte, anche a Reggio Emilia.

Riassumendo: vi sono due città in cui, in maniera evidente, le lesioni dolose aumentano costantemente nell'ultimo decennio, distanziandosi di molto dai valori della provincia e mettendo in evidenza una netta "urbanizzazione" del reato di lesioni dolose. Vi sono poi altre due città, Reggio Emilia e Ferrara, in cui, seppure in maniera meno lineare e

**Grafico 11 - Lesioni dolose denunciate nel capoluogo e negli altri comuni della provincia di Ferrara. Valori assoluti. 1984-2000**



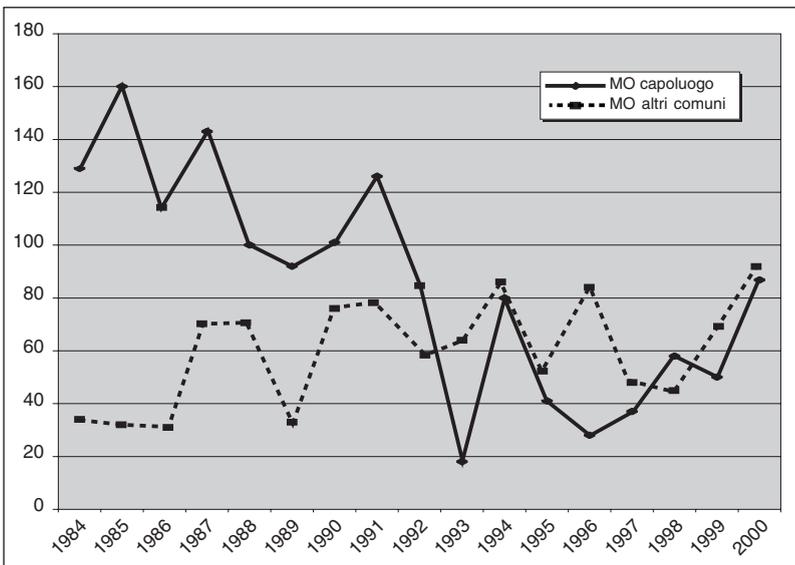
chiara dei due casi precedenti, si assiste ad una analoga evoluzione del fenomeno. Ora, mentre i casi di Bologna e di Reggio Emilia possono essere, almeno in parte, spiegati, ricollegando l'andamento di questo reato all'andamento più generale dei fenomeni di criminalità nell'ultimo decennio, trattandosi di due città che hanno visto un crescente aumento in generale di fenomeni criminosi, e a quelle trasformazioni sociali generali che abbiamo descritto nei paragrafi precedenti, lo stesso certo non può dirsi per Ferrara e Parma.

## 8. DUE CASI INSPIEGABILI

Quello che succede nelle restanti città capoluogo della regione è ancora meno chiaro. Il caso decisamente più anomalo, perlomeno rispetto ad una ipotesi, certo semplicistica, che interpreta l'aumento delle denunce di lesioni come collegato ad un generale aumento della criminalità e quindi della violenza in una città, è il caso di Modena. A Modena, infatti, numerosi reati hanno visto un aumento costante durante gli anni '90, mentre le denunce di lesioni dolose diminuiscono sensibilmente alla metà degli anni '90, dopo essere state alquanto numerose per tutti i dieci anni precedenti della serie storica che stiamo

considerando. La prima anomalia da considerare è quindi la situazione modenese rispetto alla tendenza regionale e delle altre 4 città di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente; la seconda anomalia consiste nel fatto che a Modena le lesioni dolose sono state un reato prevalentemente “urbano” più nel passato che ora, una contro-tendenza rispetto a quanto abbiamo detto su questa tipologia di reato nelle pagine precedenti.

*Grafico 12 - Lesioni dolose denunciate nel capoluogo e negli altri comuni della provincia di Modena. Valori assoluti. 1984-2000*

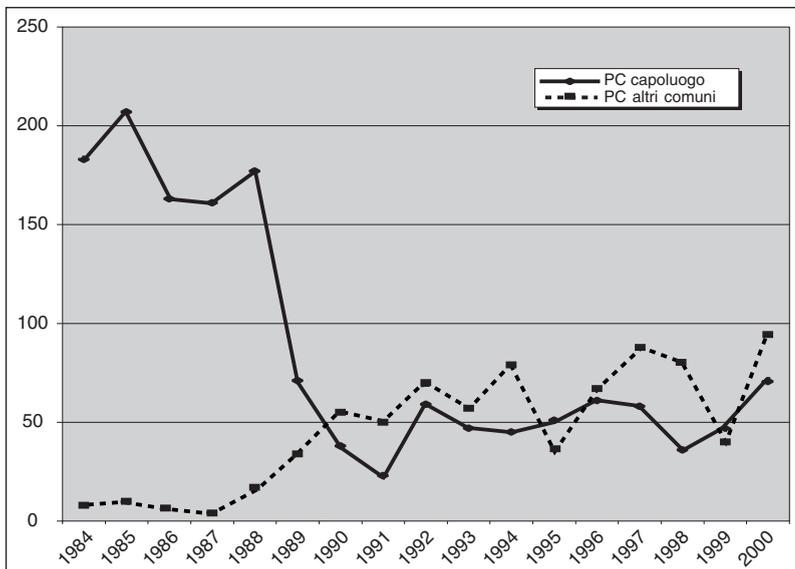


La stessa situazione si riscontra a Piacenza (anche se il caso di Modena colpisce decisamente di più, per le ragioni sopra indicate): i valori scendono sensibilmente a partire dai primi anni '90 e restano attestati, per tutto il decennio, intorno alle 50 unità, dopo aver toccato, alla fine degli anni '80, numeri almeno tre volte più alti.

E' invece nella provincia che si assiste (seppure in modo decisamente meno vistoso) a quell'aumento dell'ultimo decennio che altrove è tipico delle realtà urbane.



**Grafico 13 - Lesioni dolose denunciate nel capoluogo e negli altri comuni della provincia di Piacenza. Valori assoluti. 1984-2000**

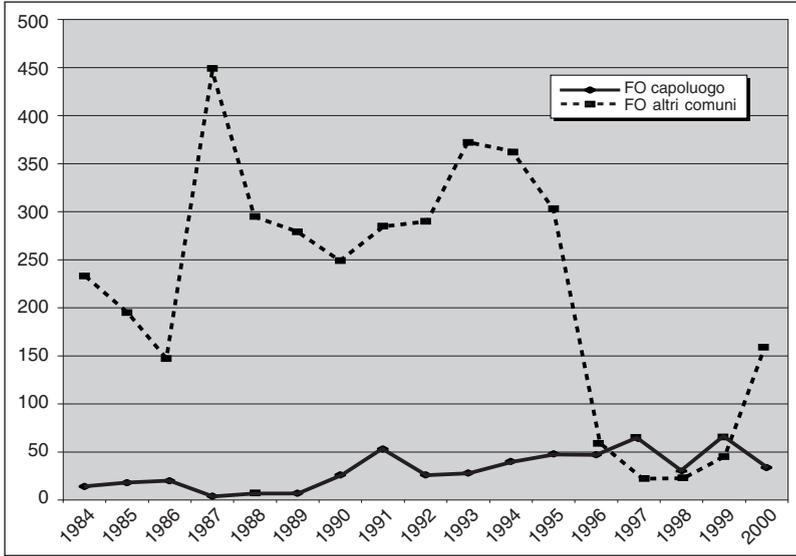


Infine, un caso decisamente a sé è rappresentato dalla città e dalla provincia di Forlì.

La ragione delle anomalie forlivesi è però facilmente interpretabile e dipende dal fatto che fino al 1996 la provincia di Forlì comprendeva al suo interno la città di Rimini.

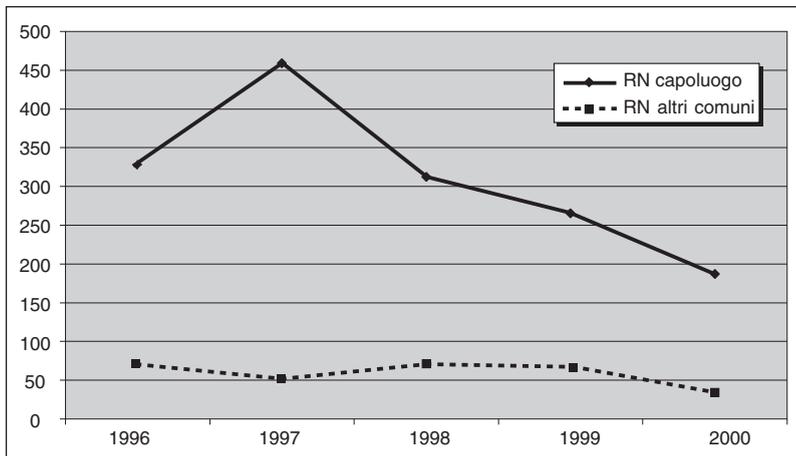
E' sicuramente questa la ragione per cui i valori della provincia forlivese (che comunque appaiono triplicati alla fine degli anni '80) rimangono sensibilmente superiori a quelli della città capoluogo e "crollano" da 300 a 50 proprio nell'anno in cui i dati relativi alla città di Rimini non vengono più conteggiati nella provincia forlivese.

**Grafico 14 - Lesioni dolose denunciate nel capoluogo e negli altri comuni della provincia di Forlì. Valori assoluti. 1984-2000**



Per quanto riguarda la sola città di Rimini, i dati a disposizione sono quindi relativi soltanto agli ultimi 4 anni ed anche in questo caso, tuttavia, si verifica una contro-tendenza rispetto all'andamento

**Grafico 15 - Lesioni dolose denunciate nel capoluogo e negli altri comuni della provincia di Rimini. Valori assoluti. 1996-2000**





generale, cioè una diminuzione delle denunce per lesioni volontarie. La serie storica della città, riportata nel grafico n. 15, è tuttavia così limitata da non consentire un commento approfondito.

## 9. ALCUNI PUNTI FERMI E MOLTE DOMANDE APERTE

Trarre alcune considerazioni d'insieme dal quadro che abbiamo delineato sulla violenza e sulle lesioni volontarie in particolare appare piuttosto complicato. Alcuni elementi di riflessione possono però essere evidenziati.

Innanzitutto, i comportamenti violenti, nelle varie forme in cui possono esprimersi, appaiono in forte ripresa nel nostro paese ed anche nella nostra regione. Questa ripresa si verifica con un certo ritardo, come abbiamo visto, rispetto ad altri paesi, ma appare connotata da elementi simili. Da questo punto di vista, la nostra indagine è comunque limitata e andrebbe approfondita con altre fonti di informazione, con confronti regionali e soprattutto con gli elementi di conoscenza che emergono anche dalla indagine nazionale di vittimizzazione. Un primo obiettivo del proseguimento di una ricerca sulla violenza dovrebbe essere quindi quello di ricostruire con maggiore accuratezza e attraverso altre fonti quantitative le informazioni disponibili sulla diffusione dei comportamenti violenti. Questo mette anche in luce la necessità di andare oltre l'esame del reato di lesioni personali, e di analizzare l'evoluzione e l'entità di altri reati espressivi della violenza.

Un altro aspetto che è apparso chiaro anche in questo sintetico contributo è la trasformazione qualitativa dei comportamenti violenti, anche se con alcune differenze rispetto a quanto emerge in genere nella letteratura sul tema. Infatti, se è abbastanza evidente il "trasferimento" dei reati violenti dai contesti rurali alle città, è anche vero, con riferimento ai dati dell'Emilia – Romagna e alle sole lesioni volontarie, che esse rimangono comunque numerose e, in alcune province, superiori a quelle della città. L'urbanizzazione della violenza è quindi un fenomeno che va forse ridimensionato, da un lato perché dipende molto dalle caratteristiche di un territorio (nelle province dell'Emilia – Romagna sono presenti numerosi comuni di dimensioni medio-piccole, ma con problematiche non diverse da quelle delle città



più grandi), dall'altro perché la distinzione tra criminalità dei contesti rurali e criminalità urbana sta perdendo parte del suo significato, di fronte a processi di "omologazione" di fenomeni criminali (Bandini e altri, 1991, 530).

Anche per quanto riguarda la natura dei conflitti violenti, l'analisi dei casi tratti dagli archivi di polizia sembra dimostrare che, se è indubbiamente vero l'importante e forse crescente ruolo giocato dai conflitti tra estranei – e soprattutto giovani - in situazioni pubbliche ("sguardi di troppo" nei locali pubblici, aggressioni in strada, risse, conflitti legati al traffico o al parcheggio, ecc.), rimangono ancora presenti forme di conflitti tra persone che si conoscono: vicini di casa, per esempio, o colleghi di lavoro, ma, soprattutto, all'interno della famiglia. Possiamo forse sostenere che - in una fase probabilmente di transizione – convivono aspetti vecchi e nuovi della violenza e che comunque la violenza all'interno delle famiglie o dei legami sentimentali e di parentela rimane un problema di dimensioni significative. Infine, la nostra analisi solleva altre domande: se i comportamenti violenti aumentano, se una parte di questi comportamenti (quella che si traduce in una denuncia per lesioni dolose) aumenta, quali sono le ragioni che ne stanno all'origine? Perché si tende ad essere sempre più aggressivi e violenti nei confronti di qualcun altro? In genere si fa ricorso alla violenza perché si vuole far pagare un torto a qualcuno attraverso il ricorso ad un modo sbrigativo di farsi giustizia da sé che è appagante in una società come la nostra in cui i modelli imitativi violenti rappresentano una costante: *i modelli non solo insegnano all'individuo ad essere aggressivo, ma riducono le inibizioni verso l'aggressività mostrando quanto una determinata azione sia efficace e produttiva* (Gergen, Gergen, 1990, 298). Spesso essere aggressivi porta allora dei vantaggi mentre gli effetti dissuasivi costituiti dalle sanzioni previste dalle norme penali non appaiono sempre in grado di costituire un efficace freno, volto a ridurre gli attuali standard di violenza, quasi sempre peraltro indotta da comportamenti individuali emotivi e, talvolta favorita da forti stati di frustrazione e di stress che non possono non ripercuotersi nel modo di atteggiarsi del singolo nei confronti degli individui con i quali interagisce nel quotidiano.

Abbiamo poi visto che soprattutto i giovani sempre più spesso danno vita o si trovano comunque coinvolti in risse in contesti che in qualche modo favoriscono la deindividuazione, nei quali cioè i segni distintivi della identità personale si presentano in modo sbiadito a tutto



vantaggio di una nuova identità collettiva indubbiamente condizionata da forti stati emotivi, in particolare in occasione o a causa di manifestazioni sportive di massa (*la c. d. violenza ultrà*), oppure in situazioni nelle quali è comunque dominante una condizione condivisa di eccitazione generalizzata, indotta in prevalenza dall'uso di alcool, consumato in locali solitamente frequentati anche da giovanissimi come pub e discoteche. In tali contesti, spesso basta una piccola scintilla (uno sguardo male interpretato, un apprezzamento non gentile, una parola o un gesto non gradito) a dar vita a comportamenti di tipo anche molto violento. Controllare la propria esuberanza in tali situazioni nelle quali comunque si fa *gruppo* con altri coetanei diventa allora un'impresa assai difficile quando i modelli culturali presentano la violenza come un normale modo di vivere e come un altrettanto normale modo di definire una situazione ormai diventata matura per una soluzione di tale tipo.

Ma non solo soltanto gli aspetti psico-sociali della violenza a richiedere un approfondimento (e prescindiamo qui dal complesso problema della violenza intrafamiliare e sulle donne). Il ruolo delle istituzioni e delle dinamiche della vita collettiva è probabilmente fondamentale per capire perché la violenza aumenta all'interno della società. In proposito, potrebbe essere forse di aiuto, per capire l'attuale evoluzione del problema della violenza nella nostra regione, analizzare meglio il ruolo giocato dalla crisi delle istituzioni sociali, della partecipazione e delle c.d tradizioni civiche. Quando le società perdono in "capitale sociale" (Putnam, 1993), inteso come insieme di relazioni tra individui, nelle famiglie, nelle comunità, come capacità di controllo sociale informale e ricchezza di partecipazione alla vita collettiva, i comportamenti violenti tendono ad aumentare. Interessanti indagini in proposito hanno dimostrato l'importanza di questi fattori nel contenimento della criminalità violenta, e in particolare della violenza giovanile, sia in altri paesi che nel nostro (Bandini, Tremblay, 2000). Dovremmo allora chiederci se il declino delle tradizioni civiche anche in regioni come l'Emilia – Romagna non giochi un ruolo in questa ascesa della violenza, perlomeno di quella espressa dalle lesioni volontarie.

Queste riflessioni vanno tuttavia ben oltre lo scopo che ci eravamo prefissi con questo contributo all'analisi della violenza e dimostra soltanto che, se c'è qualche punto fermo, tante domande rimangono ancora aperte.



## NOTE

<sup>(1)</sup> Oltre ai reati di omicidio consumato e tentato, infanticidio e violenza carnale. Nelle statistiche della criminalità troviamo invece altri reati che sono espressione di violenza, ma questa fonte statistica non è disponibile per i comuni capoluogo ed è inoltre poco significativa per il tipo di reato considerato.

<sup>(2)</sup> V., tra i tanti, per una rassegna estremamente ampia, Gurr 1981.

<sup>(3)</sup> Soprattutto, recentemente, in relazione all'aumento della percezione di insicurezza nell'opinione pubblica, v. in particolare Lagrange (1984) e (1995).

<sup>(4)</sup> Si tratta, ovviamente, non di una selezione, ma di tutti i casi che si sono verificati durante i tre mesi estivi dell'anno in corso.

<sup>(5)</sup> Laddove ciò è stato possibile, sono stati indicati alcuni dati essenziali (età, professione, ecc.) sia della vittima che dell'autore delle lesioni e il pregresso livello di conoscenza reciproca. Naturalmente si è cercato di salvaguardare al massimo l'anonimato delle persone comunque coinvolte nei casi citati.

M: maschio/ F: femmina

<sup>(6)</sup> I dati dell'anno 2000 riferiti ai capoluoghi e agli altri comuni sono stime basate sull'andamento che il reato ha avuto nei due tipi di comune negli anni precedenti.



## BIBLIOGRAFIA

Antolisei Francesco.

1999 *Manuale di diritto penale – Parte speciale – I*, Milano, Giuffrè.

Bandini Tullio et al.

1991 *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Milano, Giuffrè.

Barbagli Marzio

1995 *L'occasione e l'uomo ladro. Furti e rapine in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Canuto Giorgio, Tovo Sergio

1985 *Medicina legale e delle assicurazioni*, IX ed. Padova, Piccin.

Crespi Alberto, Zuccalà Giuseppe, Stella Federico,

1986 *Commentario breve al codice penale*, Padova CEDAM.

Dolcini Emilio, Marinucci Giorgio

1999 *Codice penale commentato – Parte speciale*, IPSOA.

Gatti Uberto, Tremblay Richard,

2000 *La comunità civica come fattore di contenimento dei reati violenti. Uno studio criminologico sulle regioni e le province italiane*, in "Polis", 2, 279-299.

Gergen Kenneth.J. , Gergen, Mary M.

1990 *Manuale di psicologia sociale*, Bologna, Il Mulino.

Gurr Ted Robert

1981 *Historical Trends in Violent Crime. A Critical Review of the Evidence*, in "Crime and Justice. An Annual Review of Research", 3, 295-353.

ISTAT

1999 *La criminalità in Italia. Dati territoriali. Anni 1993-98*, Roma.



Lagrange Hugues

1984 *Perceptions de la violence et sentiment d'insécurité*, in  
"Deviance et Société", 8, 4, 321-344.

1995 *La civiltà a l'épreuve. Crime et sentiment d'insécurité*,  
Paris, PUF.

Locke John

1980 *Antologia di scritti politici*, a cura di N. Matteuci, Bologna, Il  
Mulino.

Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza

2001 *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*

Rochè Sebastian

1998 *Sociologie politique de l'insécurité. Violences urbaines,  
inégalités et globalisation*, Paris, PUF.

Soman Alfred

1980 *Deviance and Criminal Justice in Western Europe, 1300-  
1800. An Essay in Structure*, "Criminal Justice History: an  
International Annual", 1-18.

Zagrebelsky Vittorio, Pacileo Vincenzo

1999 *Codice penale annotato con la giurisprudenza*, Torino,  
UTET.



PARTE SECONDA:  
LE AZIONI  
E LE POLITICHE  
PER LA SICUREZZA  
IN EMILIA-ROMAGNA



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# L'avvio dei “progetti pilota” e le modifiche della legge regionale sulle politiche di sicurezza

*di Cosimo Braccesi*

## 1. A CHE PUNTO SONO I PROGETTI PILOTA

Già nel Rapporto dell'anno scorso avevamo dato notizia della decisione della Giunta di dare avvio, nel febbraio del 2000, alla procedura per la realizzazione dei “progetti pilota” sulla sicurezza, previsti dall'atto di indirizzo triennale approvato alla fine del '99 dal Consiglio regionale.

Avevamo anche sottolineato come le principali differenze tra questi progetti e quelli che abbiamo informalmente definito come “ordinari” fossero sostanzialmente quattro: il carattere straordinario dell'iniziativa, la rilevanza del problema di sicurezza da affrontare, la dimensione del finanziamento disponibile (40 mld), un processo di realizzazione degli interventi fondato su meccanismi di “concertazione” continua tra Regione e Comuni (Protocolli e Accordi di programma).

Alla fine del 2000 la fase di valutazione delle 16 proposte di progetto presentate dai comuni si è conclusa con l'approvazione da parte della Giunta di 13 progetti di massima, di cui 9 nei comuni capoluogo, per la cui realizzazione è prevista una spesa complessiva di circa 65 miliardi finanziata al 50% dalla Regione.



E' così cominciata la fase di progettazione esecutiva degli interventi che dovrà concludersi entro il Dicembre 2001 con la sottoscrizione di altrettanti Accordi di programma.

Una fase, quella della progettazione esecutiva, particolarmente delicata sia per la necessità di coordinare gli interventi previsti dai progetti pilota con gli altri programmi regionali con cui interagiscono, sia per il rischio di veder frantumati i progetti in una serie di interventi non più riconducibili nelle loro ragioni e nei loro effetti al tema della sicurezza.

In diversi casi, infatti, i progetti pilota si configurano come interventi di qualificazione, in termini di sicurezza, di altrettanti programmi di riqualificazione urbana, con i quali sono quindi inscindibilmente legati. Si tratta di un'opportunità, se i tempi di realizzazione dei due processi procedono, come ipotizzato, parallelamente, ma anche di un rischio, perché la complessità dei processi di riqualificazione urbana può portare, nei fatti, ad una diluizione dei tempi di realizzazione dei singoli interventi, incompatibile con l'unitarietà e quindi con l'efficacia degli interventi sulla sicurezza.

Una preoccupazione, questa, che ha portato ulteriori argomenti alla necessità di progettare e sperimentare, in questa occasione, adeguati sistemi di valutazione dei risultati.

Infatti, l'implementazione di un articolato sistema di valutazione, prima, durante e dopo l'intervento, non serve solamente a capire se l'intervento ha avuto successo, ma aiuta il soggetto titolare del progetto pilota a mantenere una costante attenzione sullo sviluppo del processo e di ogni sua singola azione, contribuendo in questo modo al mantenimento della sua unitarietà, e quindi, in definitiva, della sua efficacia.

Quanto ai progetti in sé, riassunti sinteticamente nelle schede che seguono, emergono confermate le osservazioni generali già fatte in occasione del Rapporto dello scorso anno, a cui rimandiamo, circa la diversità dei problemi di sicurezza affrontati, il loro concentrarsi sugli spazi pubblici e sugli insediamenti residenziali limitrofi alle stazioni ferroviarie, il mix di interventi previsto dai diversi progetti.

A quelle prime osservazioni possiamo aggiungerne alcune altre.

La prima è che i progetti, nella loro diversità, sono lo specchio fedele dell'impostazione assunta dalla Regione nel rapporto con le politiche di sicurezza delle Città.

La Regione, infatti, nella promozione dei progetti pilota, ha riconosciuto nelle Città il soggetto cui spetta la responsabilità di



individuare il problema di sicurezza che si intende affrontare e di proporre il mix di interventi ritenuti più idonei, mentre ha riservato, anche alla propria responsabilità, la valutazione sulla coerenza interna del progetto, in particolare l'esistenza o meno di un nesso forte tra problema individuato e soluzioni prospettate, sulle condizioni di fattibilità degli interventi, sulla qualità del sistema di valutazione dei risultati.

Di qui la legittimazione di approcci diversi ai problemi della sicurezza e, nel contempo, l'individuazione degli elementi progettuali oggetto di concertazione.

La seconda riguarda il peso che ha avuto nella scelta dei problemi da affrontare il legame creato dalla Regione, in mancanza di altri strumenti normativi, tra riqualificazione urbana e promozione dei progetti pilota. Non possiamo infatti sapere quanto le scelte delle Città, che hanno concentrato i propri progetti sulla qualificazione e animazione dello spazio pubblico urbano, arricchiti da interventi di prevenzione sociale e situazionale, soprattutto tecnologica, siano state effettivamente "libere" e quanto condizionate dai vincoli interni e dalle opportunità insite nella legge regionale di riferimento, la 19/98 sulla riqualificazione urbana.

La terza riguarda il nesso che si è venuto a creare tra progetti pilota e Accordo in materia di sicurezza urbana tra Regione e Ministero dell'Interno di cui si da conto in un'altra parte di questo stesso Rapporto.

Si tratta di un nesso che riguarda in particolare i sistemi di prevenzione tecnologica, come la videosorveglianza o il telesoccorso, e la qualificazione delle dotazioni strumentali delle Polizie municipali, come la radiolocalizzazione. Se da un lato, infatti, interventi di questo tipo possono essere legittimamente inseriti nei progetti pilota, dall'altro mal si prestano ad essere implementati solo in quella parte, più o meno ampia, del territorio urbano oggetto del progetto pilota.

Inoltre si tratta di interventi che nella loro gestione richiedono necessariamente lo sviluppo di forme di coordinamento operativo tra Polizie municipali e Polizie nazionali, che è appunto uno degli obiettivi dell'Accordo tra Regione e Ministero dell'Interno.

Sono queste le ragioni per cui la Regione finanzia questi interventi, sempre in stretta connessione con i progetti pilota, ma con una più ampia disponibilità ad ampliarli anche oltre i confini territoriali dei progetti.

Da ultimo la segnalazione di tre Città che hanno messo al centro del



propri progetti interventi di prevenzione comunitaria. Si tratta di Reggio Emilia, con interventi che riguardano la coesione multietnica, di Rubiera, con interventi che riguardano la coesione intergenerazionale, e di Ravenna, con interventi che riguardano la ricostruzione del legame comunitario in un quartiere fortemente disgregato.

## **2. LE MODIFICHE DELLA LEGGE REGIONALE**

L'esperienza avviata con i progetti pilota, l'esperienza oramai triennale dei finanziamenti regionali per progetti locali sulla sicurezza, la firma dell'Accordo in materia di sicurezza urbana con il Ministero dell'Interno, hanno dato vita ad iniziative la cui varietà, dimensione finanziaria e complessità sono andate ben oltre rispetto a quanto la Regione era stata in grado di immaginare, come sviluppo delle proprie politiche di sicurezza, all'atto della discussione e dell'adozione, nella primavera del '99, della legge di "Riforma del sistema regionale e locale" che contiene le norme regionali in materia di sicurezza.

Complessivamente si tratta di una esperienza da cui è possibile trarre due valutazioni: da un lato, è la riprova della forza di un testo di legge che nella sua struttura generale ha retto e favorito una così ampia implementazione di politiche, oltre ad aver trainato, come documentato in altra parte del Rapporto, la produzione normativa di molte altre Regioni; dall'altro è il terreno su cui si sono evidenziati i limiti della strumentazione normativa resa disponibile per la realizzazione concreta delle attività. Ed è per questa ragione che la Giunta ha proposta al Consiglio alcune modifiche significative alla legge in vigore approvate definitivamente alla fine di ottobre (vedi allegato).

Una prima modifica ha tolto il vincolo che escludeva, per i progetti locali sulla sicurezza, le spese di investimento dalle spese finanziabili. Non si può infatti valorizzare il principio dell'integrazione tra interventi diversi, come elemento qualificante dei progetti, e poi vincolarsi con una norma che ne esclude una parte dal finanziamento.

La seconda è invece assai più penetrante e mira a riorganizzare il complesso degli interventi regionali. La nuova normativa infatti distingue tra interventi di "rilievo locale" e interventi di "rilievo regionale".

I primi sono promossi direttamente dalle amministrazioni locali, dalle associazioni e dalle organizzazioni di volontariato e accedono ai contributi regionali attraverso un meccanismo selettivo di valutazione, progressivamente affinato in questi tre anni di sperimentazione.



Sperimentazione che ha portato ad aumentare fino all'80% il contributo regionale per i progetti promossi dall'associazionismo e dal volontariato per l'evidente difficoltà da parte di questi ultimi a cofinanziare i progetti al 50%, quota confermata, invece, per le amministrazioni locali.

I secondi, invece, sono progetti co-promossi dalla Regione e da altre amministrazioni. Si tratta, da un lato, di quelle iniziative che abbiamo finora identificato come "progetti pilota" e le cui principali caratteristiche, compresa la previsione di un "adeguato sistema di valutazione dei risultati", vengono ora definite in legge; dall'altro di progetti derivanti da "Accordi di programma o da altri accordi di collaborazione" stipulati dalla Regione con altri soggetti, come quelli previsti dall'Accordo in materia di sicurezza urbana con il Ministero dell'Interno. Inoltre, in entrambi i casi, alla co-promozione si associano procedure di finanziamento e di realizzazione di tipo concertativo.

In sintesi si può affermare che queste modifiche migliorano in modo significativo, sulla base dell'esperienza, il sistema di contribuzione regionale per gli interventi di rilievo locale, mentre creano, ex novo, i riferimenti normativi per lo sviluppo dei progetti concordati con il Ministero dell'Interno e per la promozione, al di fuori dei limiti e dei vincoli attuali, di un nuovo gruppo di progetti di rilievo regionale, o progetti pilota, da realizzare d'intesa con le Città emiliano-romagnole.

### 3. LE SCHEDE DEI PROGETTI PILOTA

Tutti i progetti che seguono sono finanziati al 50% dalla Regione Emilia-Romagna; i costi, in milioni di lire, indicati nei singoli progetti sono i costi complessivi dell'intervento.

Va, inoltre, tenuto presente che la Regione finanzia, in questo caso, solo spese per investimenti pur avendo richiesto una progettazione comprensiva anche di interventi di prevenzione sociale, di animazione, di integrazione e di controllo diretto. Per questa ragione la descrizione del progetto ricomprende anche azioni che non si ritrovano nella voce dei costi.

#### **Piacenza (98.000 abitanti)**

Due sono i problemi di sicurezza che il Comune ha inteso affrontare, concentrati nel centro storico e in particolare nell'area della stazione.

Il primo si riferisce a rapine, soprattutto a danno di istituti di credito, e a furti di una certa gravità realizzati da soggetti provenienti da altre località; Piacenza è infatti un importante snodo stradale limitrofo ad



aree caratterizzate da una significativa presenza di fenomeni criminali come Milano.

Il secondo si riferisce ad un luogo emblematico per l'identità locale, i giardini Margherita, che per l'oggettivo stato di degrado che coinvolge l'area della stazione in cui sono inseriti rappresentano il punto dove maggiormente si addensano i fenomeni di disordine sociale tipici di ogni città (prostituzione, tossicodipendenza, alcoolismo, persone senza fissa dimora).

Il progetto proposto consiste in un sistema di Vs riguardante: a) l'area della stazione, e quindi la messa in sicurezza di quell'area e dei Giardini Margherita in particolare; b) le radiali di uscita dalla città con un obiettivo di prevenzione/ repressione della criminalità esogena.

Il sistema di Vs nell'area della stazione non è elemento isolato ma si inserisce in un programma di riqualificazione di quegli stessi spazi urbani, già in fase di avanzata realizzazione, ed, ora, in un progetto di prevenzione sociale con finalità di sicurezza riguardante i fenomeni di disordine sociale già richiamati.

Costi: progettazione (50); telecamere, apparati e fibra ottica (556); Iva (145). Totale: 751 ml.

### **Parma (168.000 abitanti)**

Parma viene descritta, ed è, una città con bassi tassi di delittuosità, con una percezione di insicurezza legata al deteriorarsi del vivere quotidiano sia nei rapporti sociali che nei rapporti con l'ambiente (scarsa illuminazione, manutenzione insufficiente del verde, conflitti di vicinato) e a due fenomeni tipici del disordine urbano (il consumo e lo spaccio di sostanze stupefacenti e la prostituzione di strada), che si esprime soprattutto come preoccupazione per ciò che non è conosciuto: oggi, gli immigrati. Una situazione generale che trova nella zona della stazione il punto di maggiore criticità.

Gli interventi proposti nel progetto riguardano dunque questa parte della città e sono finalizzati: alla riqualificazione fisica del territorio, al potenziamento dell'illuminazione e allo sviluppo della Vs. Interessante la proposta di realizzare proprio in quest'area un centro di accoglienza, informazione ed orientamento rivolto alla cittadinanza immigrata, con alcuni locali destinati ad essere utilizzati come base di appoggio dell'unità di strada sulla prostituzione.

Costi: Vs zona stazione e centrali di controllo (600); riqualificazione del



piazzale della stazione(2541); messa in sicurezza del nodo di scambio intermodale di nuova realizzazione (700); centro di informazione e orientamento per immigrati (1745). Totale: 5.966 ml.

### **Reggio Emilia (143.000 abitanti)**

L'area individuata per l'intervento, corrispondente alla zona della stazione ferroviaria, si articola in tre comparti, l'area della stazione vera e propria e due zone residenziali immediatamente contigue, fra cui un'area socialmente e spazialmente ben definita facente capo alle vie Turri e Paradisi.

Quest'ultima rappresenta, infatti, da sempre il luogo di riproduzione di condizioni di marginalità sociale ed è quindi diventata, negli anni '90, una delle aree di massima concentrazione di immigrati residenti. Un contesto nel quale si mescolano problemi oggettivi (spaccio, sfruttamento della prostituzione, conflitti culturali e personali) e soggettivi (percepita come pericolosa e degradata dagli abitanti e dal resto della popolazione) di insicurezza.

A partire dal '98 il Comune ha avviato una iniziativa di aggregazione interculturale e di miglioramento, attraverso l'azione di comunità, dello spazio pubblico in Turri/Paradisi che si è rivelata capace di produrre rapidamente una modifica sostanziale delle relazioni fra i residenti, un miglioramento delle condizioni ambientali e, in una certa misura, una modificazione delle relazioni e delle percezioni reciproche con il resto della città.

L'intervento proposto, che si muove su due direttrici fondamentali (consolidamento della struttura adibita alle attività di integrazione/socializzazione e miglioramento della qualità dello spazio pubblico in Turri/Paradisi, videosorveglianza ed illuminazione con riferimento all'intero ambito della stazione) mira a consolidare e, se possibile, a rendere irreversibili i risultati positivi fin qui realizzati.

Costi: interventi sulle vie Emilia, Turri e parco Paulonie (1200); acquisto e ristrutturazione di immobile per attività interculturali (1000); sistemazione vie Adua, Ramazzini ecc. (2100); Vs nella zona stazione (2550). Totale: 6.850 ml.

### **Modena (176.000 abitanti)**

Il progetto pilota del Comune di Modena rappresenta la sintesi, e si colloca alla confluenza, di due interventi strategici su cui l'Amministrazione è impegnata, con continuità, da alcuni anni: il



“Progetto per Modena città Sicura”, e la riqualificazione dell'intero quadrante nord della Città, emblematicamente chiamato Città del Nord.

Un'area, il quadrante nord, dove si concentrano molte delle problematiche della città di Modena. E' il territorio più idoneo all'insediamento delle basi logistiche della criminalità diffusa, per la presenza di immobili industriali dismessi; è un luogo di conflitti anche aspri, per l'uso dello spazio pubblico, tra chi pratica lo spaccio o gestisce la prostituzione e i residenti; è il territorio percepito da tutta la popolazione modenese come insicuro e fonte di insicurezza per tutti; è, per tutti questi motivi, un luogo chiave per la definizione dei processi di confronto-integrazione fra la comunità locale e la comunità immigrata.

Partendo da questa realtà, e forte di una delle esperienze più significative riscontrabili in Italia di promozione di nuove politiche di sicurezza, il Comune si propone di riversare questa esperienza nel più ampio e significativo processo di trasformazione urbana della città del prossimo decennio, con un duplice obiettivo.

Da un lato si vuole incorporare la produzione di sicurezza nel processo vivo di trasformazione di una parte di città; dall'altro si pensa che l'assunzione di questo obiettivo, il suo essere esplicito, e il fatto di collocare i primi interventi sulla sicurezza, a monte, piuttosto che come esito del processo di trasformazione, finisca per condizionare positivamente l'intero processo: la sua fattibilità, i tempi di realizzazione e la qualità complessiva del risultato.

Concretamente il progetto si articola in una serie di interventi di riqualificazione di spazi pubblici, in particolare aree verdi o residuali, e di strutture sociali, educative e di accoglienza, accompagnate dalla sperimentazione di un sistema di videosorveglianza del territorio urbano volto a favorire la prevenzione dei reati, migliorare la percezione di sicurezza e la fruizione degli spazi pubblici.

Costi: Interventi urbanistici (6.800); controllo tecnologico nell'area della fascia ferroviaria (2.200); aree verdi (450); riqualificazione di strutture educative (2.105); riqualificazione struttura accoglienza per immigrati (700); strutture per l'aggregazione giovanile (790). Totale: 13.045 ml.

### **Bologna (381.000 abitanti)**

Il problema individuato come prioritario riguarda la condizione di insicurezza e degrado di alcuni fondamentali spazi pubblici del centro



storico cittadino (piazza Verdi e strade limitrofe, piazza Medaglie d'oro e stazione, piazza 8 Agosto e parco Montagnola, piazza XX Settembre e strade limitrofe) notoriamente afflitti dalla compresenza di persone portatrici di forti disagi sociali (etilisti, tossicodipendenti, senza fissa dimora) e di gruppi, per lo più nordafricani, dediti allo spaccio di stupefacenti.

Gli interventi previsti sono articolati in due differenti azioni. La prima consiste nella realizzazione di un diffuso sistema di Vs e telesoccorso nelle zone individuate, accompagnate dall'attivazione di un sistema di radiolocalizzazione per le auto della PM; la seconda nell'attivazione, presso le sedi dei corrispondenti Quartieri, di "sportelli sicurezza" intesi come sede di interfaccia con i cittadini, di esame di richieste e di segnalazioni, di prima soluzione dei problemi. Lo sportello opera in modo integrato nei settori della polizia amministrativa, della manutenzione, del sociale.

Costi: Vs, percorsi e fermate sicure (3.146); telesoccorso (496); progettazione e installazione della rete (225); Gps mezzi PM (467); box office per Vigili di quartiere (194). Totale: 4.531 ml.

### **Ferrara (132.000 abitanti)**

Il problema di sicurezza individuato riguarda una zona ben definita della città, in zona stazione, corrispondente o contigua ad una parte delle mura cittadine, e consiste nella coesistenza di fenomeni di disordine urbano ciascuno, in se, piuttosto contenuto (prostituzione di strada, spaccio e consumo di droga, sosta abusiva di nomadi, fenomeni di intolleranza legati alle tifoserie, conflitti legati alla presenza di luoghi di aggregazione giovanile).

Questa situazione di insicurezza trova alimento, sul versante oggettivo, nello stato di abbandono e di degrado di alcune aree limitrofe alle mura, e su quello della percezione soggettiva, dall'essere inserito in un contesto residenziale caratterizzato da un'altissima percentuale di persone anziane.

Il progetto proposto consiste in un intervento di qualificazione (illuminazione, marciapiedi, ciclabile) della zona limitrofa alla stazione (le mura e i giardini connessi sono già stati sistemati e sono in buono stato) e in un intervento più consistente che riguarda la sistemazione degli spazi adiacenti alle mura nella zona del Palazzo delle palestre e del Motovelodromo che sono ancora "liberi", senza una loro fisionomia, e che fanno da confine fra un "dentro le mura" gradevole e normale ed



un “fuori” brutto e periferico, con uno stacco immediatamente percepibile. Il tutto è accompagnato da interventi di Vs e telesoccorso nelle stesse aree.

In generale l'intervento migliora, nella zona identificata, la fruibilità del percorso pedonale e ciclabile che si snoda circolarmente lungo tutte le mura della città, e lo migliora radicalmente nella zona delle Palestre che rappresenta una vera cesura nella qualità e quindi nella fruibilità dell'intero percorso.

Costi: percorso di collegamento Stazione ferroviaria /Polo universitario (620); interventi sul vallo delle Mura /zona Palazzo delle Palestre (1.098); riqualificazione e illuminazione di via Bianchi e area Motovelodromo (2.712); riqualificazione degli spazi adiacenti alla stazione (1.599); Vs e telesoccorso (253); Totale: 6.283 ml.

### **Forlì (107.000 abitanti)**

Il problema assunto come centrale è quello del progressivo degrado di un'area collocata in pieno centro storico formata dal Mercato delle erbe, dall'antistante piazza Cavour e dall'ex caserma dei VVFF. Un'area che, abbandonata nelle ore serali e notturne, produce un certo disordine urbano (tossicodipendenti, alcolisti, conflitti interetnici) assieme a modesti fenomeni di criminalità diffusa, ma che certo funge da catalizzatore della percezione di insicurezza per quanti risiedono o frequentano il centro storico.

Il progetto consiste nella radicale trasformazione e riqualificazione del Mercato delle erbe, e degli spazi adiacenti (piazza e giardini), da destinare non solo alla vendita, ma anche alla trasformazione e al consumo diretto dei prodotti, con un aumento degli elementi di socialità e con un orario di attività anche serale.

Questo intervento principale si completa con un sistema di VS, che parte dal Mercato per allargarsi ad altri punti critici del centro storico, e da un sistema di radiolocalizzazione delle auto della PM.

Costi: avvio della riqualificazione strutturale del Mercato delle Erbe (2.015); Vs (1.266); Gps per mezzi PM (414). Totale: 3.695 ml.

### **Cesena (90.000 abitanti)**

Il problema individuato si riferisce ad una crescente preoccupazione dei cittadini per la sicurezza, scarsamente correlata con la presenza di fenomeni di criminalità diffusa, ma piuttosto con la presenza di aree



urbane dequalificate ed in parte abbandonate, che influiscono negativamente sul senso di appartenenza alla città, e che si prestano ad essere i luoghi dove si concentrano, soprattutto nelle ore notturne, i pur modesti fenomeni di disordine sociale presenti (prostituzione, consumo e spaccio di droghe, persone senza fissa dimora).

In specifico l'area oggetto dell'intervento è quella limitrofa alla stazione ferroviaria e delle corriere, caratterizzata dalla presenza di insediamenti artigiani ed industriali dismessi e da spazi pubblici dequalificati o abbandonati.

Il progetto si articola in un intervento di riqualificazione (organizzazione e qualità degli spazi fisici) delle due piazze antistanti la stazione ferroviarie e limitrofe alla Stazione delle corriere (ex area Arrigoni) e del viale Europa che unisce la Stazione al nuovo polo universitario (ex zuccherificio). Nella messa in sicurezza della zona e dei sottopassi ferroviari anche con un sistema di Vs. Nella realizzazione di un centro sociale nel quartiere retrostante la stazione.

Costi: illuminazione e Vs dei piazzali Marx e Moro (1.200); riqualificazione viale Europa (3.000); riqualificazione sottopassi (654); demolizione area frigo ex mercato ortofrutticolo (450); realizzazione centro sociale Vigne (300). Totale: 5.604 ml.

### ***Ravenna (138.000 abitanti)***

Il problema individuato è quello di una zona Peep ben delimitata del quartiere Darsena segnato nel tempo dal riprodursi di una situazione di disordine sociale, di conflitti e di degrado urbano enfatizzata dalla percezione negativa che di esso hanno i cittadini degli altri quartieri.

Il progetto consiste in un programma di riqualificazione di alcuni spazi pubblici (la nuova strada principale del quartiere, alcune aree verdi, le fermate del trasporto pubblico, l'illuminazione di alcune strade) e di alcuni spazi semipubblici come i cortili degli insediamenti IACP, con l'obiettivo principale di migliorare il rapporto di identificazione/appropriazione degli spazi comuni da parte dei residenti.

Con riferimento a quest'ultima finalità è prevista un'attività strutturata di progettazione partecipata; è infine previsto un centro per attività di mediazione dei conflitti.

Costi: qualificazione delle strade e delle piazze (1.500); qualificazione dei cortili scolastici (100); spazio per l'educazione stradale e aree verdi (200); riqualificazione delle aree cortilizie, dei giardini condominiali, dei



percorsi pedonali/ciclabili, dell'illuminazione (1.000); riqualificazione delle fermate del trasporto pubblico (205). Totale: 3.005 ml.

### **Rimini (131.000 abitanti)**

Il problema che si vuole affrontare riguarda i diffusi fenomeni di spaccio e di prostituzione di strada che si addensano in uno spazio definito del lungomare Spadazzi/Marano i quali, unitamente allo stato di abbandono e degrado di due grandi aree limitrofe (Novarese e Parco Spina verde) e alla chiusura serale delle attività e dell'accesso alla spiaggia, producono una diffusa sensazione di insicurezza sia nei residenti che nei turisti. Data la caratteristica specifica di Rimini, come capitale del turismo, il problema, che ha una sua persistenza nel tempo, ha un'indubbia rilevanza in termini di dannosità sociale.

Il progetto si articola: in un intervento radicale di illuminazione notturna (torri/faro di 30 metri) sul lungomare Spadazza e Marano e nella promozione di attività serali sulla spiaggia; in un analogo intervento di illuminazione nel parco Spina verde accompagnato dall'apertura diurna e serale di un chiosco e dalla riqualificazione delle attrezzature; nell'"impacchettamento" e suo utilizzo per "performance" di grafica murale della Novarese in attesa della sua ristrutturazione (si tratta di una colonia anni '30 in stato di abbandono vincolata dalla Sovrintendenza); in un'azione di rinforzo fondata su interventi di Vs e di qualificazione delle dotazioni dei mezzi della Polizia municipale.

Costi: illuminazione (1.908); Vs (372); parco Spina verde (330); pannellatura Novarese (290); Gps per mezzi della PM (190). Totale: 3.090 ml.

### **Salsomaggiore (Prov. di Parma, 18.000 abitanti)**

Salsomaggiore si è caratterizzata fino a pochi anni orsono come città turistica e termale. Le trasformazioni quantitative e qualitative intervenute in questi anni nella popolazione turistico-termale hanno reso via, via disponibile parte delle risorse ricettive della città.

Il concomitante sviluppo industriale dell'area parmense, fondato su un cospicuo utilizzo di manodopera immigrata, ha portato quindi molti di questi lavoratori ad insediarsi a Salsomaggiore. Parimenti questa trasformazione ha aumentato anche le presenze irregolari e devianti.

Di qui un evidente "conflitto potenziale", sia reale che puramente percepito, nell'uso dello spazio pubblico urbano, caratterizzato da parchi di grande valore, fra le due popolazioni ospiti, i turisti termali e i



lavoratori immigrati, e tra queste e quanti vivono di attività illecite o irregolari.

In questo contesto il Comune, con l'obiettivo di salvaguardare un alto standard di sicurezza come bene fondamentale dell'offerta turistica, ha varato una serie di interventi imperniati sulla videosorveglianza, il potenziamento dell'illuminazione, il potenziamento delle attività di vigilanza della Polizia municipale.

Siamo dunque in presenza di un problema rilevante sul piano economico e sociale, con qualche elemento di pericolosità per i cittadini, e, comunque, di lungo periodo.

Costi: telesoccorso (60); Vs (112); illuminazione (113). Totale: 285 ml.

### **Rubiera (Prov. di Reggio Emilia, 10.000 abitanti)**

Nel biennio 98/99 Rubiera, cittadina a pochi chilometri da Modena, è improvvisamente diventata luogo elettivo di spaccio, di acquisto e di consumo di sostanze stupefacenti (leggere e pesanti); questo ha creato una grave situazione di disordine sociale e di disorientamento della cittadinanza contrastata con decisione dall'Amministrazione comunale (mobilitazione dei cittadini – contrasto amministrativo dei fenomeni di devianza - rivendicazione di interventi adeguati da parte delle Autorità di PS). Il superamento dell'emergenza, dovuto anche all'efficacia di alcune azioni investigative e repressive, ha lasciato comunque in eredità una ferita non rimarginata nel corpo sociale della città che si traduce in atteggiamenti di chiusura, di riduzione delle relazioni sociali, di insicurezza. Il problema posto è quello di recuperare, dopo la necessaria fase di contrasto di fenomeni criminali e devianti, una dimensione della sicurezza fondata anche sulla fiducia, sull'uso degli spazi pubblici, sulle occasioni di incontro e di integrazione. Tale obiettivo viene perseguito con un progetto di recupero di alcuni spazi pubblici, immediatamente adiacenti al centro storico, da realizzarsi con una serie di interventi concepiti in funzione della loro capacità di recuperare al loro assetto originario alcuni spazi storici della città, malamente trasformati, e di essere volano di incontri e di socializzazione, con particolare attenzione alle fasce più giovani della popolazione.

Si recupera alla città una "piazza" storica oggi mancante e si realizza uno spazio aperto per spettacoli spostando in una struttura sotterranea le funzioni parcheggio. Si lega con un percorso qualificato quest'area a quella vicina del parco cittadino che viene a sua volta



riqualificato. Si dà spazio lungo tutto il percorso (piazza, collegamento, parco) ad attività creative e di socializzazione rivolte in particolare ai giovani.

Costi: parcheggio sotterraneo e realizzazione di una piazza/teatro (1.730); ambienti sotterranei “a vista” per le prove del Teatro e realizzazione della “casa di vetro”, struttura aperta al pubblico per l’uso del web (800); illuminazione (350); riorganizzazione delle “sezioni stradali” (700); percorso di connessione fra Piazze e Parco (270); riqualificazione del parco “Don Andreoli” (150); riqualificazione della ex bocciofila come “spazio giovani” (800). Totale: 5.000 ml.

### **Calderara (Prov. di Bologna, 12.000 abitanti)**

Il progetto presentato riguarda la radicale trasformazione del Residence Bologna2 situato a ridosso di una zona industriale, tra l’aeroporto di Bologna e il centro urbano di Calderara. Questa struttura rappresenta infatti uno dei punti di maggior sofferenza, in termini di sicurezza, di disordine e di emarginazione sociale dell’intero territorio regionale.

Si tratta di una struttura realizzata alla fine degli anni ’70, separata dal resto dell’abitato e composta da 194 monolocali dislocati su sei piani comunicanti orizzontalmente per mezzo di corridoi e ballatoi che si sviluppano per oltre 1 chilometro.

Tale struttura, in qualche modo “normale” se gestita unitariamente come residence, è invece andata incontro ad un processo di vendite frazionate che ha comportato: a) l’affitto a terzi di una parte rilevante di appartamenti utilizzati come base logistica per attività di sfruttamento della prostituzione e di spaccio di stupefacenti con un corollario di continue e gravi violenze spesso realizzate con l’uso di armi da taglio e da fuoco, per queste ragioni 35 appartamenti risultano al giugno 2000 sotto sequestro giudiziario; b) la presenza di una popolazione marginale che occupa più o meno continuativamente gli scantinati e gli spazi comuni; c) la presenza di famiglie immigrate, anche di 8 persone, coabitanti nello stesso monocale, quasi tutte in condizioni di grave deprivazione economica, sociale e sanitaria, che rappresentano complessivamente circa il 65% di tutta la popolazione dello stabile; d) la presenza di circa 30 famiglie proprietarie e residenti, prevalentemente italiane; e) uno stato totale di degrado degli impianti e delle parti comuni, nonché di molte unità abitative; f) l’impossibilità di qualsiasi forma di controllo sia comunitario che formale di quanto



avviene nello stabile.

Il progetto, in avanzata fase di definizione, prevede:

- la divisione dell'attuale immobile in quattro corpi verticali, delle dimensioni di un normale condominio, con la fusione o la ristrutturazione degli attuali monolocali in unità abitative adeguate alle diverse funzioni previste: un condominio in proprietà per gli attuali proprietari residenti; un condominio ERP, destinato di fatto in locazione alle famiglie immigrate presenti nel complesso; una foresteria per le Forze dell'ordine; un albergo/residence;
- la ristrutturazione di tutto il piano terra per accogliere: il comando della Polizia municipale; la stazione dei carabinieri; le portinerie del condominio ERP; gli spazi comuni per le famiglie dei due condomini; gli spazi per attività commerciali e di servizio (bar, ambulatorio ecc.);
- il ripristino degli impianti, dell'illuminazione, delle aree verdi e delle aree a parcheggio dell'immobile;
- il superamento della cesura oggi esistente tra il complesso in oggetto ed il resto dell'abitato di Calderara.

Tale progetto, pur nella sua complessità, appare concretamente attuabile proprio a partire dalla realizzazione degli interventi sulla sicurezza, e in particolare della dislocazione nell'immobile, come primo intervento, del Comando di Polizia municipale e della Stazione dei Carabinieri. E' infatti presumibile che questo determini un crollo nella redditività delle unità immobiliari in locazione, oggi fondata sul carattere illecito dei mercati che vi prosperano, restituendole ad una normale logica immobiliare.

Costi: urbanizzazioni e spazi comuni Erp (2.600); urbanizzazioni condominio (300); stazione carabinieri (1.800); comando PM (840) urbanizzazioni esterne, illuminazione, parcheggi ecc. (1500); ciclabile (200). Totale: 7.440 ml.



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# Le azioni regionali di sostegno alle politiche locali per la sicurezza

*di Rossella Selmini*

## 1. PREMESSA

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

La sperimentazione avviata nel 1999 è stata proseguita ed estesa nell'anno 2000, quando, sempre in applicazione dell'art. 220, commi 3 e 4 della legge regionale n. 3 del 1999, la Regione Emilia – Romagna ha stanziato contributi per attività connesse alla sicurezza dei cittadini, avviate da enti locali (per un totale di 600 milioni) e da associazioni ed organizzazioni del volontariato (per un totale di 200 milioni).

Il 2000 ha visto quindi un certo aumento delle risorse disponibili (da 300 a 800 milioni), ma anche una crescita dell'interesse delle amministrazioni locali a predisporre iniziative specifiche: hanno



concorso infatti per l'assegnazione dei contributi 62 enti locali (57 amministrazioni comunali e 5 amministrazioni provinciali) e 19 associazioni di cittadini e organizzazioni di volontariato, cioè il doppio dell'anno precedente.

La valutazione dei progetti, effettuata secondo le priorità indicate dal regolamento per l'assegnazione dei contributi e che sono state ampiamente descritte nel precedente rapporto annuale (v. il volume di Città sicure n. 20a) si è conclusa positivamente per 18 dei progetti presentati dagli enti locali, e per 15 di quelli presentati dalle associazioni e organizzazioni di volontariato.

## 2. ALCUNI ELEMENTI DI NOVITÀ

Mentre la procedura per l'assegnazione del finanziamento regionale e i principi generali del sistema di contribuzione scelto dalla Regione Emilia-Romagna (su cui v. ancora, una volta, il rapporto pubblicato nel vol. 20a dei Quaderni di Città sicure) non sono stati modificati, alcune novità sono emerse, rispetto all'anno precedente, per quanto riguarda le caratteristiche dei progetti presentati

In via generale, notiamo che si tratta di progetti che presentano una elevata corrispondenza ai criteri di priorità indicati nel regolamento, che dimostrano una considerevole capacità progettuale dei proponenti sui temi della sicurezza urbana e che, anche rispetto allo scorso anno, mettono in luce uno sforzo di elaborazione originale in risposta ai problemi della sicurezza. Le azioni ammesse al contributo coprono un ventaglio ampio di iniziative: dalla prevenzione sociale a quella tecnologica, dal sostegno alle comunità locali ad interventi mirati di prevenzione, così come esteso è il ventaglio delle problematiche cui si vuole porre rimedio: dal problema della paura delle donne a quello dei furti, dal degrado urbano alle difficoltà di convivenza tra diversi gruppi sociali, dalla necessità di informazione e sensibilizzazione delle comunità al problema dell'abbandono degli spazi pubblici.

Tra gli elementi di novità va segnalato che notevole rilievo assumono, quest'anno, le problematiche di sicurezza legate ai problemi di convivenza tra italiani e stranieri. Su questo tema si concentrano le iniziative di alcuni enti locali, spesso basate sulla formazione e sulla costruzione di momenti di incontro e di integrazione e, soprattutto, i progetti presentati dalle associazioni. In quest'ultimo caso, notiamo infatti una certa differenza rispetto all'anno passato, quando i



promotori dei progetti erano più di frequente comitati di cittadini, mentre nel 2000 la maggior parte delle iniziative sono state presentate da associazioni di volontariato di natura più tradizionale e hanno riguardato, appunto, soprattutto il problema delle relazioni tra autoctoni ed immigrati. Ancora in quest'ultimo caso, va sottolineato il particolare attivismo delle associazioni che sostengono soprattutto l'inserimento delle donne immigrate.

Anche la questione dei furti nelle abitazioni emerge come problema specifico di alcune realtà territoriali, in particolare i piccoli centri della provincia, in coerenza con la rilevanza che questo fenomeno ha assunto nella nostra regione.

Un elemento ulteriore da segnalare riguarda la nuova ed interessante capacità progettuale delle amministrazioni provinciali, che dimostrano di aver saputo individuare, all'interno delle loro competenze, spazi specifici e mirati di intervento sulle condizioni di sicurezza. Appaiono infatti originali e di grande interessi i progetti presentati da alcune amministrazioni provinciali della regione che spaziano dall'intervento per i giovani e le donne, ai conflitti condominiali e alla diffusione delle informazioni per i cittadini.

Tra gli enti locali, i 18 progetti ammessi al contributo, nella misura del 40% dell'importo totale delle spese ammissibili, sono riportati, in schede sintetiche, nelle pagine conclusive di questo contributo. Per l'anno 2001, come si è anticipato, è stato previsto un nuovo bando che si è chiuso lo scorso 20 luglio. Il terzo anno ha visto un certo aumento del numero dei progetti presentati: 84 da parte di enti locali e 21 delle associazioni. Sono notevolmente aumentate, nel 2001, anche le opportunità di finanziamento per gli enti locali, che ora ammontano ad un totale di 3 miliardi e 300 milioni da suddividersi in 800 milioni per le spese correnti e in 2 miliardi e 500 milioni per le spese di investimento. La novità dell'anno 2001 infatti è la possibilità (a seguito della modifica della legge regionale in materia) di ammettere al contributo regionale anche progetti che prevedano spese di investimento. Delle caratteristiche dei progetti approvati nel 2001 si darà conto nel Rapporto del prossimo anno, mentre di seguito vengono elencati sinteticamente i progetti approvati per gli enti locali e per le associazioni nell'anno 2000.

Alle schede dei progetti seguono alcune tavole di riepilogo sulle azioni approvate nei due anni precedenti e in quello in corso.



### 3. SCHEDE SINTETICHE DEI PROGETTI APPROVATI NELL'ANNO 2000 PER AZIONI DI MIGLIORAMENTO DELLA SICUREZZA.

#### **1) COMUNE DI LONGIANO (FC) Progetto: Finanziamento agevolato per l'installazione di sistemi di prevenzione e di sicurezza nelle abitazioni**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

affrontare i problemi di insicurezza oggettiva e soggettiva dei residenti in relazione soprattutto ai furti nelle abitazioni.

**Azioni previste :**

un contributo ai cittadini che intendono dotarsi di sistemi di sicurezza (allarmi, serrature, ecc.), con esclusione delle abitazioni di lusso; campagne di sensibilizzazione e di diffusione di conoscenze sul problema dei furti; incontri informativi e di valutazione dell'andamento dell'esperienza nelle frazioni.

#### **2) COMUNE DI VIGNOLA (MO) Progetto: Monitoraggio della situazione della sicurezza in città attraverso la costruzione di supporti informativi strutturati e periodicamente aggiornati**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

Il progetto è finalizzato a fornire alle forze dell'ordine, sia la polizia locale che le altre forze di polizia, alle istituzioni e ai cittadini uno strumento di conoscenza sui fenomeni di criminalità e di devianza che caratterizzano il territorio.

**Azioni previste :**

costruzione di un osservatorio basato su dati qualitativi e quantitativi.



**3) COMUNE DI CASALECCHIO (BO) Progetto: Diversità a confronto: interrelazione, convivenza e sicurezza**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

il progetto è finalizzato ad intervenire sulle situazioni conflittuali presenti nelle zone del territorio dove è più alta la presenza di comunità Rom, per favorire l'incontro con il tessuto sociale casalecchiese e per creare una rete comune di lavoro tra i vari operatori impegnati in questo campo.

**Azioni previste :**

L'attivazione di servizi di mediazione sociale per attenuare la conflittualità tra Rom e residenti e per analizzare le problematiche presenti; la costituzione di una rete di operatori che consenta a polizia, servizi sociali e volontariato di operare in maniera coerente e coordinata.

**4) COMUNE DI FERRARA Progetto: Sicurezza anziani**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

- ridurre la percezione di insicurezza da parte della popolazione anziana.

**Azioni previste :**

interventi di assicurazione e di diffusione di conoscenze, attraverso seminari, per far conoscere soprattutto come agiscono le informazioni televisive, e attraverso la produzione di spot televisivi sui comportamenti di autotutela da assumere.

**5) COMUNE DI BOLOGNA Progetto: Controllo e sorveglianza del Parco della Montagnola**

**Area di azione:**

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



**Obiettivi:**

migliore vivibilità di un'area caratterizzata da forte degrado, qual è il parco della Montagnola.

**Azioni previste:**

il progetto prevede uno studio di fattibilità sulle seguenti azioni: recinzioni e controllo degli accessi; arredo urbano e risistemazione del verde; illuminazione e videosorveglianza; coinvolgimento dei comitati cittadini impegnati nella riqualificazione dell'area.

**6) COMUNE DI MALALBERGO (BO) in collaborazione con :  
CASTELLO D'ARGILE, PIEVE DI CENTO, GALLIERA,  
BARICELLA, MINERBIO, GRANAROLO, CASTEL MAGGIORE,  
BENTIVOGLIO, ARGELATO, SAN GIORGIO DI PIANO.**

**Progetto: Sicurezza 7 per 4. Quattro idee per raggiungere sette obiettivi**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

affrontare il problema della sicurezza e i suoi aspetti collegati all'immigrazione, attraverso la conoscenza reciproca tra cittadini di diverse nazionalità, il superamento della paura della diversità e lo scambio culturale.

**Azioni previste :**

mostre fotografiche, concorsi letterari rivolti ad adulti e bambini delle diverse etnie, un ciclo di 25 trasmissioni radiofoniche e un corso di lingua araba, il cui aspetto innovativo deriva dall'essere rivolto principalmente agli operatori di polizia.

**7) COMUNE DI RUBIERA (RE) Progetto:**

**Sicurezza e riqualificazione urbana; interventi integrati di informazione/azione/sperimentazione/verifica.**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**



Il progetto ha l'obiettivo di intervenire sugli aspetti di percezione soggettiva della popolazione, legati a fenomeni di criminalità e di vandalismo, per ricostituire un senso di socialità e un atteggiamento di apertura e di fiducia tra i cittadini.

**Azioni previste :**

attività di informazione e sensibilizzazione della cittadinanza sui temi della sicurezza e della prevenzione; successiva sperimentazione di "progettazione partecipata", coinvolgendo i cittadini nella predisposizione di misure di sicurezza, in particolare per i residenti negli alloggi di edilizia residenziale pubblica; attività culturali nelle scuole e nella città. L'insieme delle azioni sarà sottoposto ad una fase di verifica, attraverso questionari, sondaggi su gruppi-campione e assemblee pubbliche.

**8) PROVINCIA DI FERRARA Progetto: Vivalanotte**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

far fronte alle tensioni tra generazioni derivanti dalla fruizione dello spazio urbano nelle ore notturne, per la assidua frequentazione giovanile di locali pubblici ubicati nei centri cittadini e, al tempo stesso, individuare forme di autotutela per i giovani rispetto all'assunzione di comportamenti rischiosi (abuso di alcol, guida rischiosa, ecc.).

**Azioni previste :**

creazione di un gruppo specializzato sui comportamenti giovanili, contatto con i giovani e i gestori dei locali per un'attività di sensibilizzazione, predisposizione di attività ricreative (videogiochi, riprese video, distribuzione di gadget, ecc.) che possono favorire l'educazione del "popolo della notte" a comportamenti civili verso il resto della popolazione e a comportamenti di tutela della propria sicurezza.

**9) COMUNE DI MONZUNO (BO) Progetto: Brento solidale e sicura**

**Area di azione:**

miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di



vita nelle città.

**Obiettivi:**

Il progetto si rivolge ai problemi presenti in una località definita del territorio comunale, dove il verificarsi di furti nelle abitazioni e l'isolamento degli anziani che vi risiedono hanno provocato un aumento dell'allarme e della preoccupazione.

**Azioni previste :**

predisposizione di una pubblicazione sul tema dei furti, che aumenti le conoscenze dei cittadini e li informi sulle possibilità di autotutela, insieme ad assemblee locali con la cittadinanza; predisposizione di un servizio di trasporto che consenta ai cittadini residenti, in particolare anziani, di raggiungere agevolmente le località più abitate, garantendo una migliore mobilità e conseguentemente una migliore percezione di sicurezza e di tranquillità individuale.

**10) COMUNI DI MIRANDOLA, MEDOLLA, SAN FELICE SUL PANARO, FINALE EMILIA, CAVEZZO, SAN PROSPERO, CAMPOSANTO, CONCORDIA, SAN POSSIDONIO.**  
**(ASSOCIAZIONE COMUNI MODENESI AREA NORD) Progetto:**  
**Diversità a confronto**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

intervenire sul senso di insicurezza dei cittadini in relazione ai fenomeni migratori, fortemente presenti nell'area interessata dal progetto (comuni della zona Nord del modenese).

**Azioni previste:**

predisposizione di una pubblicazione su usi e costumi delle diverse etnie, istituzione di un tavolo per le politiche di accoglienza, facilitazione linguistica per bambini cinesi, mediazione linguistica per le famiglie, alfabetizzazione delle donne straniere, progetto interculturale sulle "fiabe da paesi lontani", formazione professionale congiunta per operatori di polizia, operatori sociali e degli URP dei Comuni coinvolti.



**11) COMUNE DI SANTARCANGELO DI ROMAGNA (RN)**

**Progetto: Presidio del territorio: il vigile di quartiere**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

affrontare le problematiche della sicurezza emerse nel territorio predisponendo un adeguato servizio di vigilanza e di presenza degli operatori di polizia municipale.

**Azioni previste:**

potenziamento della presenza su tutto il territorio comunale e per tutto l'arco della giornata; la revisione dei compiti amministrativi della p.m; attività di gestione delle informazioni sui fenomeni di criminalità; iniziative di incontro e di sensibilizzazione rivolte alla cittadinanza.

**12) PROVINCIA DI PARMA Progetto: condominio del mondo**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

promozione di opportunità di incontro, di conoscenza e di convivenza tra famiglie autoctone ed immigrate residenti nello stesso condominio.

**Azioni previste:**

costituzione di una equipe di gestione del progetto e individuazione degli spazi collettivi per attuarlo; iniziative di incontro e scambio, quali animazione, laboratori creativi e giochi per bambini e famiglie; organizzazione di eventi conviviali; attivazione di momenti formali e informali di scambio tra adulti sui temi della convivenza e della differenza.

**13) COMUNE DI REGGIO EMILIA Progetto: Il "Paradisi" non può attendere**

**Area di azione:**

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



**Obiettivi:**

sostenere i soggetti sociali che lavorano da tempo nell'area all'interno di una strategia di prevenzione del degrado e dell'insicurezza, favorendo la ricomposizione sociale e la convivenza.

**Azioni previste:**

sistemazione e allestimento di una sala del quartiere per la realizzazione delle iniziative; attività ricreative per bambini delle diverse etnie; attività sportive per giovani e donne; servizi di baby-sitting di quartiere durante gli incontri delle donne; incontri culturali e di sensibilizzazione; eventi musicali; mostre di quartiere.

**14) COMUNE DI MODENA Progetto: Bullismo a scuola e sul territorio: percorsi di ricerca e di azione**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

conoscere e affrontare in via preventiva il fenomeno del bullismo e dell'aggressività giovanile nella realtà modenese.

**Azioni previste :**

elaborazione e attuazione di un progetto di ricerca-azione sul tema; sperimentazione di interventi nelle scuole; sostegno ai progetti di educazione alla legalità; organizzazione di una giornata seminariale sul tema del bullismo; costruzione di una rete di operatori coinvolti dal fenomeno (educatori, genitori, polizia municipale); verifica e valutazione dell'impatto delle iniziative.

**15) PROVINCIA DI PIACENZA Progetto: Alfa-beta: ABC della sicurezza al femminile. Campagna informativa sui temi della sicurezza e della prevenzione**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

Conoscere meglio la percezione femminile della sicurezza e in particolare il "paradosso della paura", cercando di affrontare e capire, cogliendone tutta la complessità, le cause del disagio femminile di



fronte ai fenomeni di criminalità.

**Azioni previste:**

realizzazione di una campagna di sensibilizzazione sui temi della sicurezza e della insicurezza, attraverso anche una pubblicazione ad hoc; realizzazione di programmi televisivi sulle reti locali; realizzazione di incontri con gruppi di donne coinvolti nel progetto al fine di socializzare i problemi dell'insicurezza, coglierne le specificità di genere; sostegno psicologico, individuazione delle strategie per affrontare la paura, ecc.

**16) COMUNE DI PIACENZA Progetto: Strategie per la riduzione del senso di insicurezza sociale nell'area: stazione FS, Cinta Muraria Nord, Giardini Margherita e Piazzale Roma.**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

sostegno sociale alle fasce di marginalità che vivono nella zona oggetto dell'intervento; riduzione della percezione di insicurezza dei residenti.

**Azioni previste :**

creazione di unità di strada a favore di tossicodipendenti; interventi di mediazione interculturale nel centro di prima accoglienza presente nell'area; servizi di accoglienza notturna per persone senza fissa dimora. Le azioni saranno seguite da una verifica sulla percezione di sicurezza dei residenti.

**17) COMUNE DI RAVENNA Progetto: Stazione in centro: qualità e sicurezza delle aree di collegamento tra la stazione ferroviaria e il centro- città.**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

Il progetto intende intervenire sulle problematiche di sicurezza di un'area delimitata della città, caratterizzata da fenomeni di criminalità,



spaccio e degrado.

**Azioni previste:**

realizzazione di una accurata diagnosi locale interdisciplinare sotto il profilo urbanistico, sociale, economico, criminologico, insieme ad interventi di progettazione partecipata che coinvolgeranno i residenti, all'organizzazione di eventi di animazione del territorio e ad un programma di verifica dell'impatto sulla sicurezza delle varie misure di riqualificazione.

**18) PROVINCIA DI RAVENNA Progetto: Sicurezza: informazione per la partecipazione dei cittadini alla prevenzione**

**Area di azione:**

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

**Obiettivi:**

migliorare la percezione soggettiva e di favorire la prevenzione della criminalità, sollecitando i Comuni e i cittadini a diventare soggetti attivi della prevenzione, anche in collaborazione con le forze dell'ordine.

**Azioni previste:**

realizzazione e diffusione di un manuale sulla sicurezza che sviluppi nei cittadini comportamenti di difesa passiva e di sostegno alla prevenzione rispetto ai reati più diffusi sul territorio e iniziative pubbliche nei comuni della Provincia.

**4. SCHEDE SUI PROGETTI DELLE ASSOCIAZIONI E ORGANIZZAZIONI DI VOLONTARIATO**

**1) CESAV – ASSOCIAZIONE VOLONTARI DEL CENTRO SOLIDARIETA' DI MODENA (MO) Progetto: SoleLuna**

**Obiettivi:**

intervenire in un'area della città - il quartiere Crocetta - caratterizzato da fenomeni di difficile convivenza e intolleranza tra cittadini di diverse



etnie, in particolare nella fruizione di un parco pubblico.

**Azioni previste:**

attività di animazione e di rivitalizzazione del parco per giovani (sala musica e concorsi musicali) e per adulti (incontri organizzati tra cittadini delle diverse nazionalità).

**2) GRUPPO DI LAVORO E RICERCA SULLA VIOLENZA ALLE DONNE (BO) Progetto: Nontiscordardite**

**Obiettivi:**

intervenire su problemi specifici dell'insicurezza femminile legati alla violenza in ambito familiare, con l'obiettivo di fornire alle donne strumenti di uscita dalla condizione di isolamento e di vittimizzazione.

**Azioni previste :**

organizzazione di gruppi di auto-aiuto guidati (circa 30 gruppi) e nella realizzazione di iniziative di pubblicizzazione legate all'intervento.

**3) ASSOCIAZIONE PORTA APERTA (MO) Progetto: Una Cittadella per tutti**

**Obiettivi:**

Il progetto ha l'obiettivo di intervenire su una realtà particolarmente problematica della città di Modena, la Stazione delle Autocorriere, nella zona "Cittadella", che si caratterizza da anni come luogo insicuro per la presenza di fenomeni di spaccio e di tossicodipendenza e di grande allarme tra i residenti per la presenza di immigrati.

**Azioni previste:**

responsabilizzazione del cittadino autoctono e immigrato nei confronti dei problemi di convivenza, attraverso incontri guidati, attività di mediazione sociale e attività di tipo ludico-ricreativo da attuarsi nell'area.

**4) INSIEME IN QUARTIERE PER LA CITTA' (MO) Progetto: Percorsi protetti e sicuri**

**Obiettivi:**

intervenire sulla fruizione di alcuni spazi pubblici vissuti con



insicurezza dai cittadini di un quartiere modenese, attraverso un coinvolgimento diretto dei cittadini.

**Azioni previste:**

realizzazione di percorsi pedonali sicuri per ragazzi e bambini; formazione di volontari che diano sostegno e aiuto alle fasce più deboli nella fruizione dello spazio pubblico (consigli, accompagnamento, ecc.); promozione di iniziative di incontro e di socializzazione tra i residenti dell'area; creazione e gestione di spazi collettivi di vicinato.

**5) ASSOCIAZIONE ARCOBALENO (RICCIONE - RN) Progetto: *Prevenzione dell'abusivismo commerciale***

**Obiettivi:**

favorire la conversione professionale dei venditori abusivi, facilitando l'occupazione regolare nelle attività produttive del Comune di Riccione e l'inserimento di commercianti extra-comunitari nella rete ordinaria del commercio fisso o ambulante.

**Azioni previste:**

censimento dei venditori abusivi, realizzazione di incontri con le istituzioni, accompagnamento dei venditori alla regolarizzazione giuridica e fiscale.

**6) ASSOCIAZIONE CITTÀ' METICCIA (RA) Progetto: *Una biblioteca multietnica per la città di Ravenna***

**Obiettivi:**

favorire l'integrazione culturale e rafforzare gli strumenti comunicativi e di conoscenza degli immigrati.

**Azioni previste:**

costituzione di una biblioteca interculturale, intesa come laboratorio che educi al confronto, senza escludere il conflitto e il mantenimento della diversità; realizzazione di attività culturali e di eventi ricreativi.

**7) ASSOCIAZIONE NOI DONNE INSIEME (BO) Progetto: *Educazione alla pace***

**Obiettivi:**

intervenire sui fenomeni di aggressività e conflittualità nelle giovani



generazioni.

**Azioni previste:**

realizzazione di seminari nelle scuole e di iniziative radiofoniche di sensibilizzazione sulla questione del bullismo e della aggressività.

**8) FEDERCONSUMATORI PROVINCIA DI MODENA Progetto:  
Le stagioni della sicurezza**

**Obiettivi:**

affrontare il problema delle truffe e dei raggiri a danno di anziani e di adolescenti in alcuni Comuni dell'area modenese

**Azioni previste:**

realizzazione di incontri nelle scuole e nei centri anziani; raccolta continuativa di dati sul fenomeno nell'area provinciale con costituzione di un osservatorio provinciale; produzione e diffusione di materiale sul tema.

**9) CENTRO DI SOLIDARIETA' L'ORIZZONTE (PR) Progetto:  
Crescere in sicurezza**

**Obiettivi:**

intervenire sui fattori di rischio, cioè quegli aspetti del disagio adolescenziale che possono condurre all'insorgere della tossicodipendenza.

**Azioni previste:**

azioni informative, formative, di organizzazione di gruppi di auto-aiuto, che coinvolgeranno anche le forze dell'ordine.

**10) ASSOCIAZIONE INTERCULTURALE MAMMAFRICA  
(CESENA) Progetto: Oasi Donna**

**Obiettivi:**

intervenire sulla condizione di disagio e di insicurezza delle donne immigrate, favorendone l'inserimento sociale e lavorativo, anche in funzione preventiva rispetto alle forme dello sfruttamento sessuale.

**Azioni previste:**

gestite da uno "sportello" che garantirà un'apertura tre giorni a



settimana e che fornirà i seguenti servizi: informazioni legali, controllo della presenza di donne e bambini sul territorio, produzione di materiale informativo, corsi di alfabetizzazione e attività culturali.

**11) GRUPPO SAN BERNARDO (BO) Progetto: San Bernardo**

**Obiettivi:**

intervenire sul disagio delle vittime di reato.

**Azioni previste:**

Colloquio e sostegno psicologico alle vittime, realizzazione di incontri formativi e informativi, rafforzamento di iniziative specifiche, raccolta continuativa di dati sulla vittimizzazione.

**12) ASSOCIAZIONE DIFFERENZA MATERNITA' (MO) Progetto: io, tu, noi .....**

**Obiettivi:**

intervenire sulla percezione di insicurezza derivante dalla presenza di immigrati e dalle difficoltà di integrazione, agendo direttamente sulla componente giovanile e femminile dell'immigrazione valorizzando il ruolo della donna come elemento di positiva e proficua connessione tra le diverse culture.

**Azioni previste:**

azioni di mediazione e di integrazione culturale nelle scuole e nei centri civici e di formazione dei docenti delle scuole.

**13) ASSOCIAZIONE INTEGRIAMOCI INSIEME (RA) Progetto: Voci dal mondo**

**Obiettivi:**

favorire e migliorare i rapporti tra i diversi gruppi etnici residenti a Cervia.

**Azioni previste:**

l'organizzazione di una manifestazione culturale.



**14) COMITATO PIAZZA VERDI ZONA UNIVERSITARIA –  
CENTRO STORICO (BO) Progetto: Animazione culturale,  
comunicazione sociale e percorsi sicuri**

**Obiettivi:**

intervenire su un'area della città che presenta problemi gravi e consolidati di degrado e di conflittualità, qual è la zona universitaria di Bologna.

**Azioni previste:**

intervento di sensibilizzazione e di informazione sui problemi della zona (seminari di approfondimento) e sulle iniziative di incontro tra i residenti per definire un progetto d'area, coinvolgendo anche gli operatori commerciali della zona.

**15) CENTRO DONNA GIUSTIZIA (FE) Progetto: Verso  
l'altra/altro: le nostre paure, le loro paure”**

**Obiettivi:**

affrontare il tema della sicurezza con particolare riferimento alla paura e ai disagi delle donne immigrate, diminuendone l'isolamento, aumentando il loro utilizzo delle strutture sociali e sanitarie, attenuando il pregiudizio nei loro confronti, prevenendo forme di sfruttamento e di violenza a cui esse sono più esposte di altri gruppi femminili.

**Azioni previste:**

formazione degli operatori sociali e delle forze dell'ordine, degli insegnanti e dei genitori sui temi della sicurezza e dell'immigrazione. Sono previste azioni seminariali rivolte ai gruppi sopra indicati.

**5. RIEPILOGO DELLE ATTIVITÀ  
APPROVATE. ANNI 1999, 2000, 2001****Tabella 1 Numero/entità di contributi per anno**

ANNI	NUMERO DI PROGETTI APPROVATI		IMPORTO DELLO STANZIAMENTO	
	ENTI LOCALI	ASSOCIAZIONI	ENTI LOCALI	ASSOCIAZIONI
1999	12	7	L. 250.000.000	L. 50.000.000
2000	18	15	L. 600.000.000	L. 200.000.000
2001	48	19	L. 3.300.000.000	L. 200.000.000

**Tabella 2 Numero di progetti per provincia – Enti Locali**

PROVINCE	NUMERO DI PROGETTI PER ANNO				N. COMUNI DELLA PROVINCIA
	1999	2000	2001	TOTALE	
Piacenza	2	2	2	6	48
Parma		1	7	8	47
Reggio emilia	1	2	7	10	45
Modena	2	3	7	12	47
Bologna	3	4	10	17	60
Ferrara	1	2	2	5	26
Ravenna	2	2	6	10	18
Forlì - Cesena		1	3	4	30
Rimini	1	1	4	6	20
Totale	12	18	48	78	341

**Tabella 3 Numero di progetti per provincia – Associazioni**

PROVINCE	NUMERO DI PROGETTI PER ANNO			
	1999	2000	2001	TOTALE
Piacenza				
Parma		1	3	4
Reggio emilia	1			1
Modena	1	5	6	12
Bologna	4	4	5	13
Ferrara		1	2	3
Ravenna		2	1	3
Forlì - Cesena		1	1	2
Rimini	1	1	1	3
Totale	7	15	19	41



#### **Tabella 4 Enti Locali: misure adottate - azioni di accompagnamento**

Per azioni di accompagnamento si intendono gli interventi di carattere, informativo, formativo e di creazione di una rete di operatori, propri e diretti a forze dell'ordine o istituzioni pubbliche.

\*la tabella dà una rappresentazione delle tipologie e del numero di misure che sono state complessivamente previste, senza tenere conto del numero dei progetti: sono qui riportate le singole azioni individuate, anche qualora facciano parte di un insieme integrato, previsto da uno stesso progetto\*

TIPO DI AZIONE	AZIONI INDIVIDUATE PER ANNO			
	1999	2000	2001	TOTALE
Ricerche / Osservatori	4	3	7	14
Valutazione		5	2	7
Formazione		6	4	10
<b>Totale</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>13</b>	<b>31</b>

#### **Tabella 5 Enti Locali: misure adottate - prevenzione situazionale**

\*la tabella dà una rappresentazione delle tipologie e del numero di misure che sono state complessivamente previste, senza tenere conto del numero dei progetti: sono qui riportate le singole azioni individuate, anche qualora facciano parte di un insieme integrato, previsto da uno stesso progetto\*

TIPO DI AZIONE	AZIONI INDIVIDUATE PER ANNO			
	1999	2000	2001	TOTALE
Sorveglianza Polizia Locale	1	1	8	10
Sorveglianza Vigilanza Privata			4	4
Sorveglianza altri soggetti (associazioni)	1	3	4	
Arredo Urbano con Funzione Difensiva	2		6	8
Illuminazione		1	14	15
Videosorveglianza		1	13	14
Promozione di Sistemi di Difesa Passiva per i Privati	1	3	3	7
Qualificazione Tecnologica Polizia Locale		1	2	3
<b>Totale</b>	<b>5</b>	<b>7</b>	<b>53</b>	<b>65</b>

### **Tabella 6 Enti Locali: misure adottate – prevenzione sociale**

\*la tabella dà una rappresentazione delle tipologie e del numero di misure che sono state complessivamente previste, senza tenere conto del numero dei progetti: sono qui riportate le singole azioni individuate, anche qualora facciano parte di un insieme integrato, previsto da uno stesso progetto\*

TIPO DI AZIONE	AZIONI INDIVIDUATE PER ANNO			
	1999	2000	2001	TOTALE
<b>1. PREVENZIONE SOCIALE RIVOLTA A GRUPPI DISAGIATI</b>				
Interventi per Categorie "A Rischio"		2	3	5
Servizi per l'Integrazione		6	10	16
Servizi alle Vittime	4	3	6	13
<b>2. PREVENZIONE SOCIALE RIVOLTA ALL' AMBIENTE FISICO E ALLA COMUNITA'</b>				
Mediazione dei Conflitti	2		3	5
Arredo Urbano con Funzione Socializzante	2	3	7	12
Animazione dello Spazio Pubblico e Partecipazione Sociale	2	4	13	19
Formazione / Educazione	2	3	8	13
Campagne Informative	6	10	9	25
<b>Totale</b>	<b>18</b>	<b>31</b>	<b>59</b>	<b>108</b>

### **Tabella 7 Associazioni: interventi proposti**

TIPO DI AZIONE	NUMERO DI INTERVENTI PER ANNO			
	1999	2000	2001	TOTALE
Campagne Informative	4	5	9	18
Interventi Educativi	3	6	9	18
Ricerche / Osservatori	2	4	4	10
Formazione Operatori		3	3	6
Animazione dello Spazio Pubblico e Partecipazione Sociale	2	2	2	6
Mediazione Sociale	1	1	1	3
Servizi Integrativi	1	8	5	14
Aiuto alle Vittime	2	3	5	10
Videosorveglianza	1			1
Autodifesa	2			2
<b>Totale</b>	<b>18</b>	<b>32</b>	<b>38</b>	<b>88</b>



# L'Accordo in materia di sicurezza urbana tra Ministero dell'Interno e Giunta della Regione Emilia- Romagna

*di Cosimo Braccesi*

L'Accordo in materia di sicurezza urbana, sottoscritto dal Ministro dell'Interno e dal Presidente della Regione il 2 maggio scorso, è il primo del genere in Italia (vedi allegati).

Ora, a qualche mese dalla firma, è importante registrare la continuità di impegno, da parte del Dipartimento della pubblica sicurezza e della Regione, nella sua realizzazione.

Sono stati infatti già formalizzati e insediati i tre gruppi di progetto (sistema informativo integrato, interconnessione delle sale operative, formazione congiunta) e il gruppo di studio per l'accesso delle polizie municipali ai sistemi informativi delle polizie nazionali, e si stanno avviando, per ogni progetto, le prime attività operative: acquisizione di informazioni tecniche, allestimento del laboratorio per la sperimentazione del sistema informativo, programmazione dei primi seminari di aggiornamento.

Tutto questo non è scontato se si pensa alle radicali trasformazioni di scenario che si sono nel frattempo verificate, sia in termini di governo, come esito delle elezioni politiche, sia in termini di priorità per i



responsabili della sicurezza, con l'irrompere di nuove problematiche legate all'ordine pubblico e al terrorismo internazionale.

## 1. L'ACCORDO NEL CONTESTO DELLE POLITICHE REGIONALI

Questo accordo è l'ultima tappa di un percorso iniziato nel 1994 e, in particolare, della sua seconda fase, avviata nel 1999 con l'approvazione della Legge regionale 3/99 nella quale si definiscono le "politiche regionali sulla sicurezza".

Con quella legge si creano infatti le condizioni per passare da una fase promozionale di un nuovo modo di intendere la sicurezza dei cittadini e delle comunità ad una fase caratterizzata dal dispiegarsi di una vera e propria politica attiva per la sicurezza.

Una politica che riconosce la centralità delle città e che ha cercato di sostenerle realizzando quella che potremmo definire come una "infrastruttura regionale" a sostegno dello sviluppo di nuove politiche di sicurezza a livello locale, di cui ricordiamo gli elementi portanti. La ricerca e la consulenza sui fenomeni di insicurezza e sulle politiche per affrontarli. Il sostegno finanziario alla diffusione di iniziative locali di miglioramento della sicurezza; oltre 100 fino ad oggi. La realizzazione, d'intesa con le Città e secondo priorità da esse individuate, di 13 "progetti pilota" in materia di sicurezza riguardanti altrettante porzioni del territorio urbano regionale. Il sostegno ad un processo di qualificazione e sviluppo delle Polizie locali attraverso la concessione di contributi, la realizzazione di una scuola e di un sistema informativo regionale.

L'Accordo in materia di sicurezza urbana, individuato come priorità dal Consiglio regionale alla fine del 1999, è un altro di questi elementi, un altro tassello per realizzare quel "sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale" che è l'obiettivo, individuate dalla legge regionale, in cui si sostanziano le politiche regionali di sicurezza.

La Regione si è infatti mossa in questi anni avendo ben chiari tre punti di riferimento per la propria azione: la centralità delle città, la promozione di nuove politiche di sicurezza a livello locale, l'integrazione tra le politiche locali di sicurezza e le politiche di contrasto della criminalità, di competenza del Governo, realizzate per il tramite delle diverse Istituzioni nazionali di sicurezza.

Non a caso, in Emilia-Romagna si sono firmati il primo "protocollo" e,



successivamente, il primo “contratto” di sicurezza tra Sindaco e Prefetto, ed infine il primo Accordo in materia di sicurezza urbana tra una Regione e il Ministero dell’Interno.

## 2. UN PASSO AVANTI VERSO L’INTEGRAZIONE DELLE RISORSE

I tre progetti individuati con l’accordo hanno un unico obiettivo: quello dell’integrazione di tutte le risorse disponibili, locali e nazionali.

Il sistema informativo integrato ha come obiettivo quello di poter disporre di una conoscenza affidabile, dettagliata ed in tempo reale dei fenomeni di criminalità e disordine urbano diffusi; una conoscenza indispensabile per individuare razionalmente le priorità di intervento ed organizzare una più efficace azione di prevenzione e di controllo del territorio, senza sovrapposizione di interventi e destinando le risorse professionalmente più idonee alla soluzione dei diversi problemi.

Non bisogna infatti dimenticare che la Polizia municipale è insieme “polizia” e “servizio” della Municipalità e che in questo doppio ruolo, da un lato, può partecipare direttamente allo sviluppo di una politica attiva di sicurezza urbana assieme alle Polizie nazionali, dall’altro, può fungere da tramite verso tutti gli altri servizi locali, dalla manutenzione, illuminazione e pulizia degli spazi pubblici ai diversi servizi di sostegno alla persona.

Analogamente, una interconnessione sempre più spinta delle sale operative delle Polizie nazionali e Municipali e chissà, domani, di qualche Agenzia privata di sicurezza, del Servizio sanitario e della Protezione civile, permetterà, a risorse costanti, di dare, nelle situazioni di emergenza, più risposte, in tempi più rapidi, mobilitando le professionalità più adeguate.

Infine, la formazione congiunta, come strumento indispensabile di progressivo avvicinamento dei linguaggi, della cultura professionale e della cultura operativa di quanti sono chiamati, assieme, in un territorio definito, ad operare per la sicurezza dei cittadini. Insomma il collante comune senza il quale ogni altra realizzazione diventa più difficile.

## 3. SVILUPPO TECNOLOGICO E INTEGRAZIONE

Ciò che colpisce nelle potenzialità insite nell’adozione di nuove



tecnologie di trasferimento e trattamento delle informazioni è che queste sono, se dispiegate, in grado di dare uno scossone, forse risolutivo, alla soluzione di problemi essenziali, considerati dai più oramai irrisolvibili, riguardanti l'efficienza e, forse, l'efficacia delle azioni volte a migliorare le condizioni di sicurezza delle nostre città.

Per anni abbiamo “sofferto” sapendo che le Polizie nazionali entravano con continuità in possesso di una mole ricchissima ed articolata di informazioni sui fenomeni di criminalità diffusa e sulle vittime della criminalità, derivanti dalle denunce dei cittadini e dalla propria attività di servizio, di fatto inutilizzabile per la mancanza di un sistema in grado di raccogliere tutta questa conoscenza e renderla disponibile.

Certo le statistiche di polizia non sono tutto nello studio dei fenomeni di criminalità, ma certo di esse non si può fare a meno; e fino ad ora, purtroppo, ne abbiamo dovuto fare quasi a meno.

Pensare che l'adozione del nuovo “Sistema di Indagine”, ovvero del nuovo sistema informativo comune a tutte le polizie nazionali, e la realizzazione del “sottosistema di supporto alle decisioni” può forse risolvere, una volta per tutte, questo problema apre scenari inediti di studio per migliorare concretamente, e valutare criticamente, le politiche di sicurezza.

Analogamente, lo sviluppo di nuovi sistemi di comunicazione tramite ponti radio capaci di trasmettere grandi quantità di informazioni apre varchi consistenti nelle resistenze che hanno sempre impedito un reale coordinamento operativo tra le due polizie nazionali a competenza generale e tra queste e le polizie locali.

La stessa distinzione tra interconnessione e unificazione delle sale operative perde molto del suo significato nel senso che queste nuove tecnologie permetteranno effettivamente di operare come se esistesse un'unica organizzazione di polizia ed un'unica sala operativa, almeno per quanto concerne l'attività di controllo del territorio e la gestione delle emergenze.

Naturalmente il fatto che si possa fare non vuol dire che si farà; per farlo occorrono decisioni ai livelli massimi di responsabilità di ciascuna polizia nazionale, del dipartimento e del governo.

Ma è certamente più facile mettere ostacoli al coordinamento e ad una efficace integrazione operativa quando si opera, come oggi, con sistemi di comunicazione differenziati, che non si possono mettere in rete, anche se lo si vuole.

Mentre domani, al contrario, bisognerà decidere, e anche spiegare perché, si pongono limiti al coordinamento e all'integrazione operativa



quando i sistemi di comunicazione la rendono praticabile; e non è una differenza da poco.

#### 4. STRUTTURA DELL' ACCORDO E POTENZIALE DI REALIZZAZIONE

La realizzazione concreta di quanto contenuto in accordi di questo tipo si regge sulla continuità nel tempo della volontà di collaborazione dei contraenti; se uno dei due, nei fatti, si “ritira”, non c'è impegno formale in grado di evitare il suo fallimento.

Ci sono però, nella struttura di questo accordo e nel confronto tecnico che lo ha reso possibile, alcuni elementi importanti che possono contribuire a rafforzare le possibilità di successo dell'iniziativa.

Alcuni sono specifici, altri attengono ad una valutazione più generale. Tra quelli specifici è utile ricordare il “soggetto” che ha guidato il confronto per il Dipartimento, ovvero il rinnovato Ufficio di coordinamento delle forze di polizia che nella sua nuova configurazione appare potenzialmente capace di vincolare ad obiettivi operativi comuni sia la Polizia di Stato che i Carabinieri, che è, obiettivamente, uno dei problemi dell'accordo. Un altro elemento positivo è lo spostamento sul Dipartimento, ovvero su un livello di responsabilità tecnico-istituzionale, del complesso delle decisioni da assumere per la sua realizzazione. Infine, l'aver individuato obiettivi di risultato sufficientemente chiari ed un preciso sistema di responsabilità per la loro attuazione.

Sul piano più generale si può invece osservare come esistano ragioni forti per superare le molte difficoltà concrete che inevitabilmente si incontreranno. Esiste infatti un interesse obiettivo del Dipartimento e della Regione in questo senso.

Per il Dipartimento è importante dimostrare la propria capacità di realizzare iniziative concrete per il miglioramento della sicurezza, d'intesa con una importante Regione, senza per questo dover mettere in discussione il proprio assetto fondato sulla compresenza di due polizie nazionali a competenza generale.

Per una Regione, oltre ai risultati concreti, è viceversa importante dimostrare che è possibile collaborare con le autorità nazionali su un piano di sostanziale parità a fronte di una tradizione che ha sempre visto queste ultime rivendicare un primato assoluto nel governo della sicurezza.



## 5. REGIONI CITTÀ E.....RELAZIONI

Nel descrivere e commentare questo accordo non va sottovalutata l'adesione convinta dei Comuni e delle Province emiliano-romagnole, e della stessa Anci nazionale, all'intesa.

E' questo, infatti, un elemento che travalica l'ambito regionale e che contribuisce a rafforzare la convinzione che Regioni e Città possono lavorare assieme, ed assieme confrontarsi con il Governo nazionale, per definire nuove politiche di sicurezza urbana che riconoscano il ruolo centrale delle Città ed il necessario ruolo di raccordo con le politiche nazionali di sicurezza delle nuove Regioni.

Va inoltre osservato che non sarebbe stato possibile raggiungere questo accordo se non fossimo in presenza di una continua e rapida ridefinizione "culturale" delle politiche di sicurezza, che sicuramente nei prossimi anni farà ancora molti passi avanti.

Ne è prova il titolo stesso di questo accordo: "Accordo in materia di sicurezza urbana tra ...". Un titolo che riconosce per la prima volta la "sicurezza urbana" come tema autonomo, e come oggetto di concertazione istituzionale tra Governo nazionale e Regioni, alla stregua di molte tante altre materie.

Ma ciò che è più sorprendente è la rapidità con cui si stanno aprendo varchi professionali, anche in un campo particolare e refrattario come la sicurezza, alla collaborazione tra tecnici e responsabili appartenenti alle diverse amministrazioni pubbliche. Solo pochi anni addietro era, infatti, evidente e reciproco che esistevano mondi del tutto separati tra chi operava nelle Amministrazioni locali e chi operava nelle Istituzioni di sicurezza dello stato.

Oggi, sempre più spesso, il rapporto che si instaura è un rapporto tra "operatori pubblici", ovvero tra persone, che al di là della loro collocazione, sentono forte il comune vincolo di dover rendere un importante servizio, il più qualificato possibile, alle cittadine e ai cittadini italiani e stranieri che vivono in questo paese.



# La formazione nelle professioni della sicurezza

*di Rossella Selmini*

## 1. PREMESSA

Le politiche formative per la sicurezza rappresentano indubbiamente uno dei filoni di attività sulla sicurezza delle Regioni e delle città.

Come chiaramente viene espresso nel rapporto di valutazione su una delle poche esperienze finora condotte nel campo della formazione per la sicurezza, quella dei “coordinatori per la sicurezza”:

“Il problema sicurezza nelle città ha assunto una rilevanza molto forte e la domanda dei cittadini di città più sicure sta producendo una vasta domanda di operatori impegnati in questo campo, e stiamo assistendo ad un proliferare di figure professionali nell’ambito della sicurezza. E’ così che sono nati gli operatori di strada, gli operatori delle discoteche, i vigili di quartiere e via via nel tempo ogni realtà cerca di colmare il bisogno di sicurezza inventandosi nuove figure professionali. Non è nostra intenzione dare giudizi su ciò che si sta realizzando o reprimere la creatività ma, ci sembra venuto il momento di ragionare in termini di “filiera” di professionalità per la sicurezza. Lo scopo è quello di avere operatori che utilizzano lo stesso linguaggio e che operativamente riescano a integrare i propri spazi professionali con quelli delle altre figure in gioco, che si riconoscano in progetti comuni. Si auspica un coordinamento regionale su questa tematica che possa orientare la domanda e definire i contorni professionali e funzionali delle varie figure in gioco.”

Anche in questo campo, tuttavia, sia la riflessione che i tentativi di sperimentare iniziative concrete sono ad uno stadio iniziale e presentano non poche difficoltà.

Dobbiamo innanzitutto distinguere tra la formazione rivolta alle nuove professioni della sicurezza e la formazione sulla sicurezza rivolta a chi



opera già nel campo della prevenzione e del controllo dei fenomeni criminali, siano essi operatori delle diverse forze di polizia o operatori dell'area delle politiche sociali.

Nel primo caso, e come si è già detto, il fabbisogno formativo più forte è venuto, in questi anni, dalle amministrazioni locali che hanno avviato progetti per la sicurezza e che necessitavano di figure professionali nuove, in grado di avviare, gestire e coordinare le attività collegate ai progetti locali per la sicurezza. L'unica esperienza concretamente realizzata in questo campo è quella del già citato corso per "coordinatori locali della sicurezza", che si è tenuto nella Regione Emilia – Romagna alcuni anni fa. Questa esperienza, come altre condotte in altri paesi, ha evidenziato innanzitutto le difficoltà di definizione di questa nuova figura professionale e dei suoi compiti e le divergenze che esistono, a livello degli enti locali, su come si debba intendere il ruolo del coordinatore locale alla sicurezza, o del responsabile dei progetti per la sicurezza. I compiti di questa figura spaziano infatti da quelli puramente gestionali e organizzativi a quelli più tecnici, implicano una (innata?) capacità organizzativa e di relazione, che dovrebbe combinarsi ad una conoscenza tecnica delle problematiche della criminalità e della prevenzione.

Un altro aspetto problematico della formazione di nuove figure professionali, siano esse responsabili di progetti o altro, sta nella difficoltà di garantire un adeguato "mercato del lavoro". Il rischio, infatti, è che il pur ricco mercato della sicurezza – che comporta anche la possibilità di sviluppare nuove figure professionali – non sia comunque in grado di garantire un regolare e corretto inserimento dei nuovi mestieri, perlomeno nel mercato stabile del lavoro. Le nuove professioni della sicurezza rischiano così di incrementare quella già vasta area di "preariato" delle nuove professioni, sia nel campo della ricerca che in quello delle politiche sociali: un rischio che deve essere tenuto in considerazione da chi ha la responsabilità delle politiche di sicurezza.

Diverso il discorso da farsi nel caso della "riconversione" di figure che già operano, a diversi livelli, nel settore della sicurezza. E' in questo campo che forse sono possibili le sperimentazioni più importanti e proficue e in cui meglio si può esprimere quella tendenza alla cancellazione dei confini (tra discipline e tra politiche pubbliche tradizionalmente separate) a cui si sta assistendo nel campo della sicurezza. Per chiarire: l'assumere la sicurezza urbana come finalità prioritaria della amministrazione locale di un territorio e la dilatazione



estrema del concetto di prevenzione – e senza qui interrogarci sulla auspicabilità e sui rischi di questo processo – portano con sé una ineluttabile cancellazione dei confini tra professioni, discipline, pratiche amministrative. Gli urbanisti diventano tecnici della prevenzione, le ordinanze amministrative diventano strumenti di controllo del territorio, gli operatori di polizia diventano “agenti di comunità” e così via. La formazione può allora essere davvero uno strumento utile a impostare correttamente queste trasformazioni nelle professioni tradizionali della sicurezza e del lavoro sociale e favorire lo scambio tra persone che lavorano per la sicurezza in contesti completamente o parzialmente diversi. A partire da queste considerazioni di ordine generale, e decisamente sintetiche, abbiamo valutato l’opportunità di presentare quelli che sono probabilmente, in Italia, a tutt’oggi, le esperienze più significative di formazione nel campo della sicurezza. I due casi presentati nei prossimi paragrafi fanno peraltro riferimento alle due diverse opzioni considerate (formazione per “nuove” figure, “riconversione” di figure già operanti nella sicurezza) e consentono di evidenziare, crediamo, con chiarezza, le problematiche della formazione a cui abbiamo appena accennato.

## **2. CORSO PER COORDINATORI**

Nel biennio 1997/1998 la Regione Emilia-Romagna ha promosso, affidandone la realizzazione all’Istituzione della Provincia di Bologna “Gian Franco Minguzzi”, il primo corso sperimentale per “Coordinatore locale alla sicurezza”. Il corso suddiviso in 6 moduli ha impegnato i frequentanti per un totale di 372 ore comprendenti lezioni, attività di laboratorio, stage di verifica. Al termine del corso 19 partecipanti hanno conseguito un diploma “di competenze superiori” rilasciato dalla Regione Emilia-Romagna in conformità alle direttive europee in materia di formazione.

Successivamente la Regione ha affidato alla stessa Istituzione una ricerca valutativa sull’impatto formativo del corso sperimentale con l’obiettivo di individuare le modifiche da apportare alla struttura del corso prima di una sua eventuale ripetizione.

Attualmente il Forum italiano per la sicurezza urbana ha fatto sua questa esperienza e ha incaricato due suoi associati, la Provincia di Bologna e la Regione Emilia-Romagna, di realizzare la progettazione esecutiva di un corso per “responsabile “ delle politiche di sicurezza di



respiro nazionale.

Al Forum infatti sono oramai associate sette Regioni (Veneto, Piemonte, Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Campania) e uno degli obiettivi è quello del riconoscimento del titolo professionale da parte di tutte queste Regioni.

Le considerazioni che seguono, sugli elementi discriminanti da considerare per la progettazione esecutiva del corso, sono tratte dal capitolo conclusivo della ricerca valutativa curata da Silvia De Martino, Donatella Pasquali e Maria Grazia Taliani e si riferiscono alle “linee programmatiche per la formazione del responsabile alla sicurezza”.

### ***2. 1. Le politiche della sicurezza e le figure professionali***

La ricerca ha fatto emergere lo stretto collegamento tra le politiche di sicurezza messe in atto nelle amministrazioni comunali e il ruolo e la professionalità richiesta al coordinatore alla sicurezza. Gli approcci scelti e le strategie attivate tendono a dare una connotazione diversa all'operatore per la sicurezza, l'approccio globale alla tematica determina la domanda di un professionista che ha come obiettivi quelli: di operare in un'ottica prevalentemente preventiva, di integrazione dei singoli specialismi, di colloquiare con tutta l'amministrazione comunale per concertare e definire l'apporto delle varie parti. Mentre una politica sulla sicurezza prevalentemente orientata al controllo e alla repressione sposta la domanda su un ruolo prevalentemente specialistico e settoriale.

Dalla scelta delle politiche ne consegue anche un diverso disegno della struttura organizzativa per la sicurezza e una collocazione formale differenziata per il coordinatore. Una organizzazione trasversale e a matrice per il primo caso che vede l'operatore in un ruolo di coordinamento, una organizzazione a struttura verticale con un ruolo più specialistico nella seconda ipotesi.

Al fine di sciogliere questo nodo preliminare nel maggio 2000 è stato organizzato un incontro che ha coinvolto, oltre al gruppo dei ricercatori e al gruppo che in Regione segue le politiche di sicurezza, parte dei corsisti e dei docenti e alcuni amministratori di Città particolarmente impegnati sul tema.

Il dibattito intercorso attorno ai dati della ricerca, ha confermato l'orientamento verso un modello di sicurezza di carattere preventivo con un approccio globale che coinvolge tutta l'organizzazione comunale e che si adopera per un'integrazione dei vari interventi nel



campo, ed è stata espressa la necessità di sviluppare la figura di un professionista imprenditore-innovatore con capacità manageriali, in grado di promuovere e gestire nuovi modelli organizzativi, con competenze programmatiche, con attitudini ad integrare i vari apporti disciplinari, e con una buona confidenza con il mondo del trattamento e controllo dell'informazione.

Il confronto ha tracciato un ruolo che aggiunge alle competenze del coordinatore la partecipazione attiva al decision-making, delineando così un vero e proprio Responsabile (project manager) alla sicurezza, cioè colui che oltre ad integrare i singoli apporti, dirige, coordina il progetto che gli viene affidato in tutte le sue fasi per il raggiungimento dei risultati desiderati, rispettando i limiti stabiliti di costo e di tempo. Si passa quindi ad un ruolo che prevede un'assunzione di responsabilità sul progetto sicurezza, che si esprime attraverso: la gestione di risorse umane e finanziarie, il coordinamento tra i vari apporti e la loro integrazione, la partecipazione alle decisioni.

La domanda di innovazione nella pubblica amministrazione passa anche attraverso il cambiamento di mentalità di procedure, di stili e cultura manageriali. Per gestire bene un progetto è necessario abbandonare alcuni atteggiamenti e abitudini tradizionali e apprendere nuovi modi di riunire le molte abilità necessarie per conseguire gli obiettivi del progetto nei tempi e col budget stabiliti.

Assume quindi grande rilevanza la funzione delle realtà locali nel processo formativo che debbono essere coinvolte in tutte le fasi ad iniziare dalla condivisione degli obiettivi.

## **2. 2. Il contesto e le sue peculiarità**

La stesura di un progetto formativo non può mai prescindere dalla realtà culturale/politico/organizzativo in cui la formazione si cala; è necessario sempre un processo preparatorio (limite che forse ha avuto il primo corso) di esplorazione preliminare del contesto, in quanto esso stesso condizionante degli esiti della formazione.

La ricerca ha fatto emergere le differenze con cui le amministrazioni locali si muovono nel campo della sicurezza tali differenze inducono ad alcuni interrogativi: può un corso cosiddetto a "catalogo" rispondere ai bisogni delle varie realtà comunali? Come coniugare le linee di indirizzo regionali con le peculiarità locali? Come offrire strumenti e conoscenze adeguate ad una domanda così diversificata?

Il tentativo di dare una risposta a questi quesiti è quello di attivare una politica formativa più decentrata possibile che veda le amministrazioni



comunali coinvolte e attive in tutto il processo formativo, dalla selezione dei partecipanti alla valutazione dei risultati, all'offrire la propria realtà come terreno di sperimentazione di metodi e strumenti appresi. L'obiettivo non è quello di eliminare le differenze che vanno invece intese come risorsa e scambio ma quello di coniugare da subito l'appreso in aula nella realtà concreta.

E' quindi necessario che la formazione per il responsabile alla sicurezza si articoli in fasi:

- **centralizzate** finalizzate a tracciare coordinate comuni, ad offrire terreno di confronto e ad acquisire conoscenze e competenze standard
- **decentrate** per permettere la sperimentazione di ciò che si è appreso misurandosi sin da subito con la propria realtà lavorativa e con le sue politiche, diventando essa stessa sede di stage.

### ***2.3. Il ruolo del Responsabile alla sicurezza***

Le interviste ai partecipanti al primo corso per coordinatore alla sicurezza hanno evidenziato, come uno dei problemi più sentiti, la definizione del ruolo e la sua posizione nella struttura organizzativa dell'ente locale. La non definizione di questi aspetti porta al forte rischio di avere figure poco legittimate e poco rappresentative, con effetti negativi sia all'interno dell'organizzazione che verso l'esterno.

E' necessario che prima dell'avvio di un percorso formativo, le amministrazioni pubbliche chiariscano al proprio interno il ruolo e la posizione organizzativa che vogliono assegnare a questa figura. E' auspicabile che la funzione sia di tipo trasversale, onde poter agire una modalità di lavoro integrata con tutte le aree dell'amministrazione, attivando una rete interna di referenti per la sicurezza.

La scelta tra operatore interno dirigente o ottavo livello, o operatore esterno, cioè consulente, non sembra determinante essendo più legata ad una valutazione delle risorse umane a disposizione, alla autorevolezza alle capacità e allo spirito innovativo delle persone; unicamente se si opta per un consulente esterno è opportuno che venga individuato un dirigente interno a cui fare capo.

Comunque si scelga è necessario che sia un ruolo riconosciuto e legittimato. Al responsabile alla sicurezza deve essere riconosciuta una equipe di lavoro e un budget da gestire.

### ***2.4. La struttura del corso***

Un corso rivolto a formare il responsabile alla sicurezza deve



necessariamente avere una struttura modulata tra momenti centralizzati (regionali/nazionali), con situazioni d'aula, e momenti decentrati con stage operativi nelle realtà di provenienza.

Se questo è il punto di partenza allora si può ipotizzare un percorso formativo che si articoli per il 50% in aula e per il restante 50% in stage. È chiaro che quando si parla di aula non si intende solo la lezione classica di tipo frontale ma si pensa a seminari, atelier, workshop etc.. L'aula deve introdurre conoscenze di base, modelli e metodi di approccio ai problemi, ma deve anche essere occasione per un confronto guidato delle esperienze.

Il gruppo dei partecipanti è individuato come strumento principale attraverso il quale realizzare il processo formativo. All'interno del gruppo si stabilisce un clima di identificazione e di relazione sia tra gli "oggetti" da apprendere che con le persone, nonché la strutturazione delle condizioni necessarie per formarsi, presupposti questi indispensabili per definire la situazione di apprendimento. Ogni partecipante assume un ruolo attivo contribuendo direttamente alla propria formazione e a quella degli altri.

Quando parliamo di stage, si pensa a situazioni guidate con progettazioni locali, costruzioni di mappe di rischio del territorio, all'attivazione di reti comunicative, a campagne di comunicazione pubblica, al confronto con gli attori interni alla pubblica amministrazione.

In una esperienza così strutturata diventano fondamentali le figure dei tutor del corso e dei tutor interni alle amministrazioni comunali, che hanno il compito di sostenere l'esperienza operativa e ricollegarla alla didattica d'aula; vanno quindi costruiti forti legami tra la struttura didattica/organizzativa del corso e i comuni che si offrono per gli stage. Significativi i contributi degli esperti che in aula potranno valutare le impostazioni date e i problemi emersi, valorizzando il confronto tra soggetti, esperienze, e politiche diverse.

Se si vuole dare un forte sostegno a questa figura professionale perché si affermi nelle pubbliche amministrazioni va dato un riconoscimento formale altrettanto forte; infatti l'attestato che deve produrre un corso di questo tipo deve essere quello di Competenze superiori, al quale si accede con un titolo di studio pari alla laurea e che prevede un numero di ore minime di didattica pari a 600.

## **2. 5. La formazione allargata**

Per sostenere un coinvolgimento di tutta la struttura comunale sul



tema sicurezza viene segnalata la necessità di prevedere contemporaneamente al percorso formativo del responsabile alla sicurezza, momenti formativi integrati con i dirigenti interni alla pubblica amministrazione responsabili delle funzioni verticali, questo è realizzabile con l'organizzazione di iniziative formative parallele (workshop, seminari ecc.) sulla sicurezza organizzati dai comuni e che potrebbero coincidere con le fasi di stage previste per i responsabile.

## **2.6. Il Responsabile alla sicurezza: profilo e competenze**

L'indagine attuata ha arricchito il profilo già delineato nel primo progetto formativo nel gennaio del '97. Possiamo definire oggi che: "il Responsabile (project manager) alla sicurezza è quella figura professionale che nell'ambito della comunità locale supporta tecnicamente il sindaco o chi per lui nella animazione delle politiche locali di sicurezza, garantendo la traduzione operativa attraverso piani e progetti delle politiche alla sicurezza delineate, gestendo risorse umane e finanziarie. Per poter svolgere tale funzione deve poter godere di un rapporto diretto con l'amministratore locale titolare delle politiche di sicurezza, rivestire un ruolo chiaro e legittimato, collocandosi preferibilmente nell'organizzazione in una posizione trasversale funzionale ad una messa in rete delle varie parti della stessa".

I risultati che deve garantire sono i seguenti:

- proporre strategie e linee operative applicabili e coerenti con le politiche locali sulla sicurezza;
- mettere in rete le varie forze territoriali istituzionali e non coinvolte nei temi della sicurezza nel pieno rispetto dei rapporti formali tra enti ed istituzioni diverse dalla propria;
- promuovere e coordinare il lavoro di rete all'interno della struttura pubblica di appartenenza, e gestire le risorse umane ed economiche affidate;
- individuare e valutare i problemi di sicurezza di quel determinato territorio evidenziandone le criticità;
- costruire, gestire progetti di sicurezza e valutarne il loro impatto;
- essere di stimolo ai cambiamenti di comportamento della collettività attraverso forme comunicative ed educative ritenute più efficaci in quella precisa situazione, mirando ad un passaggio da forme di passività a forme attive di partecipazione dei cittadini.

Il responsabile alla sicurezza ha dunque un ruolo operativo in quanto



definisce l'ambito e gli obiettivi del progetto, così da soddisfare le esigenze strategiche generali indicate dagli amministratori, e dirige la pianificazione e l'esecuzione del progetto, integrandone i singoli apporti, per conseguire gli obiettivi stabiliti, rispettando le scadenze e i costi previsti.

Infine, in relazione al ruolo, possiamo così individuare le principali competenze che un responsabile alla sicurezza deve saper esprimere: integrare i vari apporti; analizzare un territorio; pianificare, organizzare, monitorare e valutare i progetti; gestire un lavoro di team, guidare, coordinare, motivare; gestire un budget; avere capacità interculturali; avere capacità comunicative.

### **2.7. La selezione dei partecipanti**

Il ruolo di responsabile alla sicurezza richiede collocazione formale, motivazione all'attività, competenze specifiche nel campo dello sviluppo delle politiche di sicurezza urbana, ma anche attitudini e in particolare: pensiero olistico, metodo sistemico, flessibilità, adattabilità, ampiezza di vedute, capacità interculturali, propensione alla comunicazione e alla relazione interpersonale.

E' pertanto necessario attivare una accurata selezione dei partecipanti al corso, definendo alcuni criteri significativi che dovrebbero essere: il ruolo ricoperto nell'organizzazione comunale, non al di sotto dell'ottavo livello; la laurea od una formazione equivalente; motivazione alla tematica, rilevabile attraverso colloqui; attitudini alla collaborazione e al dialogo, valutabili attraverso test o simulazioni; esperienze nel campo della sicurezza o su tematiche affini.

## **3. LA FORMAZIONE SULLA SICUREZZA RIVOLTA ALLA POLIZIA MUNICIPALE**

Nel quadro delle iniziative formative rivolte a figure che già operano nella sicurezza o in settori molto vicini, quello della polizia municipale rappresenta indubbiamente il caso più interessante e in cui si stanno realizzando molte attività.

L'impulso fondamentale ad affrontare la formazione delle polizie locali deriva anche dalla recente costituzione della Scuola regionale di polizia locale, istituita dalla Regione Emilia – Romagna in convenzione con i Comuni capoluogo. Questo ente ha la responsabilità di programmare e realizzare tutta l'attività formativa rivolta ai corpi di



polizia locale e di costruire un sistema formativo regionale omogeneo e coordinato, riportando ad un unico centro le varie iniziative sparse nella regione.

Numerose attività, tra quelle avviate dalla Scuola, si riferiscono alla formazione nel campo della sicurezza. In particolare, i temi della sicurezza e della prevenzione sono inseriti come moduli standard della formazione per i neo-assunti, mentre altre iniziative formative specifiche sulla sicurezza sono state programmate, e in alcuni casi già realizzate, su temi specifici della sicurezza.

L'iniziativa formativa più diffusa e su cui si è concentrato maggiormente l'impegno progettuale della scuola è quella dei corsi per "vigili" – o "agenti di quartiere". In questo settore si sta delineando un percorso formativo ormai sufficientemente strutturato e adattabile a numerose realtà, che riteniamo utile descrivere nelle sue linee essenziali, riprendendo esattamente il progetto formativo predisposto dalla Scuola regionale di polizia locale.

Gli obiettivi principali del percorso formativo (che è stato sperimentato a Modena e a Sassuolo, per la prima volta, ma che si sta realizzando ora in alcune altre realtà dell'Emilia – Romagna) sono:

- a) monitoraggio e conoscenza capillare del territorio: attraverso la destinazione specifica di operatori qualificati ad una frazione determinata del territorio stesso, si intende raggiungere un alto livello di comprensione della realtà sociale locale;
- b) ricerca attiva dei problemi, monitoraggio dei sintomi di degrado e degli indizi di disordine urbano: trattasi di modificare l'attuale sistema di raccolta non solo delle informazioni, ma più genericamente di ogni impulso sociale, al fine di trasferirlo in una lettura attiva che consenta di anticipare, o perlomeno definire, possibili problematiche di carattere stanziale o transitorie;
- c) gestione delle attività e interventi conseguenti: si vuole raggiungere una gestione complessiva e specializzata delle problematiche territoriali legate a fenomeni di inciviltà e di disordine urbano, che consenta di gestire direttamente o di attivare le idonee strutture, interne od esterne all'ente locale, deputate ad affrontare in termini corretti quanto rappresentato.

Le fasi del percorso formativo si articolano quindi nelle seguenti aree:

- 1) definizione del ruolo;
- 2) conoscenza del territorio/"mappatura";
- 3) vicinanza: si intende la presenza dell'operatore nei luoghi di vita della collettività. Trattasi di una presenza psicofisica, di condivisione



degli spazi, delle relazioni, dei nodi critici e dei punti di forza di un piccolo territorio;

- 4) relazione/ascolto: trattasi di instaurare con il cittadino un rapporto/"relazione" continuativo, fondato principalmente sulla capacità di ascolto. Con il cittadino deve essere instaurata una conversazione di tipo bidirezionale, dove lo stesso comprenda di essere ascoltato da un operatore che "vive" la sua situazione o problematica;
- 5) mediazione: orientamento metodologico per la definizione di situazione conflittuali. Dopo aver circoscritto e definito il "problema", devono essere individuate possibili, alternative soluzioni. E' possibile predefinire una serie di problematiche che sono presenti in tutti i territori in quanto di maggior frequenza (liti di vicinato, conflitti interpersonali, prevaricazioni, aggregazioni giovanili etc.);
- 6) sviluppo deduttivo delle problematiche: la mediazione deve consentire all'operatore di estrapolare ogni sintomo di problematicità onde consentirne una immediata elaborazione che prevenga fenomeni di disordine o degrado urbano. In particolare deve essere sviluppata e affinata la ricettività individuale, per consentire ad ogni dettaglio di trovare la giusta collocazione; ogni "filo sciolto" deve essere ricondotto al proprio tessuto connettivo;
- 7) lavoro di rete: possibilità di attivare tutti i soggetti, istituzionali e non, di un territorio, affinché siano essi stessi protagonisti della gestione della vita della propria collettività;
- 8) contestualizzazione di alcune problematiche (prostituzione, tossicodipendenze, disagio minorile): trattasi, in primo luogo, di fornire agli "agenti di quartiere" elementi di conoscenza significativi e contestualizzati su questi temi; allacciare rapporti che devono prefigurare una forma di contatto e confronto sistematico; avere dei referenti certi e modalità di relazione concordati con i diversi servizi qualora ci si trovi ad affrontare sul territorio problemi specifici. In secondo luogo, un approfondimento del tema da un punto di vista "pratico", facendo riferimento alle esperienze fatte sul territorio da altro personale della polizia municipale.
- 9) cultura e tecniche della prevenzione: trattasi di sviluppare il concetto di prevenzione, le sue trasformazioni e i modelli utilizzati, per trattare poi della prevenzione sociale, situazionale e comunitaria e infine sviluppare l'attività preventiva dell' "agente di quartiere";



Il corso prosegue poi con incontri a tema, su problematiche particolari della sicurezza urbana in cui più frequentemente i vigili di quartiere si trovano coinvolti, quali:

#### la prostituzione

- Analisi del fenomeno; i progetti dell'ente locale (unità di strada, percorsi di uscita, rapporti con le forze dell'ordine, ruolo del volontariato); la gestione della comunicazione con i residenti in zona; la valutazione dell'attività svolte e le prospettive.

#### La tossicodipendenza

- Analisi del fenomeno (con particolare riferimento alle problematiche di insicurezza dovute alla presenza di tossicodipendenti); le attività di riduzione del danno (Unità di strada del SerT, raccolta siringhe); le attività di "cura" del tossicodipendente e politica di "rassicurazione" per la collettività;

#### L'immigrazione

- L'immigrazione e l'attività della polizia municipale; immigrazione e senso di insicurezza sociale; esperienze nazionali per i contatti tra forze dell'ordine e immigrati; la mediazione culturale e i conflitti etnici.

#### I giovani e il disagio giovanile

- La mappatura dei gruppi informali sul territorio (con particolare riguardo alle problematiche di relazione con i residenti); messa in comune delle informazioni; le situazioni conflittuali: come conciliare controllo e mediazione; i fenomeni di inciviltà di cui possono rendersi protagonisti i giovani.

#### Inciviltà e disordine urbano

- Analisi dei concetti di inciviltà e disordine, con attenzione al disordine "fisico" e al disordine "sociale", e alla relazione tra inciviltà, disordine, paura della criminalità e fenomeni criminali.



# Le regioni e le nuove politiche di sicurezza Le leggi regionali sulla sicurezza

*di Samanta Arsani*

Cosa sta succedendo in Italia nelle politiche di sicurezza? Qualcosa continua a muoversi, ma il palcoscenico non è ancora quello nazionale. Sono ancora le Regioni infatti a produrre gli elementi di maggiore novità, questa volta anche sul piano legislativo: l'Emilia-Romagna realizza nuove esperienze, altre Regioni scendono in campo, e tutto questo influenza la stessa Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

In particolare, lo scopo di questo approfondimento è mostrare la novità che è rappresentata dalle legislazioni regionali in tema di sicurezza. Va sottolineato infatti che si tratta di una novità significativa nel panorama internazionale, nel senso che i fatti e l'evolvere delle situazioni sembrano rendere sempre più legittima una domanda che da qualche tempo ci si sta iniziando a porre: le Regioni italiane stanno forse assolvendo a quel ruolo di promozione delle nuove politiche di sicurezza urbana che nel resto d'Europa è stato assolto dai governi nazionali?

Dopo l'esperienza d'avanguardia della Regione Emilia Romagna dell'inizio del 1999, a tutt'oggi sono state approvate altre tre leggi regionali in materia di sicurezza urbana (Lombardia, Lazio e Toscana), mentre altre tre proposte di legge sono in discussione, in Campania e Veneto, per iniziativa delle rispettive Giunte, e nella provincia autonoma di Trento.

Una legislazione che riprende, nei principi generali, formulazioni uguali o simili a quelle dell'Emilia-Romagna, e che prevede sempre



meccanismi di promozione della progettualità locale sostenuti finanziariamente dalle Regioni, con l'eccezione della Lombardia che ha disciplinato la sola concessione di contributi rinviando ad altra legge la definizione delle proprie politiche di sicurezza.

L'evoluzione poi non si ferma, dato che i principi fondamentali che ispirano le leggi indicate sono stati accolti, come vedremo, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e sono poi rifluiti nella stesura della proposta di legge nazionale "Politiche integrate per la sicurezza e legislazione - quadro sulla polizia locale" del Forum Italiano della Sicurezza Urbana, in due documenti cui si accennerà più volte in seguito.

Vediamo allora più da vicino quali sono gli elementi di novità delle legislazioni regionali in materia di sicurezza:

1. Individuazione di nuovi principi generali;
2. Individuazione di un nuovo ruolo svolto dalle Regioni in tema di politiche di sicurezza;
3. Trasversalità dei nuovi principi.

## 1. INDIVIDUAZIONE DI NUOVI PRINCIPI GENERALI

Passando ad osservazioni di carattere contenutistico, si possono individuare nuove formule che vengono costantemente utilizzate dal legislatore regionale nella stesura dei principi generali delle nuove politiche di sicurezza. Al di là infatti di eventuali distinzioni puramente linguistiche, i nuovi concetti introdotti sono quelli di *sistema integrato di sicurezza*, di *politiche locali per la sicurezza* e di *politiche integrate per la sicurezza*.

Si tratta di principi in alcuni casi accompagnati da specificazioni proprie, presenti all'interno della stessa legge, più spesso semplicemente presi a riferimento, ma non ulteriormente definiti. Può dunque essere opportuno indicare in questa premessa una definizione unitaria, e, a questo scopo, rifarsi al testo della Proposta di legge nazionale del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana.

All'articolo 1 infatti viene indicato il *sistema integrato di sicurezza* come oggetto centrale della legge e, in nota, lo si identifica come concetto generale di cui fanno parte sia le politiche locali per la sicurezza, sia le politiche volte a garantire l'ordine e la sicurezza pubblica.



All'articolo 2 ancora:

- a) (si intendono) come *politiche locali per la sicurezza* le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale;
- b) (si intendono) come *politiche integrate per la sicurezza* le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto alla criminalità e di sicurezza pubblica.

Va infine sottolineato come questi principi, introdotti per la prima volta dalla legge regionale dell'Emilia-Romagna, siano diventati il principale riferimento per l'elaborazione delle politiche locali sulla sicurezza a livello nazionale, costituendo ormai il punto di partenza di ulteriori elaborazioni e sviluppi possibili.

## 2. INDIVIDUAZIONE DI UN NUOVO RUOLO SVOLTO DALLE REGIONI IN TEMA DI POLITICHE DI SICUREZZA

Un secondo aspetto di novità di particolare interesse riguarda il nuovo ruolo che le Regioni stesse mostrano di volersi dare in tema di politiche di sicurezza, ruolo che si presenta inoltre in sintonia con la riforma costituzionale recentemente approvata che prevede una legislazione nazionale di coordinamento tra Stato e Regioni nel campo delle politiche locali di sicurezza.

Due sono i significati di questo nuovo orientamento: le Regioni si assumono da un lato la funzione di *promozione del sistema integrato di sicurezza*, dall'altro quella di indirizzo e *coordinamento delle polizie locali*.

L'idea di un ruolo di *promozione* che le Regioni acquisiscono rispetto al principio del sistema integrato di sicurezza è di particolare significato perché esso vuole significare la necessità di un ruolo attivo all'interno delle politiche di sicurezza, ruolo attivo che viene non solo espresso attraverso attività di finanziamento (e valutazione) dei progetti degli altri enti locali o delle associazioni del settore, ma anche, e soprattutto, attraverso la creazione di reti di comunicazione tra i vari soggetti interessati e attraverso strumenti attuativi quali intese o contratti di sicurezza direttamente promossi dalle Regioni.

Il secondo aspetto, quello delle funzioni di *indirizzo e coordinamento delle polizie locali*, presente in modo meno uniforme nei testi delle diverse leggi regionali, va inteso nel senso che le polizie locali



vengono di fatto inserite negli aspetti generali delle politiche di sicurezza, e vengono interpretate come strumenti per la realizzazione del sistema integrato di sicurezza. Per questa ragione il riferimento ad esso è di solito nei primi articoli, nei quali si fissano appunto le linee guida cui si deve uniformare la politica di settore.

Sempre sul tema delle polizie locali, va poi detto che in due casi, Lombardia e Veneto, non è la legge regionale sulla sicurezza ad occuparsene, ma altre leggi (disegno di legge per quanto riguarda il Veneto) ad esse appositamente dedicate. Le ragioni di queste esclusioni è però diversa: la legge lombarda non può formalmente comprendere riferimenti alle polizie locali come strumento per le politiche di sicurezza, dal momento che ha per oggetto esclusivo la regolamentazione dei finanziamenti agli Enti locali. Il disegno di legge veneto sulle polizie locali, invece, pur facendo sempre riferimento al citato ruolo di indirizzo e coordinamento, è costruito in modo da spingersi oltre, puntando su una forte autonomia delle polizie locali, anche rispetto alle attività delle Forze dell'Ordine dello Stato (come viene evidenziato anche nella scheda).

### **3. TRASVERSALITÀ DEI NUOVI PRINCIPI**

Abbiamo già evidenziato come i principi fin qui descritti siano diventati patrimonio comune degli orientamenti degli amministratori locali in tema di sicurezza. Allo stesso modo ci siamo già riferiti al fatto che gli stessi principi siano stati assunti a livello nazionale dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, nel documento del 15 giugno 2000, e dal Forum Italiano per la Sicurezza Urbana nella sua proposta di legge nazionale approvata il 5-6 marzo 2001. La stessa Conferenza dei Presidenti delle Regioni, inoltre, ispirandosi agli stessi principi, ha avviato un confronto con l'Anci con l'obiettivo di definire assieme un progetto di legge nazionale, in materia di sicurezza urbana e polizia locale, da proporre al Parlamento. Ugualmente si è accennato all'ipotesi che tutto questo stia rappresentando il sorgere di un processo che potrebbe sfociare nella definizione di un nuovo modello istituzionale di politiche di sicurezza.

Quello che deve essere però messo in evidenza come elemento di novità a sé stante, è il fenomeno che sta dietro a questa espansione degli orientamenti nati al livello delle Regioni. Se ne può parlare come di una sorta di trasversalità delle nuove politiche, dei nuovi principi e la



si può vedere secondo due punti di vista.

Si tratta, in primo luogo, di una trasversalità basata sulla centralità del livello locale: i problemi e le tematiche che riguardano la gestione della sicurezza, sono problemi e tematiche strettamente legati alla dimensione del territorio in cui si sviluppano e sembra naturale che trovino una propria trattazione (anche) a livello locale. I nuovi orientamenti accomunano quindi le realtà locali e non ottengono una corrispondente risposta a livello nazionale, che si trova ad essere, di fatto, travalicato dalla loro naturale evoluzione.

Oltre a superare i limiti delle tendenze della legislazione nazionale, poi, trasversalità delle nuove politiche significa superamento delle distinzioni di schieramento politico, dal momento che Regioni e Città governate da entrambe le coalizioni finiscono per assumere orientamenti simili. Come si può vedere più chiaramente dalle schede, infatti, le regioni si uniformano allo stesso modello, e le diverse appartenenze politiche delle giunte non ne influenzano in modo significativo le scelte. Non va comunque dimenticato che si tratta per ora di valutazioni che riguardano il livello dei principi generali, nell'attesa di vedere cosa scaturirà a livello di realizzazioni concrete.

Prima di procedere con le schede vere e proprie, alcune precisazioni insieme di metodo e di contenuto.

Le schede sono dedicate ciascuna ad una legge regionale, ma il modello utilizzato, come anche le modalità di analisi, è lo stesso per tutte.

I singoli testi regionali sono presentati secondo cinque linee guida, che corrispondono ai principali temi che sono risultati emergenti dall'osservazione fatta:

***Principi generali:***

si tratta dei temi già descritti nella parte introduttiva; nelle schede si segnala la presenza, il ruolo e l'ampiezza loro dedicata;

***Finanziamenti agli enti locali:***

molto spazio è dedicato alla formulazione delle linee guida per le successive delibere di concessione dei finanziamenti e dunque si è ritenuto importante sottolineare le diverse modalità di regolamentazione previste dalle leggi;

***Polizia locale:***

tema non sempre presente, il punto centrale che si osservato consiste nel verificare se anche la polizia locale sia inserita nel contesto dei



principi generali, cioè come strumento del sistema integrato di sicurezza;

***Strumenti attuativi:***

con questa formula si vogliono intendere altri strumenti, anche più diretti, oltre all'assegnazione di contributi ai progetti di altri enti locali;

***Organi consultivi:***

si indicano gli organismi, di varia natura (interna o esterna) individuati dalle leggi con funzioni di consultazione e collaborazione.



**SCHEDE DI CONFRONTO DELLE LEGGI  
REGIONALI SULLA SICUREZZA**

**Leggi:**

***Emilia-Romagna***

***Toscana***

***Lazio***

***Lombardia***

**Progetti:**

***Campania***

***Veneto***

***Provincia Autonoma di Trento (legge provinciale)***

**Temi principali:**

***Principi generali***

***Disciplina dei finanziamenti***

***Polizia locale***

***Strumenti attuativi***

***Organismi***

***Consultivi***



REGIONE EMILIA-ROMAGNA - LEGGE  
REGIONALE N. 3/1999

**PRINCIPI GENERALI:**

artt. 217 - 218

*Promozione di un sistema integrato di sicurezza; la legge dà una definizione di **politiche di sicurezza**: azioni volte al conseguimento di un'ordinata e civile convivenza; sempre a livello di principi generali, vengono indicate tre aree privilegiate di intervento: *interventi integrati di natura preventiva (a); pratiche di mediazione e di riduzione del danno (b); educazione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità (c).**

**FINANZIAMENTI:**

artt. 220 - 220 bis

La legge dà una indicazione "limite" dei tipi di contributi:

- per gli Enti Locali (Comuni, Province, Unioni, Comunità montane, Associazioni intercomunali) [...] *sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle **spese di personale** (sono concessi in misura non superiore al 50% dell'importo delle spese ritenute ammissibili, secondo le priorità, i criteri e le modalità stabiliti dalla Giunta Regionale);*
- per le associazioni e le organizzazioni di volontariato che operano a favore delle vittime di reati nel campo della sicurezza e della prevenzione dei reati [...] *per la realizzazione di specifiche iniziative [...] sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle **spese per investimenti**; (sono concessi in misura non superiore al 80% dell'importo delle spese ritenute ammissibili, secondo le priorità, i criteri e*



*le modalità stabilite dalla Giunta Regionale).*

Ogni altra regolamentazione è lasciata alla delibera annuale per la concessione dei contributi che non viene in questa sede presa in considerazione per ragioni di equilibrio dell'analisi: si tratta infatti dell'unico caso, insieme alla Regione Lombardia, di esempio concreto di attuazione dei principi della legge, quindi non è ancora possibile un parallelo con le situazioni delle altre Regioni. Solo come indicazione si segnalano le linee guida individuate dalle delibere della Regione Emilia Romagna: non sono indicate nel dettaglio le tipologie di intervento ammesse, ma lo sono invece i criteri per l'assegnazione delle priorità, secondo i principi della libertà di iniziativa degli enti locali, ma anche della chiarezza dell'intervento.

**POLIZIA LOCALE:**

artt. 222 - 233

Funzioni regionali: **coordinamento, promozione, formazione**; norme generali delle funzioni e della gestione del servizio di polizia municipale; promozione della **gestione associata; formazione professionale**. L'elemento di maggior novità è però inserito a livello di principi generali, in cui la polizia viene indicata come strumento per la realizzazione degli obiettivi generali già segnalati: all'art. 1 infatti si parla di *promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città del territorio regionale, anche attraverso la disciplina del servizio di polizia regionale e locale*.



**STRUMENTI ATTUATIVI:**

art. 220

*Per le finalità di cui all'art. 18 la Regione [...] promuove e stipula **intese istituzionali di programma, Accordi di programma e altri accordi di collaborazione** per realizzare specifiche iniziative di rilievo regionale nel campo della sicurezza.*

A tali strumenti, individuati tra i principi generali, è poi dedicato l'intero art. 220 ter che disciplina anche la percentuale di contribuzione assegnabile ed i criteri generali che ne disciplinano l'assegnazione.

**ORGANISMI CONSULTIVI:**

art. 218

*La **Conferenza Regione-Autonomie locali** svolge periodiche sessioni sui temi della sicurezza. A tali sessioni sono invitati a partecipare i Prefetti e i Questori della Regione.*

art. 221

*Per la realizzazione delle iniziative previste dalla presente sezione la Giunta regionale si avvale di un **comitato scientifico** che coordina le attività di ricerca (è composto da un numero massimo di 15 qualificati esperti esterni e da altri esperti interni all'Amministrazione nominati dalla Giunta regionale, la quale ne individua il coordinatore).*

art. 223

È istituito il **Comitato Consultivo per la polizia regionale e locale** (Assessore regionale competente in materia di affari istituzionali, 6 esperti scelti di norma tra i comandanti di Corpi di Polizia locale, 2 collaboratori regionali)



**REGIONE TOSCANA – LEGGE REGIONALE**  
**N. 38 16/08/2001**

**PRINCIPI GENERALI:**

artt. 1 - 2

Manca la formula del “sistema integrato di sicurezza”, ma si afferma che la *regione concorre allo sviluppo dell’ordinata e civile convivenza della comunità regionale, alla prevenzione dei fenomeni e delle cause di criminalità ed al sostegno alle vittime dei reati*. Una formula usata invece è quella di *politiche integrate di sicurezza*, in riferimento agli ulteriori interventi degli enti locali, volti a migliorare le condizioni di sicurezza delle persone.

**CONTRIBUTI:**

artt. 3 - 6

*La Regione sostiene gli interventi per il miglioramento delle condizioni di sicurezza delle comunità locali, secondo tre principali linee di intervento: interventi di prevenzione, di mediazione, di assistenza, con un riferimento particolare (sempre secondo gli stessi tre indirizzi) al potenziamento della polizia locale; la formula è tale da dare un’impostazione di principio a cui gli interventi comunali devono essere conformati, ma non un’elencazione dettagliata delle tipologie di azione; il ruolo delle organizzazioni del volontariato e delle associazioni di promozione sociale è visto non in quanto tale, ma come collaborazione eventuale con gli interventi degli enti locali. All’art. 6 vengono dati i requisiti per l’assegnazione dei finanziamenti:*  
*- non può superare il 60% della spesa*



*prevista per il progetto;*  
*- il territorio interessato (enti locali singoli o associati) deve comprendere una popolazione di almeno 10.000 abitanti;*  
*- le richieste sono corredate dalla descrizione degli interventi, dei risultati attesi e della spesa prevista.*

Nella legge stessa vengono fissati i requisiti per i finanziamenti del 2001 (art.10), che prevedono, oltre ai rimandi alle disposizioni generali già viste, che *i finanziamenti sono assegnati proporzionalmente al numero di abitanti* e che sono previsti aumenti in relazione all'*indice di delittuosità* o alla *popolazione* se superiore ai 50.000 abitanti.

**POLIZIA LOCALE:**

La tematica non è trattata a sé ma c'è un riferimento nella parte relativa ai principi generali: *gli interventi regionali nei settori della polizia locale [...] costituiscono strumenti per il concorso della Regione allo sviluppo dell'ordinata e civile convivenza, alla prevenzione dei fenomeni e delle cause di criminalità ed al sostegno alle vittime di reato.*

**STRUMENTI ATTUATIVI:**

art. 2 (**Atti di collaborazione istituzionale per la sicurezza**).  
*La Regione promuove intese ed accordi con gli organi dello Stato e con altri Enti pubblici, al fine di favorire e coordinare la stipulazione degli atti di collaborazione istituzionale a livello locale [...]*  
*Gli Enti locali promuovono la stipulazione di intese e di accordi locali volti ad assicurare il coordinato*



*svolgimento sul territorio delle azioni in tema di sicurezza tra i soggetti pubblici competenti ed il raccordo con le attività dei soggetti sociali interessati. La Regione partecipa alla formazione e alla stipulazione degli atti di collaborazione istituzionale per la realizzazione dei quali sono previsti interventi che possono essere ammessi ai finanziamenti regionali ai sensi della presente legge.*

**ORGANISMI CONSULTIVI:** Non sono indicati organismi consultivi.



REGIONE LAZIO — LEGGE REGIONALE N.  
15 05/07/2001

**PRINCIPI GENERALI:**

art. 1

*Al fine di garantire lo sviluppo di una **convivenza civile e ordinata** [...] concede finanziamenti per la realizzazione di interventi volti a favorire un sistema **integrato di sicurezza**; non ci sono ulteriori affermazioni di principio o di carattere generale e, in generale, la legge è centrata sulla disciplina di tali finanziamenti.*

**CONTRIBUTI:**

art. 2 - 7

**Limite rigido** delle tipologie di intervento ammesse: *opere per la qualificazione di aree urbane degradate ad elevato rischio di criminalità (30% di finanziamento massimo); prevenzione o individuazione di abusi su minori, di disagio o di devianza minorile; azioni di supporto al controllo del territorio (entrambe al 60% di finanziamento massimo concesso);* la stessa legge indica anche sommariamente le modalità (soprattutto collaborazione esterna ed inserimento in un quadro più ampio di politiche di sicurezza; la priorità è prevista anche per *zone a più elevato rischio di criminalità*, secondo l'Osservatorio) ed i beneficiari *comuni singoli e associati*, mentre associazionismo e volontariato sono identificati come possibili collaboratori e la legge ne dà un'elencazione didascalica, distinta per tipologia di intervento).



- POLIZIA LOCALE:** Tematica assente anche nei principi generali.
- STRUMENTI ATTUATIVI:** Non sono individuati strumenti attuativi di alcun genere, o interventi diversi dai finanziamenti ai progetti degli Enti locali.
- ORGANISMI CONSULTIVI:** art. 8  
*Presso la Presidenza della Giunta Regionale è istituito l'**Osservatorio tecnico scientifico per la sicurezza**, quale organismo di supporto per le attività della Regione in relazione alle funzioni di programmazione e valutazione degli interventi regionali per la sicurezza (3 esperti, 1 designato dalla Sovrintendenza scolastica regionale per il Lazio, 1 rappresentante del Comando regionale dei Carabinieri, 1 rappresentante del Comando regionale della Guardia di Finanza, 1 rappresentante della Polizia di Stato, il Prefetto o altro rappresentante dell'ufficio territoriale del Governo del capoluogo della Regione, 1 rappresentante delle polizie locali del Lazio).*



REGIONE LOMBARDIA — LEGGE  
REGIONALE N. 8 21/02/2001

**PRINCIPI GENERALI:**

La legge è dedicata interamente ai contributi (intitolata *Interventi regionali per la sicurezza nei comuni*), quindi non ci sono affermazioni di carattere generale che presuppongano una presa in carico da parte della Regione delle politiche locali sulla sicurezza; le formule utilizzate, infatti, sono analoghe a quelle delle altre leggi regionali, ma con alcune significative differenze: *la Regione, attraverso strumenti finanziari integrati, intende concorrere con gli enti locali alla realizzazione di progetti finalizzati a garantire la sicurezza dei cittadini [...] intende altresì garantire lo sviluppo di una convivenza civile e ordinata della comunità.* Mancano i concetti di *sistema integrato di sicurezza* ed il ruolo di *promozione* della Regione.

**CONTRIBUTI:**

Grande genericità nelle finalità perseguite: *i progetti sono finalizzati all'ottenimento di più alti standard di sicurezza per i cittadini, alla prevenzione di fatti criminosi, al risanamento di aree ad alto tasso di criminalità e allo sviluppo di azioni positive di carattere sociale;* minuziosa elencazione delle tipologie di intervento ammesse (*i progetti devono riguardare*), con 15 categorie di azione specifica e dettagliata, per lo più di natura preventivo - situazionale e tecnologica.

Destinatari sono gli enti locali (non sono indicati in nessun ruolo le associazioni),



con precise limitazioni in base al territorio, alla popolazione o al numero di addetti della P.M. coinvolti o *comuni nei quali si siano verificate, nell'ultimo anno, emergenze di criminalità.*

Criteri e priorità sono lasciati alle determinazioni biennali del Consiglio. I finanziamenti sono concessi (tra i 20 e gli 800 milioni) per un massimo del 70%. Vale anche per la Regione Lombardia quanto detto a questo proposito per la Regione Emilia Romagna: solo per queste due Regioni sono presenti le delibere attuative dei principi esposti nella legge in esame, dunque tali documenti non sono stati presi in considerazione per ragioni di equilibrio dell'analisi. Anche in questo caso si possono però accennare le linee dominanti della delibera per l'assegnazione dei contributi: i destinatari sono individuati in modo dettagliato in tre fasce che identificano diverse discipline per il finanziamento che può essere concesso per le azioni realizzabili.

#### **POLIZIA LOCALE:**

Nella legge analizzata non ci sono riferimenti al ruolo della Polizia locale, neppure a livello di principi generali, ma si tratta di un tema che viene invece disciplinato in una **legge diversa:** art. 2 - 9 legge n. 1/2000.

In questa sede si stabilisce che la Regione ha funzioni di **coordinamento** e di **promozione della formazione professionale** (anche per la selezione del personale).



**STRUMENTI ATTUATIVI:** Essendo interamente dedicata alla disciplina dei finanziamenti ai progetti degli Enti locali, la legge non indica ulteriori strumenti attuativi dei principi generali.

**ORGANISMI CONSULTIVI:** art. 5  
*È istituito presso la Giunta Regionale il **Comitato scientifico** (5 membri scelti tra personalità con specifiche competenze professionali e scientifiche nel campo della sicurezza e della prevenzione del crimine). È da segnalare una particolarità a proposito della costituzione del comitato scientifico, caratteristica soltanto di questa legge regionale: cinque membri [...] eletti dal Consiglio regionale, garantendo comunque la presenza di almeno due rappresentanti della minoranza*



REGIONE VENETO — D. D. L. N. 5  
05/02/2001

**PRINCIPI GENERALI:**

artt.1 - 2 - 3

*La Regione, assumendo come proprio lo sviluppo e la sicurezza dei cittadini e del territorio, coopera con lo Stato e gli Enti locali per promuovere iniziative idonee ad assicurare una **civile e ordinata convivenza sociale** [...] per garantire **un sistema integrato di sicurezza**.*

La legge definisce in via generale gli ambiti di intervento con alcune ridondanze ed alcuni temi specifici (usura, scuola);

si prevedono *progetti in materia di sicurezza* (è difficile però individuarne la tipologia: si tratta di sperimentazioni del tipo dei “progetti pilota” ?) con ruolo dominante della Regione (*...la Regione definisce...*);

anche la partecipazione di associazioni è presente, non come possibili fruitori di autonomi finanziamenti, ma come *collaborazione*.

**CONTRIBUTI:**

artt. 4 - 5

Contributi generali: la legge definisce in modo dettagliato le tipologie di intervento che possono ottenere contributi, ma rimanda la definizione di *criteri, priorità e modalità* alla Giunta Regionale.

L'elencazione risulta molto dettagliata, ma non molto precisa nell'accorpamento delle tipologie e nell'identificazione degli interventi (possibili difficoltà nell'applicazione e stretti limiti preordinati



all'assegnazione dei contributi), come anche l'indicazione delle finalità: *elevare gli standard di sicurezza dei cittadini, azioni preventive sul territorio, risanamento di aree ad alto tasso di criminalità, sviluppo di azioni a carattere sociale.*

È fissato inoltre un **limite** di carattere generale: *popolazione di almeno 20.000 abitanti* (per Comuni o associazioni di Comuni).

Contributi specifici: *alla tutela delle attività produttive e commerciali da fenomeni di criminalità mediante incentivi all'installazione di impianti di allarme e dispositivi di sicurezza; destinatari sono titolari di attività tramite associazioni di categoria, etc.*

#### **POLIZIA LOCALE:**

Il tema non è trattato nella legge regionale, neppure a livello di principi generali, ma esiste un apposito ulteriore disegno di legge intitolato "Norme in materia di Polizia Amministrativa e di ordinamento della Polizia Locale nel Veneto". In esso sono individuati il ruolo della Regione in materia e le funzioni della polizia amministrativa regionale, ma va in particolare sottolineata la spinta verso un'espansione delle competenze locali: *gli addetti alla funzione di polizia locale [...] svolgono, previa intesa tra il Prefetto e il Sindaco o il Presidente della Provincia o il Presidente della Comunità montana secondo l'Ente di appartenenza, le funzioni di pubblica sicurezza propria delle forze di Polizia di Stato.*



**STRUMENTI ATTUATIVI:** art. 3  
Un accenno generale, anche se non definito nelle sue caratteristiche si ha nella prima parte della legge regionale, laddove si afferma che *la Regione definisce con gli Enti locali singoli o associati progetti, anche sperimentali, in materia di sicurezza.*

**ORGANISMI CONSULTIVI:** art. 8  
*L'Osservatorio Regionale sulla sicurezza è la struttura tecnica di supporto di cui si dota la Giunta Regionale ed è costituito da:*  
a) *comitato tecnico scientifico;*  
b) *centro di raccolta ed elaborazione mediante banche dati e di documentazione in materia di sicurezza.*



**REGIONE CAMPANIA - 09/06/2001**

**PRINCIPI GENERALI:**

artt. 1 - 4; artt. 6 - 7

**Promozione di un sistema integrato di sicurezza** ispirato al principio di una **ordinata e civile convivenza**, fondato sulla cultura della legalità, della integrazione, del rispetto delle diversità; nella legge vengono poi dettagliati i compiti assegnati alle Province.

**CONTRIBUTI:**

artt. 5 f - 11

Sono indicate solo le finalità generali e la quota massima di contribuzione (50%), mentre *priorità, criteri e modalità* sono rimesse alle decisioni della Giunta. I contributi sono previsti solo per gli Enti Locali, mentre associazionismo e volontariato sono presenti come soggetti di *consultazione*.

**POLIZIA LOCALE:**

artt. 1 - 9 - 18

La Polizia locale viene individuata come strumento delle politiche locali sulla sicurezza, fin dal livello dei principi generali: *promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio della Regione, anche incentivando le forme di collaborazione tra la Polizia locale e le Forze di Polizia dello Stato*. Sempre nel primo articolo si affermano come oggetti della stessa legge: *la disciplina relativa alle funzioni della Polizia Amministrativa per i compiti esercitati dalla Regione e dagli Enti locali e la formazione degli addetti alla polizia locale anche per l'attuazione delle politiche di sicurezza e di nuove professionalità*. La disciplina più dettagliata di tali temi è poi prevista ai capi secondo e terzo.



**STRUMENTI ATTUATIVI:** art. 2

La legge stabilisce in via generale la necessità di *strumenti attuativi* per la *promozione di un sistema di sicurezza* [...], indicando in particolare lo *strumento delle intese istituzionali con il Governo nazionale*.

**ORGANISMI CONSULTIVI:** artt. 3 - 6 - 7 - 8

La legge individua numerosi organismi consultivi per la realizzazione delle politiche di sicurezza:

- *Conferenza regionale per la promozione delle politiche integrate di sicurezza delle città e del territorio regionale (il Presidente della Giunta regionale convoca periodicamente, in relazione alle tematiche affrontate, le Autorità dello Stato competenti in materia, i Presidenti delle Province, i Sindaci dei Comuni capoluogo e rappresentanti degli altri enti locali, le organizzazioni sociali);*
- *Comitato scientifico (cinque esperti e rappresentanti dell'Amministrazione);*
- *Comitato tecnico-consultivo (Assessore regionale delegato, esperti della polizia locale, rappresentanti dell'Amministrazione regionale) che svolge il ruolo di organo di consulenza della Giunta regionale.*

È infine identificato come *struttura consultiva la Scuola Regionale per la formazione e l'aggiornamento per gli appartenenti alle strutture di Polizia locale*.



## PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

### **PRINCIPI GENERALI:**

*La Regione al fine di promuovere un sistema integrato di sicurezza assume come proprio compito lo sviluppo della sicurezza; le politiche di sicurezza sono descritte come **azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza**; le tre aree privilegiate di intervento individuate sono: **interventi integrati di natura preventiva; pratiche di mediazione e riduzione del danno; educazione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità.***

### **CONTRIBUTI:**

Su questo tema la disciplina indicata si differenzia significativamente: è infatti prevista una diretta attività provinciale finanziata da un apposito *Fondo per la promozione delle politiche per la sicurezza nella Provincia di Trento a carico del bilancio provinciale, mentre gli interventi promossi dai Comuni anche in attuazione dei protocolli d'intesa sono posti a carico del Fondo* (istituito da una legge precedente riguardante Norme in materia di finanza locale).

### **POLIZIA LOCALE:**

Tematica assente anche a livello di principi generali.



**STRUMENTI ATTUATIVI:** art. 3

*La Giunta provinciale sottoscrive protocolli d'intesa con lo Stato e con i Comuni, al fine di coordinare gli interventi di rispettiva competenza, per conseguire la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza. Per tali strumenti è previsto il finanziamento da parte del Fondo per la promozione delle politiche per la sicurezza nella provincia di Trento, come indicato sopra.*

**ORGANISMI CONSULTIVI:** art. 4

*Per la realizzazione delle iniziative previste dalla presente legge la Giunta provinciale si avvale di un comitato scientifico (esperti esterni ed esperti interni all'Amministrazione, nominati dalla Giunta provinciale).*

art. 2

*In via generale è prevista inoltre la costituzione di un tavolo istituzionale per la sicurezza urbana e la qualità della vita composto dalla Provincia, dal Consorzio dei Comuni del Trentino e da enti ed organismi del volontariato sociale.*



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# La valutazione dei programmi di prevenzione

di Rino Fasol e Rossella Selmini\*

## 1. PREMESSA

La valutazione delle misure di prevenzione e dei programmi per la sicurezza rappresenta oggi una delle questioni più importanti e discusse nel dibattito sulle politiche di sicurezza. Il tema emerge, peraltro, con un certo ritardo, tant'è che anche i paesi che vantano una esperienza più che decennale in questo campo hanno cominciato ad interrogarsi, perlomeno con una certa continuità, sull'efficacia delle misure e dei progetti adottati soltanto nei primi anni '90. Ciò che appare evidente è che oggi tutti – esperti, politici, amministratori, responsabili dei progetti – sembrano concordare sull'importanza di una corretta ricerca valutativa delle azioni intraprese.

Con la riflessione sulla valutazione le politiche di sicurezza sono comunque giunte ad una svolta: dopo l'enfasi e l'entusiasmo degli ultimi decenni, ci si comincia ad interrogare sulla loro reale efficacia, sui meccanismi che effettivamente sono in grado di modificare certi fenomeni, sui processi, anche amministrativi, che accompagnano la loro realizzazione. Valutare significa infatti tornare a ragionare sui fenomeni, e non solo sulle soluzioni, e soprattutto significa orientare in qualche modo gli attori principali di queste nuove politiche gli amministratori, i nuovi tecnici della sicurezza ad una analisi più approfondita dei problemi che si devono affrontare, evitando soluzioni facili e ispirate soltanto dalla ricerca di consenso.

Un tentativo in questo senso era presente anche nella fase di avvio delle politiche di sicurezza: l'invito, rivolto soprattutto da ricercatori ed

\* Rino Fasol ha scritto i paragrafi 3, 7 e 8; Rossella Selmini i paragrafi 1, 2, 4, 5, 6. Il paragrafo 9 è comune.



esperti, ad analizzare con i problemi e a condurre corrette diagnosi locali, rappresentava una sollecitazione allo studio rigoroso dei problemi da affrontare. Una sollecitazione, tuttavia, che non sempre è stata raccolta: soprattutto nella fase “matura” delle politiche di sicurezza, amministratori e tecnici si sono dimostrati assai più interessati alle c.d. buone pratiche che alle buone analisi. La riflessione sulla valutazione, allora, ci costringe finalmente a tornare a ragionare sulla validità delle nostre ipotesi iniziali, delle nostre analisi dei problemi, sulla congruità delle strategie che abbiamo elaborato e delle misure che abbiamo adottato. Valutare significa quindi, in estrema sintesi, non solo verificare come viene speso il denaro pubblico, ma anche ampliare in maniera straordinaria le nostre conoscenze sulla prevenzione in generale e sulle dinamiche dei fenomeni criminali.

Eppure, nonostante queste considerazioni siano quasi unanimemente condivise, la valutazione viene condotta ancora molto raramente e spesso in modo sommario e poco rigoroso. Come si è infatti osservato “la situazione è paradossale: riunione dopo riunione, si sente proclamare, in maniera consensuale, il bisogno della valutazione e la sua urgenza. E purtuttavia, nulla, o molto poco, si muove...”(Robert, 1994, 53).

I motivi della limitata diffusione e/o della mediocre qualità della ricerca valutativa sono molteplici e legati tra di loro: lo scarso reale interesse degli amministratori a verificare l'efficacia delle azioni intraprese rispetto al consenso immediato che l'assunzione rapida e pubblicizzata di una iniziativa può portare con sé; i numerosi problemi organizzativi e, soprattutto, metodologici; i costi elevati della ricerca qualitativa e le poche competenze professionali presenti nel pur ormai ricco mercato delle professioni della sicurezza. La ricerca valutativa, infatti, presuppone la conoscenza e l'applicazione di metodologie di ricerca complesse e sofisticate: è evidente come nel caso italiano, dove la ricerca empirica sulla criminalità è rimasta ad un livello decisamente basso, quest'ultimo problema sia particolarmente rilevante.

Tuttavia, anche nel contesto angloamericano, quello in cui troviamo le più consolidate e ricche esperienze nella ricerca sulla criminalità, la comunità scientifica, e spesso gli stessi organismi governativi,



lamentano la debolezza e la scarsa diffusione della ricerca valutativa. D'altronde, la ricerca valutativa può avere effetti distruttivi all'interno di un processo di implementazione, perché, dimostrando l'inefficacia o l'inutilità di determinate misure, si può porre in contrasto con l'interesse politico, può fare esplodere conflitti tra i diversi interessi in gioco all'interno dei programmi di sicurezza e far emergere inadeguatezze professionali, problemi organizzativi e amministrativi che difficilmente i vari attori vorrebbero riconoscere (Crawford, 1998, 197).

Queste carenze della valutazione comportano una enorme difficoltà nel capire cosa "funziona", a quali condizioni si può determinare un successo o un fallimento, ed anche quando è possibile trasferire una iniziativa in un contesto diverso. Significa, quindi, che non riusciamo ad imparare dall'esperienza e che chi lavora nel campo della prevenzione si trova così continuamente a cominciare da zero, o, peggio, a replicare misure non idonee e non verificate nella loro efficacia.

Non sarà possibile, nel quadro di questo contributo al Rapporto regionale, entrare nel merito delle questioni ora accennate e approfondire, come sarebbe necessario, i numerosi aspetti critici e controversi del problema della valutazione. Ci limiteremo ad offrire una prima sintesi, di carattere generale, un quadro di riferimento sui principali aspetti, modelli e problemi della valutazione che potrebbe comunque essere utile soprattutto a coloro che, nel nostro paese, stanno per la prima volta affrontando la ricerca valutativa. <sup>(1)</sup>



## 2. TIPOLOGIA E FUNZIONI DELLA VALUTAZIONE:

Nella ormai ampia letteratura sulla valutazione troviamo alcune utili distinzioni tra le diverse tipologie, e, quindi, tra le diverse finalità, a cui è indirizzata la valutazione stessa. Ekblom (1992a, 2) per esempio, distingue tra una *valutazione retrospettiva*, destinata solo a verificare che i fondi siano stati spesi correttamente ed efficacemente; una *valutazione di carattere teorico*, che serve cioè a verificare ipotesi e teorie sulla criminalità e sui metodi di intervento e, infine, una *valutazione prospettica*, che serve ad orientare scelte e strategie. La valutazione, intesa nella sua forma più completa e rigorosa, dovrebbe di fatto servire a tutte queste tre funzioni.

La distinzione più importante e più utilizzata è tuttavia quella tra *valutazione di processo* e *valutazione di impatto o di risultato*, nella quale rientrano anche elementi della tripartizione precedente.

Condurre una valutazione del processo di implementazione è importante innanzitutto per capire gli aspetti organizzativi e istituzionali, le relazioni tra i soggetti coinvolti, che hanno portato al risultato e che appaiono elementi fondamentali nel condizionare il successo o meno di una iniziativa. Il fallimento di una misura, infatti, può essere il prodotto di una errata analisi teorica, ma molto spesso è invece il risultato del processo di applicazione della misura. Quindi, soprattutto nel caso di risultati fallimentari, potremmo essere tentati di abbandonare una misura ritenendola inefficace, mentre in realtà ciò che non ha funzionato è da ricercarsi negli aspetti organizzativi, gestionali, ecc. (Crawford, 1998, 206).

Per valutazione di processo si intende quindi una ricostruzione il più possibile rigorosa dell'applicazione della misura preventiva che dia risposta a queste domande (Crawford, 1998, 207):

- Chi è stato coinvolto nella misura (gruppi, aree, beni, ecc.)?
- Che decisioni e strategie sono state prese e considerate?
- Come si è arrivati a queste decisioni e strategie?
- Che difficoltà pratiche sono emerse nella realizzazione?
- Quali eventi imprevedibili o problematici si sono verificati?
- Quali relazioni sono state instaurate tra i vari attori del programma?
- Sono emersi conflitti tra i diversi attori? Se sì, per che motivi?
- Le procedure amministrative si sono rivelate congrue?



Studiare il processo significa quindi studiare innanzitutto la struttura e il processo decisionale, la natura e l'estensione della *partnership*, i conflitti tra diversi attori e diversi interessi.

Nel linguaggio comune, tuttavia, quando si parla di valutazione si fa prevalentemente riferimento alla valutazione di impatto o di risultato, che si concentra sui risultati prodotti dalle azioni poste in essere. Al centro di questa valutazione sta quindi il tentativo di capire le relazioni tra causa ed effetto. Ciò implica però, come vedremo, il capire qualcosa di più di "cosa funziona", ma anche "perché funziona", "per chi funziona", "a quali condizioni un intervento funziona". E' a quest'ultimo tipo di valutazione che si farà diretto riferimento nei paragrafi successivi.

### 3. ALCUNI PROBLEMI METODOLOGICI

Valutare i risultati di un programma di prevenzione del crimine può sembrare abbastanza semplice; in fondo, si tratta sostanzialmente di vedere se e come cambia una situazione in cui sia stato realizzato un intervento di prevenzione. In realtà, e come si è già anticipato nei vari passaggi metodologici che un processo di valutazione deve percorrere per poter giungere ad un giudizio fondato, non sono poche le difficoltà da affrontare e i punti critici da superare.

Attraverso un intervento di prevenzione si intende modificare in una situazione; si potrebbe dire che semplicemente la valutazione consiste proprio nell'analisi del cambiamento indotto. Al valutatore si offrono però almeno quattro approcci fra loro alternativi:

- alla conclusione dell'intervento su una situazione data, questa può essere confrontata con la situazione (ideale) che ci si proponeva di raggiungere, di determinare attraverso l'intervento.
- può essere analizzato il cambiamento che interviene con riferimento alla stessa situazione osservata in due momenti diversi, prima e dopo l'intervento.
- il confronto può invece avvenire fra due situazioni analoghe, su una delle quali è stato effettuato l'intervento, mentre l'altra ne è stata esclusa.
- oppure il confronto può essere più preciso e riguardare, da un lato, le variazioni osservate nella situazione in cui si è realizzato l'intervento e, dall'altro, le variazioni osservate nello stesso arco di tempo in una situazione analoga, dove però non è stato realizzato alcun intervento.



La possibilità di applicare ciascuno di questi approcci alla valutazione presuppone in tutt'e quattro i casi la condizione e la capacità, da parte di chi progetta l'intervento e di chi ne valuta l'impatto, di individuare degli *indicatori* sufficientemente certi e misurabili di quelle caratteristiche che possano effettivamente dar conto della qualità di una situazione.

Sulla scelta degli indicatori si fonda buona parte della valenza tecnica e della praticabilità operativa del processo di valutazione: gli indicatori devono infatti possedere dei requisiti di natura concettuale (come la pertinenza, la rilevanza, la specificità e la sensibilità <sup>(3)</sup> che li rendano effettivamente idonei a cogliere e descrivere il fenomeno su cui si interviene. Le misure da utilizzare per costruire gli indicatori devono a loro volta rispondere a requisiti metodologici (validità e attendibilità <sup>(4)</sup>) e di natura pratica (fattibilità e accettabilità <sup>(5)</sup>).

Per garantire obiettività e validità alla valutazione, è fondamentale che la scelta degli indicatori avvenga già in sede di progettazione dell'intervento di prevenzione: l'individuazione degli obiettivi deve procedere di pari passo con l'esplicitazione dei criteri e delle variabili che si dovranno utilizzare per misurarne il livello di conseguimento, contemporaneamente cioè con la scelta degli indicatori e delle misure da utilizzare in fase di valutazione. Una valutazione esclusivamente *ex post*, che cerchi di dare un senso a cambiamenti che possono essere intervenuti nei fenomeni di criminalità solamente dopo che è stato realizzato un intervento preventivo, rischia di fornire ben pochi elementi certi sulla sua qualità; la inevitabile spinta ad attribuire un senso ed un valore a ciò che si è fatto può portare ad individuare (in assoluta buona fede) pregi e meriti laddove ci può essere magari solo casualità oppure può indurre a sopravvalutare andamenti che invece possono nascondere una normale fluttuazione dei fenomeni.

D'altro canto bisogna aver presente che non si richiede nemmeno di formulare in tutti i casi quella che Berry e Carter (1992, cit. in Ekblom e Pease, 1995) chiamano "pre-valutazione", una previsione puntuale cioè della capacità degli interventi preventivi di incidere 'veramente' e 'sensibilmente' sui fenomeni di criminalità. Va mantenuta anche in questo campo la distinzione che Donabedian (1990) raccomanda fra la valutazione della qualità tecnica in sé di un intervento e quella dei risultati della applicazione di una tecnica di intervento già validata. Un



conto cioè sarà la valutazione dei risultati della sperimentazione di un metodo, di un intervento al fine di determinarne la qualità tecnica, di misurarne il grado di efficacia, piuttosto che di mettere in luce eventuali conseguenze inattese. Un altro conto sarà valutare i risultati dell'applicazione di un metodo di cui sia già stata testata la validità. Ovviamente la distinzione fra sperimentazione e applicazione non è così netta e scontata; le peculiarità di ciascuna situazione in cui viene utilizzato un metodo, per quanto già collaudato, possono mettere in evidenza debolezze, imprecisioni rimaste latenti nei precedenti impieghi.

Riprendendo la classificazione inizialmente proposta degli approcci alla valutazione, il motivo per preferire uno studio quasi sperimentale di caso-controllo, piuttosto che una più semplice analisi per e post intervento, sta nelle maggiori garanzie che questo offre di tenere sotto controllo i fattori di confondimento che inevitabilmente si manifestano e interferiscono nei confronti temporali. Infatti, dei cambiamenti, che si possono registrare fra la situazione prima dell'intervento di prevenzione e quella successiva, solo una parte potrà essere imputata all'effetto che l'intervento ha avuto su di essa; a questi cambiamenti attesi se ne aggiungeranno altri, che si sarebbero comunque verificati e che dipendono da molti altri fattori di cui sarebbe molto difficile cogliere natura e dimensioni.

Se il crimine cala in una certa misura entro un arco di tempo dato nell'ambito di un territorio circoscritto, quanto di questo calo è legittimo attribuire ad un intervento di prevenzione (situazionale o individuale) e quanto dipende da fluttuazioni legate ad altri fattori (sociali, come, ad esempio, l'andamento della disoccupazione, piuttosto che culturali, come le campagne di educazione alla legalità, piuttosto che repressivi, legati cioè all'azione delle agenzie del controllo formale, come le forze di polizia e la magistratura)? Limitarsi a confrontare la stessa situazione prima e dopo l'intervento di cui è stata bersaglio rende estremamente difficile distinguere il peso dei diversi possibili fattori di confondimento.

Se il confronto riguarda invece anche le variazioni che intervengono in situazioni analoghe a quella in cui si è realizzato all'intervento (casi controllo), si possono almeno in parte tenere sotto controllo le variazioni indipendenti dall'intervento di prevenzione.



#### 4. PROGETTARE LA VALUTAZIONE

Riprendendo i problemi metodologici a cui si è accennato nel paragrafo precedente e prima di analizzare i più recenti modelli di valutazione, può essere utile riprendere le domande di fondo da porsi nell'impostare un procedimento valutativo e gli strumenti più idonei a risolvere o ridurre i numerosi problemi metodologici che, come abbiamo visto, si possono presentare.

La prima domanda che dobbiamo porci è: il fenomeno su cui si voleva intervenire è cambiato/ la criminalità, o qualche specifica forma di criminalità, è diminuita?

Come è noto, ci sono modi differenti di misurare gli eventi criminosi e nessuno di essi è completamente soddisfacente. La maggior parte delle ricerche valutative si basa sui dati della criminalità registrata, una fonte informativa che, come è noto, comporta non pochi problemi di attendibilità e di affidabilità. In particolare nel nostro paese il maggiore problema, nel caso della valutazione, è dato dalla difficoltà, se non dalla impossibilità, di disporre di dati affidabili in relazione ad ambiti territoriali definiti (una parte della città, un quartiere, una strada, un edificio). Inoltre, com'è evidente, questa fonte nulla può dirci sui cambiamenti della percezione soggettiva, della qualità della vita e di fenomeni e comportamenti che non rientrano in ambito penale (inciviltà e altre forme di disordine urbano).

Per questo motivo si ritiene (Ekblom e Pease, 1995, 609; Crawford, 1998, 200) che la fonte informativa da utilizzare per la ricerca valutativa siano le indagini di vittimizzazione, eventualmente combinate con sondaggi presso i residenti e preferibilmente realizzate ricorrendo a un *panel*, cioè una porzione di campione che rimane la stessa nelle diverse rilevazioni che si devono ripetere nel tempo. Va tuttavia osservato che questa forma di indagine, in particolare nel nostro paese, è ancora poco diffusa, soprattutto nelle realtà locali, dove l'utilizzo di questo strumento di indagine è non solo complesso, ma anche particolarmente oneroso.

In generale, comunque, la combinazione di dati e criminalità registrata e inchieste è il requisito minimo per capire se i tassi di criminalità sono diminuiti. Se entrambi i risultati coincidono e se non sono state rilevate difficoltà metodologiche, è ragionevole ritenere che i risultati siano affidabili.

A seconda della natura dell'area e dell'intervento va considerata la



possibilità di avvalersi di tutte le fonti informative disponibili, provenienti anche da altri soggetti: per esempio i dati sugli alloggi di edilizia pubblica disponibili presso gli IACP, le rilevazioni della polizia locale, ecc. Infine, ove possibile, andrebbero utilizzati anche dati qualitativi, coinvolgendo sempre le stesse persone sia prima che dopo, tramite ad esempio interviste in profondità, incontri guidati, ecc.

La seconda domanda da porsi è: quanto e quali dei risultati ottenuti sono addebitabili all'intervento che stiamo valutando?

Una volta verificato che i tassi sono diminuiti e che il problema si è ridimensionato, bisogna quindi verificare che questi risultati possano essere ricondotti effettivamente alla misura preventiva. Infatti, come si è già detto più volte, può succedere che essi dipendano da altri fattori (SNU, 1994, 7 ss.; Ekblom e Pease, 1995, 595) quali:

- processi più generali dell'area e dei dintorni;
- problemi metodologici, in genere del campione su cui si basano le ricerche;
- un'altra attività, non collegata al programma, che ha influito sulla criminalità;
- cambiamenti negli autori, non influenzati dalle misure preventive (per esempio, invecchiamento dei giovani di una banda, o il fatto che siano stati arrestati o che comunque si siano allontanati dall'area per ragioni indipendenti dal programma).

Una valutazione completa dovrebbe tenere conto di questi fattori, attraverso queste attività: (SNU, 1994, 8 ss):

- raccogliere elementi dall'area di controllo – quella simile per problemi in cui non viene effettuata la misura di prevenzione - che dimostrino l'assenza di cambiamenti generali che hanno interessato un'area ampia;
- cercare conferme che non ci siano stati errori di campionamento che hanno accentuato le differenze tra i due campioni, o nei tassi di risposte;
- verificare che dal punto di vista demografico la popolazione non sia cambiata;
- effettuare verifiche sulla realizzazione del progetto che dimostrino la irrilevanza di altri fattori esterni.

Nel caso di "pacchetti" che comprendono più misure, dobbiamo inoltre chiederci: quale specifica misura ha prodotto il cambiamento?



La maggior parte dei programmi preventivi comprende più misure integrate tra di loro ed è spesso difficile capire se una in particolare (e quale) ha contribuito alla riduzione della criminalità. Ciò è possibile se le misure vengono introdotte una per una nel tempo e se si ha un controllo continuo (settimanale o mensile) della criminalità registrata. In generale, per avere l'idea dell'impatto di una singola misura, è necessario che l'implementazione sia tenuta continuamente sotto controllo e ben documentata (SNU, 1994, 10; Crawford, 1998, 202).

Ancora, proseguendo con le nostre domande, è necessario verificare se gli effetti della misura si sono protratti nel tempo. Uno dei problemi più rilevanti delle misure di prevenzione è proprio la possibilità che esse mantengano la loro efficacia nel tempo, in particolare quando si tratta di misure di prevenzione situazionale. Si ritiene che l'impatto di una azione vada valutato dopo un tempo minimo di 12 mesi, ma il periodo ritenuto ottimale è 36 mesi (SNU, 1994, 8). Questi "tempi lunghi" della valutazione sono però assai distanti dai bisogni degli amministratori e dei politici, pressati spesso dalla necessità di annunciare i risultati raggiunti in tempi brevissimi. E questo aspetto si traduce in una ulteriore difficoltà della valutazione.

Infine, dobbiamo chiederci se l'iniziativa è ripetibile o generalizzabile. Questa verifica dipende da almeno due elementi. In primo luogo, le circostanze: alcune misure possono essere state attuate in circostanze inusuali e così particolari da non essere ripetibili né trasferibili, oppure dipendere molto dalla qualità di uno o più individui che condizionano la realizzazione dell'azione. In secondo luogo, i costi: perché una misura possa essere ripetibile o trasferibile i costi devono restare sostanzialmente invariati (SNU, 1994, 9).

La replica di una azione preventiva richiede tuttavia qualche altra considerazione. Ripetere una iniziativa in contesti diversi può offrire contributi importanti a tutti coloro che sono impegnati nella prevenzione e che hanno interesse ad accrescere le loro conoscenze sui meccanismi di funzionamento delle strategie preventive. Tuttavia, bisogna considerare il fatto che uno stesso programma preventivo può produrre risultati assai diversi quando avviato in contesti differenti. Il problema si pone in maniera particolarmente acuta nel caso dei c.d. "progetti-pilota", che, una volta sperimentati, vengono spesso estesi e/o replicati senza che sia stata condotta una rigorosa valutazione di efficacia, o trascurando (quando i risultati positivi sono dimostrati) che



in un altro contesto la stessa azione può avere effetti diversi. Gli specifici contesti locali in cui una azione viene condotta contribuiscono infatti in maniera determinante al tipo di risultati ottenuti, e quindi si dovrebbe parlare non di “replicabilità”, ma di “trasferibilità” (Crawford, 1998, 209). Troviamo, in queste considerazioni, un accenno all’approccio della valutazione realistica (su cui v. il paragrafo successivo) e quindi il richiamo ad una analisi approfondita dei meccanismi causali e dei contesti in cui si conducono le azioni preventive, piuttosto che limitarsi ad una automatica ripetizione di misure preventive. Una tentazione alla quale, va detto, non sempre amministratori e tecnici della sicurezza riescono a sfuggire, anche grazie alla sempre più diffusa abitudine ad affidarsi ai cataloghi di “buone pratiche”: una lista di misure preventive dal nome più o meno accattivante di cui nessuno ha verificato, di fatto, l’efficacia e la validità. Questi nodi dovrebbero essere affrontati nella progettazione di un processo valutativo. Vedremo tuttavia, in particolare nel prossimo paragrafo, che le domande da porsi possono essere molte di più e molto più specifiche, a seconda dell’approccio che si voglia adottare, della misura, del contesto in cui essa viene applicata.

## 5. RICONSIDERARE IL MECCANISMO CAUSALE: L’APPROCCIO DEL REALISMO SCIENTIFICO

La sfida che la valutazione deve vincere è rappresentata alla possibilità di spiegare (e non solo descrivere e misurare) i cambiamenti che gli interventi di prevenzione producono sui fenomeni e sulla comunità. Sulla base di questa necessità, si è recentemente diffuso un atteggiamento critico verso la valutazione convenzionale condotta con il sistema sperimentale e si è affermata, invece, la necessità di cogliere tutte le dinamiche interne ed esterne del processo causale. E’ importante, insomma, fare qualcosa di più del verificare se la prevenzione funziona o meno: dobbiamo indicare a quali condizioni si ottiene uno specifico risultato (Pawson e Tilly, 1997, 55 ss.). Il proposito della valutazione del realismo scientifico è quindi quello di stabilire e verificare i meccanismi che sottendono la regolarità delle relazioni causali. Gli elementi chiave per il processo di valutazione previsti da questo modello sono: i *meccanismi*, il *contesto* e i *risultati* e le relazioni interne tra questi elementi, in base al



presupposto che “i risultati causali dipendono da meccanismi che agiscono in un contesto” (Pawson e Tilley, 1997, 58). Mentre il metodo sperimentale è debole teoricamente perché non rende esplicite le ipotesi che sottendono le relazioni tra meccanismi, contesti e risultati, la valutazione condotta secondo l’approccio realista mette al centro ipotesi specifiche sui meccanismi attraverso cui un programma cerca di produrre cambiamenti, indicando al tempo stesso le condizioni che più probabilmente lo sostengono. Più precisamente, Pawson e Tilley (1997, 58 ss.) definiscono il *risultato* come il prodotto causato da un meccanismo che agisce sotto particolari condizioni; il *meccanismo* come l’intervento che permette la reazione e infine il *contesto* come le condizioni che permettono ad un meccanismo di entrare in azione.

Il sistema del realismo scientifico rappresenta indubbiamente un passo avanti nella valutazione perché costringe a riflettere sulle ipotesi che abbiamo dei fenomeni criminali e sulle dinamiche che li sottendono, come è possibile vedere dalla applicazione concreta di questo modello, descritta nel paragrafo successivo.

## 6. L'APPLICAZIONE DEI PRINCIPI DEL REALISMO SCIENTIFICO: DUE ESEMPI DA “SAFER CITIES”

Uno dei casi più noti in cui è stato applicato il metodo della valutazione realista riguarda l'utilizzo della videosorveglianza (d'ora in poi, VS) all'interno della iniziativa inglese nota come “Safer Cities”. Secondo i ricercatori che hanno condotto questa valutazione, i meccanismi attraverso cui la VS può operare sono 9 e sono così descritti (Tilley, 1993):

- 1) meccanismo del “colto in fragranza”: la VS può ridurre la criminalità attraverso l'aumento della probabilità che l'autore sia colto sul fatto e quindi punito (effetto deterrente);
- 2) meccanismo dell' “essere osservati”: la VS può prevenire attraverso la paura che il potenziale autore ha di essere osservato e quindi riconosciuto;
- 3) meccanismo del “ficcanaso”: la riduzione della criminalità può derivare dal fatto che le persone tendono a frequentare di più un'area sorvegliata e quindi gli autori se ne allontanano perché la zona è piena di “ficcanaso”;
- 4) meccanismo dell' “utilizzo efficace”: il controllo attraverso VS



favorisce un efficace utilizzo del personale di sorveglianza;

5) meccanismo della pubblicità in generale o della "pubblicità negativa": pubblicizzare il programma può facilitare l'effetto deterrente;

6) meccanismo della pubblicità nello specifico o della "pubblicità positiva": dimostra che i cittadini e le istituzioni prendono seriamente in considerazione il problema, le potenziali vittime si sentono rassicurate e gli autori si sentono isolati;

7) meccanismo che incide sul "tempo a disposizione per il reato": la VS ha più effetto sui reati che richiedono un certo tempo per essere commessi, mentre può influire meno sugli altri;

8) meccanismo del "risvegliare la memoria": la VS ricorda alle potenziali vittime di essere più coscienti e di prendere precauzioni;

9) meccanismo dell'"attrarre i prudenti": le persone che più temono la vittimizzazione tenderanno a frequentare di più le aree sottoposte a VS; quelle meno attente se ne allontaneranno e quindi saranno, indirettamente, più protette.

Bisogna inoltre considerare il contesto in cui il reato può aver luogo e che può influenzare i meccanismi sopra indicati. Sempre nel caso della videosorveglianza, gli aspetti del contesto da tenere in considerazione sono:

1) *la distribuzione degli eventi*: analizzare il contesto da questo punto di vista significa studiare la numerosità e le caratteristiche degli eventi e le forme di razionalità dell'autore: per esempio, se è un solo autore che commette più reati (dello stesso tipo), bisognerà puntare sull'utilizzo del meccanismo n. 1;

2) *le caratteristiche della zona* rispetto alle modalità di fruizione: per esempio, se si tratta di una zona sempre frequentata, allora il meccanismo n. 3 non avrà grande efficacia;

3) *la conformazione del territorio*: coloro che si trovano in luoghi coperti alla vista della VS saranno ovviamente poco influenzati dal meccanismo n. 2, mentre potranno funzionare meglio i meccanismi 8 e 9;

4) *gli obiettivi alternativi*: bisogna considerare se l'autore ha a disposizione obiettivi alternativi, perché i meccanismi sopra descritti potrebbero non funzionare;

5) *le risorse*: bisogna disporre del personale di controllo da adibire alla VS. Questo personale deve essere adeguatamente formato non solo sul piano tecnico, ma anche della deontologia professionale, per evitare casi - che si sono verificati - di operatori che privilegiano nell'osservazione gruppi discriminati (i giovani di colore) o le donne



attraenti, ecc.

Inoltre si dovranno considerare: le tradizioni culturali e gli interessi dei residenti, il modo in cui il sistema di VS è gestito, gli aspetti tecnici.

Vediamo quindi come sono stati riconsiderati i 9 meccanismi di carattere generale alla luce degli elementi di contesto sopra indicati, nel caso specifico dell'utilizzo di misure di videosorveglianza nei parcheggi.

1. La VS riduce i reati rendendo più probabile l'essere arrestati, bloccati, puniti mentre si sta agendo.

2. La VS riduce i reati rendendo più probabile, per i potenziali autori, essere colti sul fatto, cioè osservati da un operatore e riconosciuti.

3. La presenza della VS aumenta la fruizione del parcheggio, che viene considerato un luogo più sicuro.

4. La VS comporta un efficace impiego delle forze di polizia, sia di quelle negli uffici, sia di quelle sul posto, che "non girano a vuoto", ma sanno dove dirigersi.

5. La pubblicità data al programma scoraggia i potenziali autori.

6. La pubblicità e i "segnali" che indicano che il territorio è controllato, oltre a scoraggiare gli autori nei casi specifici, assicurano la collettività.

7. La VS influisce sul tempo di esecuzione (l'autore calcolerà il tempo che ha a disposizione prima dell'intervento della polizia, nel caso venga visto) e quindi vengono scoraggiati i reati che richiedono tempi lunghi.

8. La presenza della VS ricorderà alle potenziali vittime che le loro auto sono "appetibili" e le indirizzerà verso comportamenti più prudenti (per es. farà ricordare di togliere gli oggetti di valore dall'auto).

9. La presenza della VS può influire sul comportamento delle vittime più prudenti, che si dirigeranno altrove perché percepiranno quel parcheggio come poco sicuro.

Come si è già detto, bisogna combinare questi meccanismi con il contesto e con i risultati. La domanda che noi ci dobbiamo porre, quindi, non è: "la VS riduce il furto d'auto e su auto?", ma è invece: "In quali circostanze iniziali (**contesto**) e con quale modalità di utilizzo (**meccanismi**) la VS è in grado di ridurre specifici reati (**risultati**) ? E, inoltre, per quanto tempo questi risultati rimangono validi?

Per rispondere a queste domande, il programma deve:

- 1) dare una chiara indicazione del o dei meccanismi che dovrebbero entrare in azione (v. i 9 meccanismi descritti sopra);
- 2) indicare come dovrebbe operare la VS in base ai meccanismi;



3) una specificazione dei risultati attesi (nel tempo, nello spazio, nella tipologia di reato, ecc.)

4) una indicazione delle unità di misura attraverso le quali verranno colti questi risultati, e dei meccanismi che ci si aspetta che verranno messi in azione;

5) gli aspetti tecnici (tipo di telecamere, posizione, modalità di controllo, ecc.) sono importanti e si collegano ai reati che si vuole prevenire, alla configurazione fisica del territorio, ai meccanismi che ci si aspetta che entrino in azione.

Lo stesso approccio che abbiamo cercato di descrivere rispetto alle misure di videosorveglianza è stato applicato anche in alcuni studi sull'efficacia del potenziamento della illuminazione per finalità di sicurezza (Pease, 1999; Painter e Farrington, 1999). Come nel caso precedente si è cercato di definire in partenza i meccanismi attraverso cui una migliore illuminazione può incidere su diversi problemi, che vengono così elencati:

1) L'illuminazione riduce la criminalità migliorando la visibilità (effetto deterrente determinato dalla possibilità di "essere visti").

2) L'illuminazione favorisce l'utilizzo dei luoghi e incrementa quindi la sorveglianza naturale e informale.

3) L'illuminazione migliora l'immagine di un luogo e allontana i potenziali autori.

4) L'illuminazione aumenta la fiducia dei residenti sul fatto che le istituzioni "si danno da fare" e riduce l'insicurezza e il senso di abbandono.

5) L'illuminazione riduce la paura anche perché altera la percezione negativa dei residenti sulla zona.

## 7. LA VALUTAZIONE ECONOMICA DEI PROGRAMMI

La valutazione economica degli interventi di prevenzione del crimine costituisce un approccio che negli ultimi tempi si è andato progressivamente affermando. Le ragioni di questo diffuso interesse stanno, in primo luogo, nella sfida, che i decisori devono vincere, posta dai sempre maggiori vincoli data dalla continua riduzione delle risorse finanziarie disponibili. In secondo luogo, questo approccio è culturalmente omogeneo e coerente con la crescente enfasi posta sull'efficienza amministrativa e sul controllo di gestione. Inoltre, così si



cerca di rispondere anche al bisogno di orientarsi con criteri oggettivi nel mercato privato dei servizi dove un numero sempre più ampio di operatori compete nell'offerta di prestazioni e beni rivolti a contrastare il crimine o a limitarne le conseguenze. La valutazione economica può rappresentare uno strumento da utilizzare nella scelta fra usi alternativi di risorse o fra erogazioni alternative di prestazioni.

Forse in ragione della sua apparente semplicità di impiego, per comparare le diverse alternative si ricorre con maggiore frequenza al criterio dell'efficienza: tutti i costi e benefici delle diverse alternative in esame vengono individuati e monetizzati, in modo che si possa calcolare per ciascuna soluzione il guadagno netto che deriverebbe dalla sua applicazione. La semplicità della procedura che applica e l'apparente univocità del criterio che adotta, spiegano l'attrattiva che una simile tecnica sembra esercitare. Indubbiamente, la comparazione di più grandezze economiche omogenee ha una sua oggettività e comprensibilità, che prospettano come facile ed incontrovertibile la scelta fra le alternative messe a confronto. In realtà, come si dirà più avanti a proposito dei punti di vista degli attori che intervengono nel processo di valutazione, non sono sempre così scontati ed autoevidenti i criteri di utilità e preferenza dei decisori: possono esistere ragioni che inducono un decisore a preferire una delle alternative, al di là o nonostante la sua limitata efficienza sul piano economico. Si deve poi tenere conto che la stessa procedura di assegnazione di un determinato valore economico, monetario ai diversi costi e benefici che un intervento comporta, va incontro a notevoli difficoltà, in particolare quando si ha a che fare con costi e benefici immateriali, come possono essere ad esempio i disagi arrecati da alcuni interventi su settori della popolazione o, al contrario, la riduzione dell'allarme sociale in una collettività.

Welsh e Farrington (1999) hanno preso in esame tredici casi di valutazione economica di azioni di prevenzione situazionale, ricavandone numerosi esempi di benefici sociali che non sono stati presi in considerazione dai valutatori e quantificati in termini monetari. Le ragioni di queste omissioni possono essere la difficoltà ad assegnare un valore economico a taluni benefici, come, ad esempio, il miglioramento della qualità del trasporto pubblico, da mettere in relazione all'adozione di misure di controllo, informazione e sorveglianza nella rete di trasporti pubblici olandese. Allo stesso modo, difficili da monetizzare sono i risparmi, in termini di minori sofferenze



psicologiche per le vittime, derivanti dal calo di furti in appartamento, ottenuto con uno specifico intervento di prevenzione in Inghilterra. Altri esempi riguardano i casi in cui la differenza fra costi e benefici varia a seconda che si includano o escludano dal computo alcune voci, come, ad esempio, il risparmio sulla spesa per assegni di disoccupazione consentito dalla creazione di nuovi posti di lavoro necessari per gli interventi stessi (come nel caso dei controllori sulle linee di trasporto pubbliche in Olanda<sup>(6)</sup>) oppure l'aumento del reddito ottenuto dalla locazione di appartamenti (per un canone più elevato o per un maggior numero di abitazioni) in una area residenziale in cui sia stato attuato un intervento di prevenzione dei furti in appartamento.

Negli stessi termini si pone il problema dell'estensione dell'area geografica da considerare. Si deve tenere conto che ci si può trovare di fronte a consistenti fenomeni di *spostamento* del crimine verso area geografiche o categorie di crimine diverse da quelle direttamente contrastate dagli interventi. Quale valore mantiene allora una valutazione economica di costi e benefici che tenga conto solo dell'area o della categoria di crimini direttamente toccati dall'intervento, escludendo dalla valutazione le conseguenze di questo eventuale, probabile trasferimento dell'attività criminale?

Alcuni potenziali benefici sembrano poi essere stimati in modo diverso dai valutatori: in alcuni studi si assume che la riduzione del numero di autori di crimini e di eventi criminali comporti una più o meno proporzionale diminuzione della spesa per il funzionamento del sistema del controllo formale (polizia, magistratura, sistema penitenziario). In altri studi, le spese di finanziamento delle agenzie del controllo formale sono assunte come costi fissi, non suscettibili di riduzione, almeno a breve termine.

Si può quindi dire che, prima di poterne calcolare il valore in termini monetari, occorre innanzitutto individuare correttamente tutte le risorse che dovranno essere investite e consumate nell'intervento di prevenzione; sarà poi necessario prevedere tutti gli effetti che ne deriveranno, in modo diretto e indiretto. Non si pone solo un problema di capacità previsionale, a cui sfuggirebbero comunque tutte le conseguenze inattese di un intervento. Si tratta anche della difficoltà a delimitare, circoscrivere quelle che possono essere le conseguenze specifiche di un determinato intervento all'interno del ben più vasto quadro dell'insieme delle iniziative realizzate tanto dagli attori pubblici che da quelli privati. In pratica può risultare estremamente complesso



individuare tanto chi sostiene i costi, quanto, a maggior ragione, chi direttamente o indirettamente trae dei benefici da un intervento di prevenzione del crimine.

Non ci si può nemmeno illudere che, affinando gli strumenti di valutazione o investendo maggiori risorse in essa, si possano superare del tutto questi ostacoli a rendere esaustiva l'analisi e razionale la scelta. Più che ad un problema metodologico, siamo di fronte ad un problema di comprensione dei nessi fra azione e cambiamento, all'indeterminatezza, scarsa consistenza cioè, come si diceva prima, di molti degli assunti teorici su cui, più o meno tacitamente, si fondano le scelte che portano alla realizzazione di uno specifico intervento <sup>(7)</sup>.

Ad alimentare dubbi sulla piena validità delle valutazioni economiche contribuisce anche la difficoltà a depurare le variazioni indotte dall'intervento da quelle che possono essere concomitanti fluttuazioni del tutto indipendenti. In che misura allora la riduzione, ad esempio, dei rimborsi pagati dalle compagnie di assicurazione, che può essere stata registrata in una determinata area, dopo che in essa era stato realizzato un intervento di prevenzione dei furti d'auto o in appartamento, va considerata come del tutto congiunturale e si sarebbe quindi comunque manifestata, anche senza l'intervento? Il confronto con casi controllo non elimina del tutto il rischio di sovra o sottostimare il peso di questo fattore di confondimento.

Sempre con riferimento alla dimensione temporale, risulta essenziale, per effettuare una corretta valutazione economica di un intervento, la possibilità e la capacità di prevedere la stabilità, la permanenza nel tempo dei suoi effetti; in quanto tempo, ad esempio, diverranno obsolete talune tecnologie (ad esempio: quanto tempo ci vuole perché venga scoperto il modo di neutralizzare un nuovo modello di sistema di allarme o di videosorveglianza?). Più in generale, quanto flessibili e modificabili sono taluni comportamenti, quanto rapidi saranno l'assuefazione o l'adattamento alle novità introdotte?

## **B. ATTORI E COLLOCAZIONE ISTITUZIONALE DELLA VALUTAZIONE**

L'attività di valutazione deve essere considerata come un processo, in cui attori diversi entrano in relazione, sostenendo i punti di vista specifici delle posizioni istituzionali che occupano e rappresentandone



quindi legittimamente gli interessi.

In questo senso, la valutazione non può che essere 'di parte' e il giudizio sulla qualità 'relativo', perchè espressione di punti di vista e interessi diversi, che confrontano e negoziano le rispettive definizioni e gli autonomi giudizi su situazioni, processi, risultati.

Dal punto di vista degli 'operatori', nell'accezione più ampia che questo termine può avere, la valutazione degli interventi rischia di essere percepita soprattutto come forma di controllo sul loro lavoro; sarà allora più probabile che ne temano le possibili ripercussioni negative (sulla carriera professionale o sulla disponibilità di risorse), che ne colgano la potenziale valenza positiva, la possibilità che costituisca una forma di verifica o di supporto alle loro decisioni e alle loro pratiche. Ansia, se non diffidenza, e scarsa partecipazione rischiano allora di essere la risposta più immediata e spontanea alla richiesta di collaborare alla valutazione, a maggior ragione se i criteri di valutazione non sono chiari e condivisi, oppure se non sono coerenti con quelli su cui si basa usualmente la distribuzione di premi e sanzioni. Quanto più il processo di valutazione verrà percepito come esterno e i valutatori come estranei all'intervento di prevenzione, tanto più gli operatori assumeranno un atteggiamento distaccato, se non cinico e strumentale nei confronti del processo di valutazione e dei suoi risultati.

Su un altro piano, in un altro ambito istituzionale, i decisori (politici o tecnici) e i gestori degli interventi di prevenzione saranno portati a cercare nella valutazione un'occasione di conferma della correttezza delle loro scelte e dell'adeguatezza dei loro comportamenti; un sostanziale avallo e rinforzo quindi della loro posizione istituzionale. Tendenzialmente chiederanno risposte certe, rapide, inconfutabili, generalizzabili e ottenute a basso costo, che possano servire a ridurre i rischi legati alle scelte che loro competono. Il giudizio di qualità rischia di essere utilizzato per ottenere consenso politico-elettorale o ridotto ad oggetto di scambio sul mercato delle risorse all'interno del sistema istituzionale. In un quadro simile, il fallimento degli interventi sarà verosimilmente sempre da occultare, da ridimensionare ad incidente fortuito e non invece da affrontare apertamente, come evento da gestire e analizzare per cogliere le cause dell'insuccesso e individuare il modo di evitarlo per il futuro.

Su un altro piano ancora, chi si occupa (più o meno



professionalmente) della valutazione, rischia di essere più parte del problema che della soluzione. Rigore metodologico e specializzazione delle competenze rischiano di indirizzare l'azione dei valutatori in senso 'accademico', verso cioè una continua accumulazione delle conoscenze scientifiche, a costo di entrare in conflitto con le esigenze di pragmatismo e specificità d'intervento che gli altri attori sosterranno con forza.

L'evidente impossibilità di ricomporre, di uniformare questi differenti punti di vista porterà ad una certa parzialità del giudizio sulla qualità di un intervento. Quanto più consapevoli ed esplicite saranno le posizioni di partenza dei vari attori, i criteri di giudizio, i livelli ottimali di qualità attesa, tanto maggiori le possibilità che si possano utilmente mettere a confronto i giudizi, che si possa negoziare una valutazione 'complessiva' su una base di comprensione reciproca, se non di totale consenso.

Per il significato che può avere su questo piano istituzionale, la valutazione non può però essere rivolta solo al passato, a quello che si è già realizzato; per avere significato e valore politico non può ridursi a mero esercizio accademico, deve rivolgersi al futuro, per fornire cioè indicazioni utili per l'efficienza e l'efficacia degli interventi di prevenzione, perchè i loro risultati siano certi e positivi.

Questo impone di interrogarsi anche sulle ricadute della valutazione: quasi mai invece si riesce a capire se ci sono state e quali sono state le conseguenze dei processi di valutazione. Sembra che si dia per scontato che la valutazione produrrà di per sè sapere, accumulazione di conoscenze e, almeno in tendenza, modifiche spontanee, quasi automatiche, degli interventi (o dei loro obiettivi). Forse, finalizzare la valutazione anche all'individuazione di responsabilità (positive o negative) di individui o gruppi coinvolti nella realizzazione degli interventi e legarla alla erogazione di premi e sanzioni, può apparire velleitario, controproducente, se non riprovevole. La difficoltà, su cui abbiamo insistito, a stabilire in modo certo ed univoco nessi causali fra intervento e cambiamento della situazione, il fatto che alla realizzazione degli interventi collaborino più individui e gruppi, il rischio di ridurre la valutazione a controllo formale, sono tutti elementi che possono spiegare il 'silenzio' che sembra inevitabilmente fare seguito alla conclusione delle esperienze di valutazione. Il rischio però è che questo 'silenzio' stia a significare che la valutazione rimane ininfluente rispetto alle decisioni, agli orientamenti nel campo della prevenzione e



che si esaurisce in un'affermazione, un'opinione che non ha conseguenze nè positive, nè negative per nessuno degli attori coinvolto nella progettazione o realizzazione degli interventi. Acquista allora maggior senso e rilievo la raccomandazione, che molti autori fanno, di avvicinare e raccordare i luoghi, i tempi, gli attori della decisione politica e della progettazione tecnica degli interventi di prevenzione, da un lato, così come quelli, dall'altro, della pianificazione e realizzazione della valutazione. Non è solo urgente infatti estendere e rendere più mirata e accurata la valutazione, ma prospettare un modello di decisione che tenga al suo interno la capacità di previsione unita a quella di valutazione.

## 9 . ALCUNI PROBLEMI APERTI

In estrema sintesi le principali domande da porsi nella ricerca valutativa possono essere (Crawford, 1998, 216):

- 1) L'iniziativa è stata avviata come era previsto e quali fattori ne hanno influenzato la realizzazione (il processo)?
- 2) L'iniziativa ha prodotto un cambiamento, una differenza, o ha alterato la dimensione o l'intensità del fenomeno su cui si voleva intervenire? (il risultato)
- 3) Cosa è stato fatto tramite l'iniziativa per intervenire sul fenomeno e in che modo il problema è stato modificato/toccato dalla iniziativa? (la relazione tra il meccanismo e il risultato)
- 4) Con quali modalità il contesto in cui il meccanismo è stato avviato ha incoraggiato o favorito l'impatto dell'iniziativa? (la relazione tra il meccanismo, il risultato e il contesto)
- 5) Quali altri risultati sono emersi dall'iniziativa? (gli effetti non intenzionali o indiretti)
- 6) I benefici ottenuti o eventuali effetti indiretti positivi sono perdurati nel tempo? (la persistenza dei risultati)
- 7) i benefici sono stati più elevati dei costi? (l'analisi costi-benefici)
- 8) Come, dove e per chi si possono ottenere gli stessi effetti? (la trasferibilità)
- 9) Cosa abbiamo imparato di nuovo e di più alla fine della valutazione, sui modelli di efficacia delle varie iniziative, e cosa altro abbiamo necessità di imparare? (la valutazione futura).

Se ottenute in modo metodologicamente corretto, le risposte a queste



domande possono essere la base di un processo di valutazione che coinvolga i diversi attori implicati nelle iniziative. Su questa base si può non solo esprimere un giudizio sulla qualità dell'iniziativa, ma avviare una riflessione più ampia sulle finalità, sul senso delle politiche di sicurezza e sullo spazio e le risorse da assegnare loro.

Come dicono molti, la conoscenza delle tecniche può essere meno importante che il possedere un chiaro quadro concettuale sulle questioni chiave che il processo di valutazione solleva. L'aspetto più importante della valutazione è la chiarezza concettuale su presupposti teorici in base ai quali certe strategie (meccanismi) si fondano – e la loro relazione con il contesto e con i risultati finali.

Le difficoltà di natura concettuale e tecnica da affrontare sono, come abbiamo visto, numerose e spesso particolarmente elevate. Questo però non può costituire un alibi per rinunciare a qualsiasi tentativo di valutazione; la consapevolezza di dover affrontare una sfida impegnativa deve essere invece la base di un confronto fra tecnici, politici ed 'operatori', che, a partire dall'esplicitazione dei loro specifici punti di vista e criteri di giudizio, devono collaborare ad assicurare il massimo livello di qualità possibile anche a questa fase cruciale, irrinunciabile della realizzazione dei progetti per la sicurezza e la prevenzione.



## NOTE

<sup>(1)</sup> A tutt'oggi, in base alle nostre conoscenze, soltanto 13 città dell'Emilia – Romagna che hanno avviato consistenti progetti relativi a problemi di sicurezza, stanno anche affrontando la questione della valutazione, a seguito della formale richiesta della Regione Emilia – Romagna, che contribuisce finanziariamente a queste attività, di presentare un progetto di valutazione. Condurre la valutazione è quindi un requisito – formale e sostanziale – indispensabile per l'accesso ai finanziamenti regionali sulla sicurezza. Queste iniziative sono tuttavia ad uno stadio così preliminare che non è possibile darne utilmente conto in questo Rapporto.

<sup>(2)</sup> La pertinenza è relativa alla capacità di un indicatore di misurare una caratteristica essenziale del fenomeno che si vuole rilevare. La rilevanza riguarda invece l'importanza della caratteristica colta da un indicatore fra le molte di uno stesso fenomeno. Specifico sarà un indicatore che misura una caratteristica esclusiva del fenomeno da analizzare. La sensibilità di un indicatore sta nella sua capacità di mettere in evidenza le differenze nell'intensità, nell'estensione di un fenomeno (Leone e Prezza, 1999, 142).

<sup>(3)</sup> Si potrà ritenere valida una misura se riesce a misurare proprio il fenomeno o quegli aspetti di un fenomeno che con essa si vuole analizzare. L'attendibilità rimanda invece alla precisione e alla replicabilità di una misurazione. Per un approfondimento delle opzioni metodologiche per far fronte ai problemi della validità e attendibilità delle misurazioni si veda, fra i molti, Bailey (1995, : 88-96).

<sup>(4)</sup> Il criterio di fattibilità si riferisce alla quantità e qualità delle risorse necessarie per mettere in atto le misurazioni previste. Quello di accettabilità rimanda agli eventuali risvolti di natura etica che la scelta di una misurazione può implicare.

<sup>(5)</sup> Ad esempio, non è semplice e nemmeno certa l'individuazione delle vittime e della popolazione a rischio di determinate forme di criminalità, mettendone a confronto i diversi modelli di interpretazione.

<sup>(6)</sup> Difficile sembra poi poter tenere conto dei costi o dei benefici



determinati dall'eventuale interruzione da parte degli autori della loro carriera criminale: è lecito attendersi che si traduca in maggiori costi per il sistema socio-assistenziale, in termini di sussidi e aiuti economici, o in una produzione di maggiore reddito individuale e ricchezza per la comunità?

<sup>(7)</sup> A questo proposito Ekblom e Pease (1995, p. 634) fanno l'esempio del valore diverso per valutatori da un lato e operatori e decisori dall'altro della scelta del livello di significatività statistica idoneo a garantire la non casualità di una correlazione fra variabili: quella che può costituire la soglia minima accettabile dalla comunità scientifica ed accademica e quindi per i primi, può apparire molto meno sensata e comprensibile per i secondi.



## BIBLIOGRAFIA DI RIFERIMENTO

- ARMITAGE, Rachel, SMYTH, Graham, PEASE, Ken  
1999 *Burnley CCTV Evaluation*, in K.Painter, N. Tilley, (eds) *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention*, "Crime Prevention Studies", 10, CJP, Monsey, pp. 47-76.
- BAILEY, Kenneth D.  
1995 *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- BENNETT, Susan F., LAVRAKAS Paul  
1989 *Community – Based Crime Prevention: An Assessment of the Eisenhower Foundation's Neighbourhood Program*, in "Crime & Delinquency", 35, 3, pp. 345-364.
- BERRY, Geof, CARTER, Mike  
1992 *Assessing Crime Prevention Initiatives: The First Steps*, Crime Prevention Unit Paper 31, Home Office, London.
- BRANTINGHAM, Paul. J., FAUST, Frederic L.  
1976 *A Conceptual Model of Crime Prevention*, "Crime and Delinquency", 22, pp. 130-146.
- CLARKE, Ronald V.  
1995 *Opportunity-Reducing Crime Prevention Strategies and the Role of Motivation*, in P. O. H. Wickström, R.V. Clarke, J. McCord (a cura di), *Integrating Crime Prevention Strategies: Propensity and Opportunity*, Stockholm, National Council for Crime Prevention.
- CRAWFORD, Adam,  
1998 *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, London.
- DONABEDIAN, Avedis  
1990 *La qualità dell'assistenza sanitaria: principi e metodologie di valutazione*, Nuova Italia Scientifica, Roma.



EKBLOM, Paul

1992a *L'évaluation des politiques de prévention criminelle: problemes, questions et contexte*, comunicazione presentata al seminario GERN, Montpellier, 15 maggio 1992, non pubblicata.

EKBLOM, Paul

1992b *The Safer Cities Programme Impact Evaluation. Problems and Progress*, in "Studies on Crime and Crime Prevention", 1, pp. 35-51.

EKBLOM, Paul, PEASE, Ken

1995 *Evaluating Crime Prevention*, in "Crime and Justice", 19, pp. 585-662.

FARREL Graham, BUCKLEY, Alistar,

1999 *Evaluation of a UK Police Domestic Violence Unit using Repeat Victimisation as a Performance Indicator*, in "The Howard Journal", 36, 1, pp. 42-53.

GHERARDI, Silvia

2000 *Trasferire è tradurre e trasformare*, in S. Gherardi e A. Lippi (a cura di), *Tradurre le riforme in pratica*, Milano, Cortina.

GILL, Martin, TURBIN Vicky

1999 *Evaluating "Realistic Evaluation": Evidence from a Study of CCTV*, in K. Painter, N. Tilley, (eds) *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention*, "Crime Prevention Studies", 10, CJP. Monsey, pp.179-200.

OSBORNE, Steve, SHAFTOE Henry

1995 *Safer Neighbourhoods? Successes and Failure in Crime Prevention*, paper della Safer Neighbourhood Units, June, York Publishing Services, London.

PAINTER, Kate, FARRINGTON, David P.

1999 *Street Lighting and Crime: Diffusion of Benefits in the Stoke-on-Trent Project*, in K. Painter, N. Tilley, (eds) *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention*, "Crime Prevention Studies", 10, CJP. Monsey, pp. 48-77.



PAWSON, Robert, TILLEY, Nick

1992 *Re-evaluation: Rethinking Research on Corrections and Crime*, "Yearbook of Correctional Education", pp. 19-49, Vancouver, Simon Fraser University.

PAWSON, Robert, TILLEY, Nick

1994 *What Works in Evaluation Research?*, in "The British Journal of Criminology", 34, 2, pp. 298-320.

PAWSON, Robert, TILLEY, Nick

1997 *Realistic Evaluation*, Sage, London.

PEASE, Ken

1999 *A Review of Street Lighting Evaluation: Crime Reduction Effects*, in K. Painter, N. Tilley, (eds) *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention*, "Crime Prevention Studies", 10, CJP. Monsey, pp. 47-76.

LEONE, Liliana, PREZZA, Mirella

1999 *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Angeli, Milano.

PHILLIPS, Coretta

1999 *A Review of CCTV Evaluations: Crime Reduction Effects and Attitudes Towards Its Use*, in K. Painter, N. Tilley, (eds) *Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention*, "Crime Prevention Studies", 10, CJP. Monsey, pp. 78-123.

POYNER, Barry

1997 *An Evaluation of Walkway Demolition on a British Housing Estate*, in R. Clarke, (a cura di), *Situational Crime Prevention. Successful Case Studies*, Harrow & Heston, Guilderland, N.Y. pp. 59-73.

ROBERT, Philippe

1994 *Evaluer la prevention*, in "Archives de politique criminelle", 16, pp. 53-70.

SNU (Safe Neighbourhoods Unit),

1994 *Housing Safe Communities. An Evaluation of Recent*



*Initiatives*, paper SNU, non pubblicato.

TILLEY, Nick,

1993 *Understanding Car Parks, Crime and CCTV: Evaluation Lessons from Safer Cities*, paper n. 42, Crime Prevention Unit Series, Police Research Group, Home Office.

WELSH, Brandon C., FARRINGTON, David P.,

1999 *Value for Money? A Review of the Costs and Benefits of Situational Crime Prevention*, in "The British Journal of Criminology", 39, 3, pp. 345-368.



# Allegati alla parte seconda

Come nel rapporto dell'anno precedente, abbiamo ritenuto utile allegare alla seconda parte alcuni documenti la cui lettura può essere utile per integrare la descrizione delle politiche di sicurezza.

Nell'ordine, si tratta di:

Allegato n. 1: Proposta di legge nazionale approvata dall'assemblea annuale dell'associazione "Forum italiano per la sicurezza urbana", del 5 - 6 marzo 2001.

Allegato n. 2: Accordo in materia di sicurezza urbana tra il Ministero dell'Interno e la Giunta della Regione Emilia-Romagna

Allegato n. 3: Prime proposte delle Regioni in materia di sicurezza e flussi migratori per l'incontro con il Governo, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Provincie Autonome.

Allegato n. 4: Testo coordinato - Legge regionale dell'Emilia-Romagna n.3/1999 e successive modifiche (L.R. 20/2001 e L.R. 49/2001), "Riforma del sistema regionale e locale" - stralcio.



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



**ALLEGATO N. 1**

**PROPOSTA DI LEGGE NAZIONALE APPROVATA DALL'ASSEMBLEA  
ANNUALE DELL'ASSOCIAZIONE "FORUM ITALIANO PER LA  
SICUREZZA URBANA" DEL 5-6 MARZO 2001**

**TITOLO DELLA LEGGE:  
"POLITICHE INTEGRATE PER LA SICUREZZA E LEGISLAZIONE -  
QUADRO SULLA POLIZIA LOCALE".**

**TITOLO I  
POLITICHE LOCALI ED INTEGRATE PER LA SICUREZZA**

**Capo I  
Principi generali**

**Art. 1  
Oggetto**

1. La presente legge detta norme per la promozione di un sistema integrato di sicurezza<sup>(1)</sup> delle città e del territorio regionale anche attraverso la disciplina dei servizi di polizia locale <sup>(2)</sup>
2. Le Forze di polizia nazionali a competenza generale e la Polizia municipale cooperano, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze e secondo quanto previsto dalla presente legge, ai fini della sicurezza delle città e del territorio <sup>(3)</sup>



Art. 2

Politiche locali e integrate per la sicurezza

1. Ai fini della presente legge si intendono:

- a) come politiche locali per la sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale <sup>(4)</sup>
- b) come politiche integrate per la sicurezza le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto alla criminalità e di sicurezza pubblica.

2. Gli interventi nelle politiche locali per la sicurezza privilegiano <sup>(5)</sup>

- a) gli interventi che prevedono l'utilizzo di una pluralità di servizi e funzioni pubbliche, anche con il coinvolgimento di organizzazioni e associazioni private;
- b) le pratiche di mediazione interpersonale e sociale;
- c) le pratiche di riduzione del danno, anche mediante il sostegno alle vittime dei reati e il miglioramento delle condizioni di fruibilità e vivibilità del territorio;
- d) l'educazione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità.

3. Gli interventi nelle politiche integrate per la sicurezza privilegiano <sup>(6)</sup>:

- a) la realizzazione di sistemi informativi integrati sui fenomeni di criminalità, vittimizzazione, inciviltà e disordine urbano diffusi;
- b) la gestione integrata del controllo del territorio e degli interventi di emergenza nel campo sociale, sanitario, della mobilità e della sicurezza;
- c) la gestione integrata dei servizi per le vittime di reato e delle segnalazioni provenienti dai cittadini;
- d) i moduli organizzativi fondati sul principio di prossimità ed il coinvolgimento attivo dei cittadini;
- e) le aree problematiche che maggiormente richiedono l'azione coordinata di più soggetti pubblici, fra cui le violenze e le molestie sessuali, la violenza familiare, lo sfruttamento e la violenza sui minori, la prostituzione coatta, le violenze e le discriminazioni su base xenofoba o razzista, i conflitti culturali ed etnici, le tossicodipendenze.



4. Nel rispetto dell'art. 1, comma 3, lettera l) della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono conferite alle regioni e ai comuni le funzioni di promozione delle politiche locali e delle politiche integrate per la sicurezza. La legge regionale disciplina lo svolgimento di dette funzioni, in coordinamento e con la partecipazione degli enti locali <sup>(7)</sup>.

## Capo II FUNZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

### Art. 3 Funzioni del Sindaco

1. Ai fini degli artt. 1 e 2, il Sindaco:

- a) promuove l'integrazione delle politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto alla criminalità e di sicurezza pubblica;
- b) dispone, su richiesta del Prefetto, la collaborazione della Polizia municipale con le Forze di polizia nazionali per attività di sicurezza pubblica.

2. I responsabili delle Forze di polizia nazionali competenti per territorio informano periodicamente il Sindaco sull'andamento dei fenomeni di criminalità diffusa e sullo stato della sicurezza pubblica nel territorio del proprio comune <sup>(8)</sup>.

### Art. 4 Intese fra il comune le autorità provinciali di pubblica sicurezza

1. I comuni, ai fini degli artt. 1 e 2, promuovono <sup>(9)</sup>, anche in forma associata, intese con le autorità provinciali di pubblica sicurezza con particolare riferimento ai seguenti campi di intervento:

- a) scambio informativo e realizzazione di sistemi informativi sui fenomeni di criminalità diffusa, inciviltà e insicurezza, nonché forme permanenti di raccordo operativo;
- b) collaborazione fra Polizie nazionali a competenza generale e Polizia municipale ai fini del controllo del territorio, anche mediante l'integrazione degli interventi di emergenza;



- c) coordinamento fra controllo amministrativo e prevenzione della criminalità, nonché fra politiche urbanistiche, politiche di riduzione del danno e politiche di prevenzione della criminalità;
- d) formazione congiunta fra operatori di polizia locale, nazionale ed altri operatori delle politiche di sicurezza locale;
- e) servizi al cittadino e comunicazione pubblica.

2. Le Regioni, anche ai fini del Capo III del titolo I, e le Province possono partecipare alle intese di cui al comma 1. Tale partecipazione è comunque obbligatoria qualora le intese si riferiscano ad interventi che implicano l'esercizio diretto di funzioni da parte dei due Enti <sup>(10)</sup>.

3. Le autorità provinciali di pubblica sicurezza promuovono intese con i Comuni, per il tramite dei Sindaci, per disciplinare la collaborazione continuativa della Polizia locale al mantenimento della sicurezza pubblica.

#### Art. 5

##### Attività di informazione a livello locale

1. I Sindaci, anche ai fini di cui all. art. 3 comma 1, lettera a), e i Presidenti delle Province possono richiedere <sup>(11)</sup>, anche attivando i necessari incontri, alle Autorità di pubblica sicurezza e alla Forze di polizia competenti per territorio informazioni su:

- a) andamenti qualitativi e quantitativi dei reati;
- b) organizzazione delle forze di polizia;
- c) programmi di attività delle Forze di polizia finalizzati alla sicurezza del territorio di riferimento.

2. Le Autorità di pubblica sicurezza possono richiedere alle Amministrazioni locali informazioni sulle caratteristiche delle violazioni amministrative e sui fenomeni di inciviltà, sull'organizzazione della polizia locale e sui rispettivi programmi di attività.



### Capo III COMPETENZE DELLE REGIONI

#### Art. 6

Ruolo della regione nella materia della sicurezza regionale e locale <sup>(12)</sup>

1. Il Presidente della regione, salva diversa disposizione dello statuto regionale <sup>(13)</sup>, ai fini degli art. 1 e 2, con riferimento al territorio regionale:

- a) promuove il coordinamento delle politiche locali per la sicurezza;
- b) promuove l'integrazione delle politiche locali e regionali per la sicurezza con le politiche di contrasto alla criminalità e di sicurezza pubblica.

3. Le Autorità di pubblica sicurezza e i responsabili delle Forze di polizia nazionali a competenza generale informano periodicamente il Presidente della regione sull'andamento dei fenomeni di criminalità diffusa e organizzata <sup>(14)</sup>, sull'organizzazione delle forze dell'ordine e sullo stato della sicurezza pubblica nel territorio regionale.

#### Art. 7

Conferenza istituzionale regionale sulla sicurezza <sup>(15)</sup>

1. Le regioni istituiscono la Conferenza istituzionale regionale per la promozione del sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio.

2. La Conferenza è organo consultivo del Presidente della Regione ed è, inoltre, composto dai Sindaci dei Comuni capoluogo di provincia, coadiuvati dai rispettivi comandanti della Polizia municipale, dai Presidenti delle Province, dalle Autorità provinciali di pubblica sicurezza, dal Comandante regionale e dai Comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri, dal Comandante regionale e dai comandanti territoriali della Guardia di Finanza.

3. La Conferenza è convocata, in seduta plenaria o per aree territoriali subregionali, dal Presidente della Regione, su ordine del giorno



concordato con il Prefetto del capoluogo regionale.

4. La Conferenza può riunirsi in sessione con i rappresentanti del potere giudiziario per esaminare, in connessione con le problematiche della sicurezza, i problemi di funzionalità operativa delle strutture giudiziarie e penitenziarie della regione.

#### Art. 9

##### Accordi di programma

1. Il governo e le regioni possono concludere accordi di programma, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, in materia di politiche integrate per la sicurezza.

2. Tali accordi promuovono il coordinamento fra le politiche locali, regionali e nazionali per la sicurezza, con particolare riferimento agli interventi di cui al comma 3 dell'art. 2.

3. La Regione e le Autonomie locali possono stipulare accordi di programma per le politiche locali per la sicurezza.

## TITOLO II

### Ordinamento della Polizia locale

#### CAPO I

#### FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE <sup>(16)</sup>

#### Art. 10

##### Esercizio delle funzioni di polizia locale

1. I comuni esercitano le funzioni di polizia locale di competenza propria o conferita avvalendosi di appositi corpi.

2. I comuni che non istituiscono propri corpi di polizia locale svolgono le relative attività in forma associata, mediante corpi intercomunali.

3. Le Province, per l'esercizio delle funzioni di polizia locale di competenza propria o conferita possono<sup>(17)</sup> istituire Corpi di polizia



provinciale, in conformità alla legge regionale.

4. Le regioni esercitano le funzioni di polizia amministrativa conferendole, sulla base dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza, alle province o ai comuni, ovvero mediante i propri uffici o enti strumentali.

#### Art. 11

##### Compiti dei corpi di polizia municipale

1. I corpi di polizia municipale svolgono i compiti previsti dalla legge e dagli statuti e regolamenti degli enti cui appartengono, in relazione alle materie di competenza dello stesso ente, sia proprie che conferite dallo Stato o dalle regioni. Tali competenze concernono:

- a) le funzioni di polizia amministrativa, in via esclusiva, relativamente e tutte le materie di competenza del comune;
- b) gli interventi di polizia locale, nonché gli interventi integrati per la sicurezza di cui all'art. 2 che richiedono l'intervento dei corpi;
- c) le funzioni di polizia stradale, conformemente all'art. 12 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285;
- d) le funzioni di polizia tributaria, limitatamente alle attività ispettive e di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni relative ai tributi locali;
- e) il soccorso in caso di calamità, catastrofi ed altri eventi che richiedano interventi di protezione civile.

2. Con riferimento al comma 2 dell'art. 1 le polizie nazionali a competenza generale ed i corpi di polizia municipale, anche costituiti in forma associata, concordano l'esercizio della vigilanza, anche mediante strumenti di controllo a distanza, sulle principali aree di maggiore interesse per la sicurezza e la convivenza civile, quali le aree scolastiche, i parchi pubblici, le stazioni, le piazze ed i principali luoghi pubblici di socializzazione.

3. L'esercizio di tutte le funzioni di polizia locale è finalizzato a migliorare le condizioni di sicurezza, la civile convivenza, la qualità fisica e sociale delle città, la qualità urbana. I corpi di polizia municipale contribuiscono alla sicurezza pubblica e al contrasto alla



criminalità, collaborando con le forze di polizia dello Stato, sulla base di quanto previsto dagli articoli 3 e 4, alla prevenzione e repressione dei reati.

#### Art. 12

##### Compiti dei corpi di polizia provinciale.

1. La legge regionale può prevedere la costituzione dei corpi di polizia provinciale per lo svolgimento dei compiti previsti dalla legge e dagli statuti e regolamenti degli enti cui appartengono, in relazione alle materie di competenza dello stesso ente, sia proprie che delegate dallo Stato o dalle regioni. Tali competenze concernono:

- a) le funzioni di polizia amministrativa, in via esclusiva, relativamente e tutte le materie di competenza provinciale;
- b) le funzioni di polizia tributaria, limitatamente alle attività ispettive e di vigilanza sull'osservanza delle disposizioni relative ai tributi provinciali;
- c) le funzioni di polizia ambientale ed ittico-venatoria;
- d) il soccorso in caso di calamità, catastrofi ed altri eventi che richiedano interventi di protezione civile.

#### CAPO II

##### ORGANIZZAZIONE DELLE FUNZIONI DI POLIZIA LOCALE

#### Art. 13

##### Competenze regionali

1. La potestà legislativa e amministrativa delle regioni in materia di polizia locale, fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale della province autonome di Trento e Bolzano, è esercitata nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge.

2. Con legge regionale si provvede a:

- a) fissare criteri generali per l'istituzione dei corpi di polizia municipale ed eventualmente di polizia provinciale tenendo conto della tipologia degli enti interessati e nel rispetto del potere regolamentare ad essi attribuito;



b) disciplinare la costituzione dei corpi in forma associata da parte dei comuni prevedendo livelli ottimali di esercizio delle funzioni e stabilendo la congruità fra gli ambiti di esercizio delle funzioni di polizia locale di cui all'art. 3, comma 2, del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e le forme associative previste;

c) disciplinare le forme di collaborazione e di coordinamento fra i corpi di polizia locale delle province e dei comuni, anche predisponendo idonei servizi informativi unificati su base regionale;

d) disciplinare, in materia ambientale, le forme di raccordo necessarie alla unitarietà degli interventi dei corpi di polizia locale e dei servizi delle comunità montane, degli enti parco e degli altri enti aventi funzioni di vigilanza;

e) definire i parametri minimi di riferimento per la determinazione, da parte degli enti locali, delle specifiche dotazioni organiche dei corpi di polizia locale;

f) prevedere le forme di finanziamento per la costituzione dei corpi associati e per le iniziative di formazione, nonché le forme di incentivazione per gli interventi in materia di sicurezza locale ed integrata di cui al titolo I;

g) disciplinare la possibilità per i corpi di polizia locale di avvalersi, previa convenzione, della collaborazione di forme associative di volontariato.

3. Le forme di volontariato di cui alla lettera g) del comma 2 possono essere utilizzate esclusivamente per funzioni di ausilio alla vigilanza e sostegno alle vittime, sotto la responsabilità del comandante del Corpo di polizia locale. Dette forme associative non devono prevedere nell'accesso e nei propri fini forme di discriminazione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali o sociali.

4. La regione determina:

a) le caratteristiche delle uniformi della polizia locale e dei relativi distintivi di grado, nonché delle caratteristiche esteriori dei mezzi; tali elementi distintivi devono essere diversi da quelle in uso presso le forze di polizia dello Stato e presso le Forze armate;

b) la disciplina del sistema formativo per l'accesso ai corpi di polizia locale mediante apposite scuole operanti nell'ambito regionale ed assicurando il coinvolgimento degli enti locali.



#### Art. 14

#### Regolamento del corpo di polizia locale

1. Con delibera dell'ente di appartenenza o del competente organo della forma associativa intercomunale è approvato il regolamento di organizzazione del corpo di polizia locale, che disciplina in particolare:

- a) i rapporti tra il corpo di polizia locale e gli altri uffici e servizi dell'ente;
- b) l'ordinamento del corpo;
- c) le modalità generali di esecuzione dei servizi e di svolgimento delle funzioni all'esterno del territorio di riferimento;
- d) l'accesso al corpo, nel rispetto della normativa regionale;
- e) le regole di comportamento durante lo svolgimento del servizio;
- f) la disciplina concernente le armi, ai sensi dell'art. 20.

2. Il regolamento può prevedere che al corpo sia addetto anche personale non in possesso della qualifica di operatore di polizia locale.

3. L'organizzazione dei corpi di polizia municipale deve garantire adeguate forme di presenza nei singoli quartieri e nelle frazioni più importanti.

#### Art. 15

#### Programmazione annuale dei servizi di polizia locale

1. I consigli comunali e provinciali approvano annualmente, di norma nel contesto della relazione previsionale e programmatica, un documento di programmazione ed indirizzo dei corpi di polizia locale. Il documento è presentato dalla giunta e comprende una relazione sui risultati raggiunti nell'anno precedente.

2. Nel caso in cui il servizio sia esercitato in forma associata, il documento di programmazione e di indirizzo è approvato dal competente organo della forma associativa.

3. All'art. 42, comma 2, del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, alla lettera b) sono aggiunte le seguenti parole: "nonché documenti annuali di programmazione ed indirizzo dei corpi di polizia locale".



## Art. 16 Corpo di polizia locale

1. I corpi di polizia locale sono costituiti dal comandante e da un numero minimo di addetti, in servizio a tempo indeterminato, stabilito da ciascuna regione, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e comunque non inferiore a dieci, salvo deroghe previste dalla legge regionale, limitate a specifici territori in relazione alla scarsa densità di popolazione ed alla morfologia del territorio.

2. Nel caso in cui i corpi siano costituiti in forma associata, gli enti locali debbono prevedere nella convenzione o negli statuti dell'associazione intercomunale la costituzione dell'assemblea dei sindaci, cui compete, nelle forme stabilite dal proprio regolamento, l'indirizzo, la direzione e la vigilanza del corpo nell'espletamento del servizio di polizia locale.

3. La qualifica di operatore di polizia locale <sup>(18)</sup> è articolata nelle seguenti figure professionali:

- a) agente;
- b) addetto al coordinamento e controllo;
- c) comandante del corpo.

## Art. 17 Direzione e vigilanza dei servizi di polizia locale

1. Nel rispetto del principio di separazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni attinenti alla gestione amministrativa, nonché nel quadro degli obiettivi stabiliti dal documento di programmazione annuale degli interventi dei corpi di polizia locale, il sindaco o l'assessore delegato, ovvero un rappresentante dell'assemblea dei sindaci della forma associativa intercomunale, il presidente della provincia o l'assessore delegato impartiscono le direttive al comandante del corpo, vigilano sull'espletamento dei servizi e adottano i provvedimenti previsti dalle leggi e dai regolamenti.



#### Art. 18

Abilitazione alla funzione di agente di polizia locale e di coordinamento e controllo.

1. L'attribuzione della qualifica di agente di polizia locale è subordinata al superamento di un esame di idoneità al termine di un corso di formazione pratica della durata da sei a nove mesi, disciplinato dalla legge regionale e al superamento di una prova conclusiva psico-attitudinale. Gli addetti alle funzioni di polizia locale, nelle more del conseguimento della qualifica di agente, possono svolgere esclusivamente funzioni ausiliarie, individuate dalla legge regionale.
2. Lo svolgimento dell'attività di coordinamento e controllo è subordinato al conseguimento della relativa idoneità, al termine di apposito corso di formazione organizzato nei modi stabiliti dalle regioni.

#### Art. 19

Comandante del Corpo di polizia locale

1. Il comandante del Corpo di polizia locale svolge le funzioni gestionali e organizzative previste dalla presente legge, dalle leggi regionali e dai regolamenti dei servizi di polizia locale.
2. Il comandante del Corpo di polizia locale riveste la qualifica di dirigente. Nei corpi di polizia locale aventi particolare complessità il comandante può delegare ad altri lo svolgimento di specifici compiti, secondo quanto stabilito dal regolamento di cui all'art. 14.
3. I comuni, le province secondo quanto previsto dalla legge regionale, nonché le forme associative intercomunali procedono alla nomina del comandante del rispettivo Corpo mediante concorso pubblico ovvero mediante conferimento di un incarico a tempo determinato. Nei corpi associati il comandante è responsabile verso l'organo esecutivo della forma associativa dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al Corpo. I rapporti fra il Comandante e i sindaci sono stabiliti dalla apposita convenzione che regola l'associazione.
4. Sono ammessi al concorso pubblico i candidati in possesso del



diploma di laurea e dell'idoneità alla direzione del Corpo di polizia locale, rilasciato dalle apposite sezioni delle scuole abilitate dalle regioni.

5. L'incarico di comandante del Corpo di polizia locale, con contratto a tempo determinato, può essere conferito a un dirigente dell'amministrazione pubblica ovvero ad un addetto al coordinamento e controllo in possesso dell'idoneità alla direzione di Corpi di polizia locale. Il dipendente pubblico cui è conferito l'incarico è collocato in aspettativa senza assegni. Qualora il Comandante incaricato non sia in possesso di detta idoneità è tenuto a frequentare apposito corso di specializzazione, della durata minima di sei mesi, disciplinato dalla legge regionale. L'esercizio delle funzioni, per un periodo di tre anni, da parte di dirigente specializzato, comporta l'attribuzione della idoneità alla direzione di Corpi di polizia locale.

6. I principi generali per l'organizzazione delle funzioni di formazione di cui al presente capo sono stabiliti, mediante intesa assunta nella Conferenza Unificata, ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera b) del d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Presso detta conferenza è tenuto un elenco degli abilitati alla funzione di direzione del corpo di polizia locale.

#### Art. 20

##### Disciplina dell'armamento

1. Con regolamento adottato dal Ministro dell'Interno, previa intesa nella Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera b) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti:

- a) i requisiti soggettivi richiesti per l'affidamento delle armi;
- b) i casi in cui l'abitazione al porto delle armi è sospesa di dritto;
- c) i casi in cui non è consentito assegnare singoli appartenenti alla polizia locale a servizi che richiedono l'impiego delle armi;
- d) gli obblighi generali degli enti locali e del personale in ordine alla consegna, alla tenuta e alla custodia delle armi e munizioni;
- e) le tipologie delle armi di cui la polizia locale può essere dotata, anche in relazione al possesso delle attribuzioni di cui all'art. 20, comma 1;
- f) i criteri generali per l'addestramento all'uso delle armi e l'accesso ai poligoni utilizzati dalle forze di polizia nazionali.



2. Il regolamento dell'ente locale specifica l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1.
3. Il comandante del Corpo individua i servizi da svolgere con l'impiego delle armi e le modalità di espletamento degli stessi, anche sulla base di eventuali indirizzi del Sindaco o del presidente della Provincia.
4. Il personale porta, senza licenza, le armi in dotazione, qualora i servizi ai quali è assegnato ne prevedano l'impiego. In porto delle armi è ammesso in via continuativa, anche fuori dal territorio dell'ente o degli enti associati, limitatamente alle esigenze di servizio.

#### Art. 21

##### Attribuzioni degli operatori di polizia locale

1. Alle attività di polizia locale è addetto il personale cui sia stata attribuita la qualifica di operatore di polizia locale. Tale personale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza o dell'ente presso cui è comandato, esercita il controllo sull'osservanza delle leggi e dei regolamenti nelle materie di competenza dell'ente, procedendo all'accertamento delle relative violazioni e svolge i compiti previsti dall'art. 11 per i comuni o dall'art. 12 per le province. A tali fini all'operatore sono attribuite le qualifiche di:
  - a) agente di polizia giudiziaria, riferita agli agenti, o di ufficiale, di polizia giudiziaria riferita agli addetti al coordinamento e controllo e al comandante del corpo;
  - b) agente di pubblica sicurezza.
2. In relazione ai compiti cui agli articoli 11, comma 1, lettera d) e 12, comma 1, lettera b), gli uffici dell'amministrazione finanziaria ed i comandi del corpo della Guardia di finanza cooperano per l'acquisizione ed il reperimento dei tributi locali e la repressione delle relative violazioni, procedendo, anche di propria iniziativa, secondo le norme e le facoltà loro attribuite dalla normativa tributaria statale.

#### Art. 22

Accesso alle banche dati del Ministero dell'interno, del pubblico



registro automobilistico, della direzione generale della motorizzazione civile e delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

1. All'art. 9, primo comma, della legge 1° aprile 1981, n. 121, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "L'accesso è altresì consentito agli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti ai corpi di polizia locale, debitamente autorizzati ai sensi dell'art. 11, comma secondo".

2. Dopo il secondo comma dell'art. 11 della legge 1° aprile 1981, n. 121, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Un particolare regime di autorizzazioni deve essere previsto dal regolamento per l'accesso da parte degli ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti ai corpi di polizia locale".

3. Il primo comma dell'art. 16-quater del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito dalla legge 19 marzo 1993, n. 68 è sostituito dal seguente:

"Gli operatori di polizia locale accedono gratuitamente ai sistemi informativi automatizzati del pubblico registro automobilistico e della direzione generale della motorizzazione civile, delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura".

4. Il decreto del Ministro dell'interno previsto dall'art. 16-quater, primo comma, del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito dalla legge 19 marzo 1993, n. 68, come modificato dal presente articolo, è emanato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

### CAPO III FORMAZIONE PROFESSIONALE

#### Art. 23 Formazione obbligatoria

1. L'attività formativa è svolta presso scuole gestite, in forma singola o associata, dalle amministrazioni comunali o provinciali, dalle amministrazioni regionali, da soggetti pubblici o privati. Le regioni stabiliscono i criteri per l'abilitazione delle scuole allo svolgimento delle attività formative. I programmi formativi sono approvati con il



coinvolgimento degli enti locali, secondo quanto stabilito dalla legge regionale. Gli esami di idoneità al termine dell'attività formativa sono effettuati da commissioni regionali.

2. L'accesso al corso di formazione di cui all'art. 18 è riservato ai candidati vincitori dei concorsi indetti dalle amministrazioni locali o a dipendenti dello stesso ente per processi di mobilità o di processi selettivi interni. Il periodo di prova si conclude trenta giorni dopo l'avvenuto superamento della prova conclusiva. Il non superamento della prova produce la cessazione del rapporto di lavoro.

3. Al fine della validità del titolo su tutto il territorio nazionale, la Conferenza unificata di cui al Capo III del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, su proposta della Conferenza dei presidenti delle regioni, approva i programmi-tipo cui le scuole regionali devono attenersi, distintamente per gli agenti, gli addetti al coordinamento ed al controllo ed i comandanti.

4. Al fine dell'attuazione delle politiche integrate per la sicurezza di cui all'art. 2, comma 3, i programmi formativi regionali prevedono, previa intesa con le amministrazioni statali interessate, l'interscambio delle attività formative o momenti di formazione congiunta fra gli operatori di polizia locale e quelli delle polizie nazionali.

5. Nell'ambito delle scuole per la formazione degli addetti alla polizia locale, sono istituite, previo specifico riconoscimento da parte della regione, apposite sezioni per la formazione dei comandanti dei Corpi di polizia locale.

#### Art. 24

Modalità di svolgimento dei concorsi e requisiti per la partecipazione

1. Le regioni stabiliscono, previa intesa nella conferenza unificata di cui al capo III del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i requisiti minimi necessari per l'ammissione ai concorsi banditi a livello locale per l'accesso alla qualifica di operatore di polizia locale.

2. Non sono ammessi ai concorsi coloro che risultino privi dei seguenti requisiti:



- a) godimento dei diritti civili e politici;
- b) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione;
- c) non essere stato espulso delle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici.

3. Le amministrazioni locali possono provvedere alla copertura dei posti disponibili nell'organico del personale dei rispettivi Corpi di polizia locale attingendo alle graduatorie in corso di validità relative ai corrispondenti concorsi banditi da altre amministrazioni locali. La regione stabilisce la quota che deve essere corrisposta all'amministrazione che ha bandito il concorso quale parziale rimborso delle spese sostenute.

#### TITOLO IV NORME FINANZIARIE, TRANSITORIE E FINALI

##### Art. 25

Modifiche ed integrazioni all'art. 208 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285

1. All'art. 208 del decreto 30 aprile 1992, n. 285 sono apportate le modificazioni e integrazioni di cui ai commi seguenti.
2. Al comma 2, lettera a), le parole "dell'ottanta per cento" sono sostituite dalle seguenti: "del settantacinque per cento".
3. Al comma 4, dopo le parole "i proventi spettanti agli altri enti indicati al comma 1 sono devoluti" sono inserite le seguenti: "nella misura del 95 per cento del loro ammontare".
4. Dopo il comma 4 è inserito il seguente:  
"4-bis. I proventi di cui al comma 1, spettanti allo Stato, alle regioni, alle province e ai comuni sono destinati, nella misura del 5 per cento del totale annuo complessivo, alle regioni per la formazione professionale degli operatori di polizia locale. La ripartizione delle risorse è effettuata dalla Conferenza Unificata di cui alla Capo III del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281."



5. Le regioni provvedono, con il coinvolgimento degli enti locali, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, a destinare alla formazione obbligatoria degli operatori di polizia locale le somme loro attribuite ai sensi del comma 4-bis dell'art. 208 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come introdotto dal comma 4. In particolare, sono rimborsate agli enti locali le somme da questi erogate al personale in formazione obbligatoria a titolo di stipendio, comprensive degli oneri fiscali e contributivi, nonché le rette di iscrizione versate dagli enti locali agli istituti formativi.

#### Art. 26

##### Disposizioni transitorie generali e attuative

1. Le unità di personale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, che svolgano funzioni di coordinamento e controllo, sono considerate a tutti gli effetti idonee per l'esercizio delle funzioni di cui all'art. 18, comma 2. Sono, altresì, considerati idonei agli stessi fini i comandanti dei servizi, cessati dall'incarico in seguito all'accorpamento delle funzioni ai fini della gestione associata.

2. Fino alla scadenza del termine fissato dalle leggi regionali per la costituzione dei Corpi intercomunali, le funzioni di polizia locale sono svolte dai servizi comunali esistenti. In caso non vi provveda la legge regionale, il termine per la costituzione dei Corpi intercomunali è di tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Fino all'adozione del regolamento di cui all'art. 20, comma 1, si applicano le previgenti disposizioni in materia di armamento degli addetti alla polizia locale.

#### Art. 27

##### Norme transitorie in materia di formazione professionale.

1. Il personale dei corpi o dei servizi di polizia municipale o provinciale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge, ovvero assunto entro i dieci mesi successivi in base a concorsi banditi prima della sua entrata in vigore si intende abilitato alla funzione di operatore di polizia locale.



2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Conferenza Unificata di cui al Capo III del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, approva i programmi-tipo di cui all'art. 22, comma 3. Decorso inutilmente detto termine, le regioni adottano programmi-tipo, valevoli sul territorio regionale, nonché su quello nazionale, salva diversa determinazione della conferenza unificata cui detti programmi sono inviati due mesi prima della loro entrata in vigore.

3. Entro quattro mesi dall'approvazione dei programmi-tipo di cui al comma 2, le regioni emanano la normativa relativa all'abilitazione delle scuole. Decorso inutilmente detto termine, le amministrazioni comunali e provinciali possono far svolgere l'attività formativa per il conseguimento dell'abilitazione alla funzione di operatore di polizia locale presso scuole abilitate per il livello nazionale di altre regioni. In tal caso, le amministrazioni comunali e provinciali possono richiedere alle regioni di appartenenza il rimborso dei maggiori oneri sostenuti per la formazione del personale interessato.

#### Art. 28

Riqualificazione professionale straordinaria del personale in servizio.

1. Al fine di adeguare ai principi introdotti dalla presente legge la formazione professionale del personale con qualifica di operatore di polizia locale in servizio alla data di entrata in vigore della stessa, le regioni e gli enti locali, singoli o associati, provvedono ad organizzare le attività di riqualificazione secondo le modalità stabilite dalle regioni.

2. La riqualificazione professionale per ciascuna unità di personale deve aver luogo entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della presente legge. A tal fine, per un periodo di cinque anni, decorrente dalla data di entrata in vigore della presente legge, la percentuale di cui all'art. 208, comma 4-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, come introdotto dall'art. 24 della presente legge, è elevata al sette per cento, con una corrispondente riduzione della percentuale prevista dall'art. 208, comma 2, lettera a) e comma 4 del citato decreto legislativo n. 285 del 1992.



#### Art 29

Norme di prima applicazione per l'idoneità alla direzione dei corpi di polizia locale.

1. In sede di prima applicazione della presente legge, sono iscritti di diritto, a richiesta degli interessati nell'elenco di cui all'art. 18, comma 6 i seguenti soggetti:

- a) i comandanti dei Corpi di polizia locale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge;
- b) coloro che abbiano svolto la funzione di comandante di Corpo di polizia locale ovvero di responsabile di servizio composto da almeno sette operatori, per almeno tre anni;
- c) gli addetti al coordinamento e al controllo in possesso della qualifica dirigenziale alla data di entrata in vigore della presente legge e che svolgano tale funzione da almeno tre anni;
- d) i vice comandanti dei Corpi di polizia locale, i cui posti risultino regolarmente istituiti e coperti mediante concorso pubblico da almeno tre anni.

#### Art. 30

Adeguamento della legislazione regionale

1. Le regioni adeguano la loro legislazione in materia di polizia urbana e rurale entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. In caso di inerzia, dopo tale periodo le norme in contrasto con i principi della presente legge cessano di avere efficacia.

#### Art 31

Copertura finanziaria

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in ... miliardi annui ... si provvede mediante ...



### Art. 32

#### Abrogazioni e ulteriori modificazioni legislative.

1. E' abrogata la legge 7 marzo 1986, n. 65.
2. All'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, dopo le parole "dei servizi di protezione civile" sono inserite le seguenti: "e dei corpi di polizia locale".



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



**ALLEGATO N. 2**

**ACCORDO IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA TRA  
IL MINISTERO DELL'INTERNO E LA GIUNTA DELLA  
REGIONE EMILIA-ROMAGNA**

---

**VISTA** la legge 1° aprile 1981 n. 121;

**VISTA** la legge 15 marzo 1997 n. 59;

**VISTO** il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112;

**VISTO** il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29;

**VISTA** la legge della Regione Emilia-Romagna 26 aprile 1999 n.3

**VISTO** l'art. 7 del DCPM 12 settembre 2000 di cui alla G.U. del 30 dicembre 2000

**VISTA** l'Intesa Istituzionale di Programma stipulata il 22 marzo 2000 tra il Governo della Repubblica e la regione Emilia-Romagna;

**CONSIDERATO** che la predetta Intesa Istituzionale di Programmacostituisce il quadro di riferimento degli atti diprogrammazione negoziata che hanno luogo nell'Emilia-Romagna e lo strumento con il quale sono stati stabiliti gli obiettivi da conseguire per i quali è indispensabile l'azione coordinata dal Governo della Repubblica e della Giunta della regione Emilia-Romagna;

**CONSIDERATO** che l'Intesa Istituzionale di Programma prevede, tra l'altro, la definizione di un accordo in materia di sicurezza urbana diretto a perfezionare la collaborazione e le sinergie di sicurezza tra Istituzioni dello Stato responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica e Comuni, Province e Regioni, nell'ambito delle rispettive attribuzioni;



**RILEVATO** che l'Intesa Istituzionale di Programma ha individuato i settori di concertazione: nella promozione di una più intensa collaborazione tra i sistemi informativi dell'Autorità di Pubblica Sicurezza sistemi informativi delle Autorità regionali, Provinciali e Comunali, nel miglioramento del coordinamento fra le sale operative delle Forze di polizia e dei Corpi di Polizia municipale, nella collaborazione per migliorare la formazione e l'aggiornamento professionale del personale delle Forze di polizia, dei Corpi di Polizia Municipale e di altri operatori della sicurezza, e, infine, nella promozione e realizzazione, con il concorso finanziario della Regione, di progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza, o finalizzati alla valutazione dell'impatto in termini di sicurezza di grandi interventi infrastrutturali;

**RITENUTO** di dover dare attuazione all'Intesa Istituzionale di Programma in materia di sicurezza urbana con l'individuazione dei progetti e delle iniziative e delle risorse necessarie per darvi seguito, che dovranno essere avviate negli ambiti individuati con il coinvolgimento delle parti contraenti e degli enti locali interessati, ciascuno nei limiti delle proprie attribuzioni delineate dalle normative vigenti;

**CONSIDERATO** che il Ministero dell'Interno e per esso l'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, consapevoli del loro ruolo istituzionale sono impegnati a cogliere le nuove istanze di sicurezza provenienti dalla società civile, con l'adeguamento costante delle strategie, delle metodologie operative, delle soluzioni organizzative e gestionali, e con il consolidamento della cooperazione con tutti gli organismi istituzionali interessati, compresi in particolare la Amministrazione locale e la Polizia Municipale;

**CONSIDERATO** che la Regione Emilia-Romagna si è posta l'obiettivo di promuovere un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale, anche attraverso la disciplina del servizio di polizia regionale e locale;

Tutto ciò premesso e considerato si stipula il presente:



## **ACCORDO IN MATERIA DI SICUREZZA URBANA**

Tra il Ministro dell'Interno e il Presidente della Giunta Regionale dell'Emilia-Romagna.

### **Articolo 1**

(Oggetto dell'Accordo)

1. Oggetto dell'Accordo è l'individuazione dei progetti che il Ministero dell'Interno e la Regione Emilia-Romagna si impegnano a realizzare nei limiti delle proprie attribuzioni, con la compartecipazione anche degli Enti locali interessati, nel settore della sicurezza urbana.

### **Articolo 2**

(Efficacia delle premesse)

1. Le premesse costituiscono parte sostanziale ed integrante del presente accordo.

### **Articolo 3**

(Sistemi informativi)

1. Il Ministero dell'Interno e la Regione Emilia-Romagna convengono sull'utilità di avviare, a partire dal 1° luglio 2001, e per la durata massima di un biennio, la sperimentazione di un sistema di rilevazione dei fenomeni di criminalità e disordine urbano diffuso che si verificano nell'Emilia-Romagna.

2. Per la realizzazione di tale sistema sperimentale, che dovrà consentire una rappresentazione anche su cartografia digitalizzata dei fenomeni di criminalità e disordine urbano diffuso, le parti contraenti costituiscono, in tempo utile per l'avvio della sperimentazione, presso la sede della Prefettura di Bologna un "Laboratorio" informatico in cui far confluire le informazioni sintetiche e analitiche, rese anonime, sulla delittuosità delle Province di Bologna, Modena, Reggio Emilia e Rimini in possesso del CED del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e



quelle disponibili da parte delle Polizie Municipali sugli episodi di "inciviltà e degrado urbano".

3. Per le modalità di costituzione e di funzionamento del "Laboratorio" si rinvia alle intese tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e la Regione Emilia-Romagna. La scelta dei contenuti informativi da privilegiare e il programma di attività del "Laboratorio" saranno definiti semestralmente dai responsabili di progetto d'intesa con le rispettive Amministrazioni.

4. Il "Laboratorio" avrà sede in locali appositamente attrezzati dalla Prefettura di Bologna e sarà dotato di risorse hardware e software, commisurate alla fase sperimentale dell'iniziativa, messe a disposizione dalla Regione Emilia-Romagna. Ciascuna Amministrazione si farà inoltre carico delle spese relative al personale tecnico - operativo di competenza, assegnato al laboratorio secondo le intese di cui al punto 3. del presente articolo.

5. La sperimentazione si concluderà entro il 30 giugno del 2003 o anticipatamente su proposta dei responsabili di progetto.

6. Entro tre mesi dalla conclusione della sperimentazione viene predisposta, a cura dei responsabili di progetto, una relazione sui risultati raggiunti nel periodo di sperimentazione, sulla base della quale il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e la Regione Emilia-Romagna ricercheranno le necessarie intese in ordine alla configurazione e gestione a regime del "laboratorio", e alla estensione del progetto, con le stesse modalità, alle altre Province della Regione.

7. Verrà, inoltre, costituito, entro due mesi dalla stipula dell'Accordo, un gruppo di studio congiunto tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero Interno e la Regione Emilia-Romagna per la soluzione di problematiche che riguardano il miglioramento delle forme di collaborazione in tema di sistemi informativi e delle possibilità di accesso alle banche dati del Dipartimento della Pubblica Sicurezza.



#### **Articolo 4**

(Sale operative delle Forze di Polizia e dei Corpi di Polizia Municipale)

1. Le parti concordano sull'opportunità di creare i presupposti tecnologici che consentano lo sviluppo di future sinergie operative tra le Sale Operative delle Forze di Polizia e quelle dei Corpi di Polizia Municipale al fine di migliorare l'impiego delle risorse sul territorio.
2. In una prima fase, saranno realizzati, per iniziativa del Dipartimento della pubblica sicurezza e delle Amministrazioni locali interessate, sistemi di comunicazioni bidirezionali tra le Sale Operative della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e dei Corpi di Polizia Municipale operanti in Emilia-Romagna attraverso "derivazioni telefoniche dirette" per i Comuni capoluoghi di Provincia e ricercando idonee soluzioni per gli altri Comuni.
3. In una seconda fase sarà previsto - per i Comuni di Bologna, Modena, Reggio Emilia e Rimini - lo sviluppo di più idonei sistemi di comunicazione tra le summenzionate Sale Operative, ricorrendo all'adozione di sistemi di interconnessione e radiolocalizzazione delle forze impiegate sul territorio.
4. Il programma di attività volto alla realizzazione di quanto previsto ai punti 2. e 3. sarà definito semestralmente dai responsabili di progetto d'intesa con le rispettive Amministrazioni. A tal fine il Dipartimento della pubblica sicurezza renderà disponibili alla Regione Emilia-Romagna i risultati delle sperimentazioni attualmente in corso e le specifiche dei diversi sistemi di comunicazione, radiolocalizzazione e gestione delle sale operative, da esso man mano adottate, al fine di sviluppare funzionalità compatibili anche presso le sale operative dei Corpi di polizia municipale.
5. Le parti convengono di perfezionare le installazioni tecnologiche nei comuni di Bologna, Modena, Rimini e Reggio Emilia entro l'anno 2002, sulla base di intese da definirsi tra il Dipartimento della pubblica sicurezza e la Regione Emilia-Romagna.
6. A decorrere dal 1° gennaio 2002, compatibilmente con il perfezionamento delle installazioni di cui al punto 5., e per la durata di



un anno, sarà avviata una fase di sperimentazione, finalizzata a disciplinare - nei limiti delle rispettive attribuzioni - i livelli di integrazione tra le Sale Operative delle Forze di Polizia e dei Corpi di Polizia Municipale mediante l'adozione, in sede locale, di protocolli operativi di impiego delle risorse.

7. Entro il 30 settembre 2003, il Dipartimento della Pubblica sicurezza e la Regione Emilia-Romagna, sulla base di una relazione sui risultati raggiunti dalla sperimentazione predisposta dai responsabili di progetto, esamineranno la possibilità di pervenire ad una pianificazione che riguarderà l'estensione del sistema in argomento al restante territorio regionale.

8. La Regione Emilia-Romagna, si impegna a verificare la disponibilità da parte di Agenzie private di sicurezza, operanti in una delle quattro città oggetto di sperimentazione, a dotarsi di tecnologie di comunicazione e radiolocalizzazione delle proprie unità operative compatibili con quelle adottate dalle sale operative delle Forze di Polizia nazionali e dai Corpi di polizia municipale, al fine di individuare, d'intesa con le Autorità provinciali di pubblica sicurezza, forme di integrazione tra i compiti di istituto propri delle Forze di polizia nazionali e dei Corpi di polizia municipale e l'attività complementare che può essere utilmente svolta dalle Agenzie private.

### **Articolo 5**

(Formazione e aggiornamento professionale)

1. Le parti concordano sull'opportunità di sviluppare iniziative in tema di formazione congiunta del personale delle Forze di polizia, dei Corpi di Polizia Municipale e di altri operatori della sicurezza, in grado di migliorare il livello di professionalità, nonché di integrazione tra gli operatori, nel quadro delle iniziative in tema di "sicurezza diffusa", previste, peraltro, anche dai "protocolli di sicurezza urbana" stipulati in sede locale.

2. Sono individuate due principali aree di interesse: la prima, riguardante la formazione congiunta da sviluppare a supporto dei futuri modelli operativi comuni alle Forze di polizia nazionali e alle



Polizie municipali (si citano, ad esempio, la polizia di prossimità, la gestione del controllo del territorio, l'integrazione delle Sale Operative); la seconda, relativa all'aggiornamento professionale degli operatori nelle materie e nelle problematiche di comune interesse (si citano, ad esempio, le violenze e le molestie sessuali, la violenza familiare, lo sfruttamento e la violenza sui minori, la prostituzione coatta, le violenze e le discriminazioni su base xenofoba o razzista, i conflitti culturali ed etnici, le tossicodipendenze, i fenomeni di truffa ed usura).

3. A tal fine le parti costituiscono, entro il 30 giugno 2001, un Comitato tecnico - scientifico composto dai responsabili di progetto e da due membri, ciascuno, prescelti dal Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e dalla Regione Emilia-Romagna, con il compito di definire la programmazione operativa su base annuale dell'attività di formazione, nonché i contenuti e le modalità di realizzazione dei singoli progetti formativi.

4. Una prima programmazione di attività, mediante almeno un seminario di aggiornamento congiunto per ciascuna Provincia, compatibilmente con le esigenze delle Scuole di Polizia interessate, sarà sviluppata entro il 30 giugno 2001 in relazione all'anno formativo "settembre 2001 - giugno 2002".

5. Relativamente a quanto previsto al punto 4., i costi di partecipazione ai corsi e alle iniziative di aggiornamento professionale sono a carico, per i rispettivi ambiti di competenza, del Dipartimento della pubblica sicurezza del Ministero dell'Interno e delle Amministrazioni locali invianti. I costi di organizzazione e docenza sono sostenuti dalle parti prendendo a riferimento il numero dei rispettivi frequentatori.

6. Le parti concordano di regolare, entro un mese dalla stipula del presente accordo, con specifica convenzione tra la Direzione Centrale per gli Istituti d'Istruzione del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e la scuola regionale specializzata di polizia locale, i rapporti di collaborazione per la reciproca disponibilità delle strutture ordinarie e specializzate operanti in regione per la formazione degli operatori di polizia.

7. Entro il 30 maggio 2002 viene predisposta, a cura dei responsabili di



progetto, una relazione sui risultati, anche parziali, della prima fase di attività formativa, al fine di sviluppare la programmazione delle attività future.

### **Articolo 6**

(Nomina e compiti dei responsabili)

1. Il Dipartimento della pubblica sicurezza e la Regione Emilia - Romagna individueranno, entro 30 giorni dalla firma della convenzione, un responsabile per parte, per ciascuno dei progetti previsti dagli articoli 3.,4. e 5. di cui sopra, e un responsabile per parte delle attività generali di coordinamento e di attuazione dei programmi e degli impegni assunti con il presente Accordo, ai quali ultimi compete:

- a) la promozione di verifiche periodiche volte all'attuazione della convenzione e alla soluzione dei problemi emersi;
- b) la riprogrammazione dei tempi di realizzazione delle diverse attività, nell'ambito delle scadenze ultime definite per ciascuna area di collaborazione;
- c) la facoltà di proporre al Dipartimento della Pubblica Sicurezza e alla Regione Emilia-Romagna l'adozione delle decisioni necessarie allo sviluppo dei contenuti del presente Accordo;
- d) la facoltà di proporre alle parti le modifiche o le integrazioni al presente Accordo che si rendessero necessarie;

### **Articolo 7**

(Rapporti con la Prefettura di Bologna)

1. Dell'attuazione dei programmi previsti dal presente Accordo dovrà essere informato il Prefetto del capoluogo della Regione Emilia-Romagna per il necessario raccordo ed ogni utile contributo.



### **Articolo 8**

(Durata)

1. Il presente accordo ha durata quinquennale a decorrere dalla data di inizio della sua efficacia.

2. Le parti si impegnano fin d'ora ad incontrarsi un anno prima della scadenza del presente Accordo per discutere l'eventuale rinnovo dello stesso.

### **Articolo 9**

(Disciplinare)

1. Le parti potranno concordemente decidere di modificare in qualunque momento e per tutta la durata i contenuti del presente Accordo.

### **Articolo 10**

(Interpretazione dell'Accordo)

1. Per l'interpretazione e l'esecuzione del presente Accordo, i rapporti si svolgeranno tra il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e la regione Emilia-Romagna.

Il Ministro dell'Interno

Enzo Bianco

Il Presidente della Giunta  
della Regione Emilia-Romagna

Vasco Errani

Roma, 2 Maggio 2001



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



**ALLEGATO N. 3**

**CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME**

**PRIME PROPOSTE DELLE REGIONI IN MATERIA DI SICUREZZA  
E FLUSSI MIGRATORI PER L'INCONTRO CON IL GOVERNO**

ROMA, 15 GIUGNO 2000

---

In previsione della istituzione di una sede costante di confronto con il Governo sulle tematiche indicate, le Regioni evidenziano intanto queste prime proposte:

1) Costituzione di un Comitato istituzionale regionale per la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale.

Il Presidente della Regione, il Prefetto del capoluogo di Regione, le autorità provinciali di pubblica sicurezza, i vertici regionali delle forze di polizia, i Sindaci dei capoluoghi e i Presidenti delle Province dovrebbero farne parte. Il Comitato si riunisce in seduta plenaria o con una parte dei propri componenti a seconda dei temi da affrontare.

Il Comitato è presieduto dal Presidente della Regione congiuntamente al Prefetto del capoluogo regionale che concordano l'ordine del giorno e la convocazione.

Il Comitato può riunirsi in sessione congiunta con i Rappresentanti del Potere giudiziario per esaminare, in connessione con le problematiche della sicurezza, i problemi di comune interesse, fermo restando il ruolo e la funzione strategica dei comitati provinciali della sicurezza e la necessità di trovare un livello superiore di confronto e concertazione a scala regionale.

Per questo il Comitato dovrà acquisire poteri di indirizzo e coordinamento nella realizzazione di un sistema integrato e di un efficace coordinamento per la politica della sicurezza.

2) Per le polizie locali, le Regioni devono proporsi un ruolo di indirizzo



e coordinamento delle polizie municipali, fermi restando i poteri gerarchici e amministrativi dei sindaci, per quanto riguarda le modalità organizzative, la formazione, l'omogeneizzazione dei sistemi informativi e delle modalità di relazione con i cittadini, ecc.

Va inoltre affermato il principio della cooperazione permanente fra le Forze di polizia dello Stato e le polizie municipali ai fini della sicurezza delle città.

Proposte in tema di flussi migratori

3) Associare le Regioni al procedimento di determinazione delle quote di immigrati ammessi annualmente. Le Regioni infatti, in stretto raccordo con gli Enti locali, rappresentano adeguatamente le necessità dei territori e le loro capacità di accoglienza anche sulla base delle indicazioni delle associazioni economiche, sindacali sociali e religiose presenti sul territorio.

Nell'immediato occorre una valutazione attenta della situazione per il 2000 considerato che esiste il problema urgente di molte migliaia di immigrati presenti in Italia e, allo stato attuale, non regolarizzabili.

Roma, 15 giugno 2000



CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME

“DDL SULLE POLIZIE LOCALI E LE POLITICHE DI  
SICUREZZA URBANA”

Roma, 8 febbraio 2001

---

La Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, esaminato il nuovo testo unificato sulla “Legge quadro sull’ordinamento della polizia locale” adottato dalla competente Commissione della Camera il 17 Gennaio 2001, esprime forte preoccupazione per i contenuti della proposta e la necessità di dar comunque corso ad ulteriori approfondimenti prima della sua approvazione da parte dei due rami del Parlamento.

La Conferenza rileva infatti che il testo unificato:

a) relega le Regioni in un ruolo del tutto marginale contraddicendo palesemente le intese raggiunte con il Governo all’atto della costituzione, nel giugno scorso, del Tavolo di confronto per l’approfondimento delle proposte in materie di sicurezza;

b) contrasta con l’obiettivo assunto dalla Conferenza dei Presidenti nella seduta del 15 Giugno 2000 volto a “promuovere un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale” il che presuppone, allo stesso tempo, una dimensione urbana e regionale delle politiche di sicurezza, ed una reciprocità ed integrazione delle competenze e delle risorse proprie di ogni livello istituzionale (polizie nazionali, polizie locali, interventi sociali, recupero urbano, sorveglianza tecnologica, ecc.), che non si ritrova nel testo adottato alla Camera;

c) determina una evidente sovrapposizione e confusione tra il ruolo proprio delle Forze di Polizia nazionali e quello delle Polizie locali, tra le competenze e le responsabilità proprie delle Autorità provinciali di pubblica sicurezza e quelle dei Sindaci, con un evidente rischio di subordinazione dei Sindaci eletti agli organi di rappresentanza amministrativa del Governo in sede locale;



d) si pone in contraddizione con gli articoli 3 e 4 della stessa legge di Riforma costituzionale già approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento.

La Conferenza dei Presidenti ritiene invece necessario dare seguito al documento approvato il 15 giugno 2000 predisponendo un apposito emendamento da inserire nel disegno di legge “Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini”, attualmente all’esame del Parlamento.

La Conferenza dei Presidenti richiede pertanto:

a) la convocazione da parte del Governo del “Tavolo di confronto per l’approfondimento delle proposte in materie di sicurezza” in relazione al testo unificato di riforma della Polizia locale adottato dalla competente Commissione della Camera e all’emendamento proposto dalle Regioni al disegno di legge “Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini all’esame del Parlamento;

b) l’intervento dei Presidenti della Camera e del Senato affinché sia garantita alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e all’Anci la possibilità di esporre le proprie valutazioni alle competenti Commissioni parlamentari.

La Conferenza dà inoltre mandato alla propria Presidenza di richiedere un incontro urgente con la Presidenza dell’Anci per confrontare le reciproche opinioni sul testo di riforma adottato alla Camera e sull’emendamento al “pacchetto sicurezza” predisposto dalle Regioni, e per proporre all’Anci, anche sulla base della sollecitazione del Forum italiano per la sicurezza urbana, la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto per cominciare ad elaborare, d’intesa tra Città e Regioni, una proposta legislativa organica volta a delineare gli strumenti atti a “promuovere un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale” comprensiva di una coerente riforma della Polizia locale, da sottoporre all’esame del prossimo Parlamento.



Emendamento AS 4963

“Interventi legislativi in materia di tutela della sicurezza dei cittadini”.

All’art. 16 dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

“ 2. Dopo l’art. 20 della legge 1° Aprile 1981, n.121, è inserito il seguente:

Art 20 - bis (Politiche integrate per la sicurezza)

1. Le regioni promuovono l’integrazione delle politiche sociali e territoriali di competenza delle autonomie regionali e locali con le politiche di contrasto della criminalità.

2. L’integrazione, fondata sulla collaborazione tra Stato, regioni ed enti locali, si realizza tramite intese ed accordi locali in materia di sicurezza, nonché mediante il coordinamento attuato nell’ambito di una Conferenza, istituita con legge regionale. La Conferenza è presieduta dal Presidente della Regione; ne fanno parte rappresentanti degli enti locali, nonché rappresentanti delle autorità provinciali di pubblica sicurezza e delle forze di polizia nazionali designati dal Ministro dell’interno”.

Roma, 8 febbraio 2001



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



**ALLEGATO N. 4**

**REGIONE EMILIA-ROMAGNA  
TESTO COORDINATO**

**LEGGE REGIONALE N° 3 1999 E SUCCESSIVE MODIFICHE  
(L.R. 20/2001 E L.R. 49/2001)  
RIFORMA DEL SISTEMA REGIONALE E LOCALE  
STRALCIO**

**TITOLO VIII  
POLIZIA AMMINISTRATIVA REGIONALE E LOCALE  
REGIME AUTORIZZATORIO**

**Capo I  
Polizia amministrativa e politiche regionali per la sicurezza**

**Sezione I  
Principi generali**

**Art. 217**

**Oggetto**

1. Il presente capo detta norme per la promozione un sistema integrato di sicurezza delle città del territorio regionale, anche attraverso la disciplina del servizio di polizia regionale e locale.

**Art. 218**

**Finalità del sistema integrato di sicurezza**

1. In attuazione della lett. d) del comma 3 dell'art. 2 dello Statuto regionale, e nell'ambito delle proprie competenze, la Regione assume come proprio compito lo sviluppo della sicurezza, con particolare riferimento all'emergere di fenomeni di illegalità diffusa.

2. Ai fini dell'attuazione del comma 1, si intendono come politiche per la sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale.

3. Gli interventi regionali nelle politiche per la sicurezza privilegiano:

- a) gli interventi integrati, di natura preventiva;
- b) le pratiche di mediazione e riduzione del danno;



- c) l'educazione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità.
4. Il Consiglio regionale determina gli indirizzi relativi agli interventi regionali nelle politiche per la sicurezza. La Giunta regionale riferisce annualmente al Consiglio sulle attività svolte ai sensi del presente capo.
5. La Conferenza Regione-Autonomie locali svolge periodiche sessioni sui temi della sicurezza. A tali sessioni sono invitati a partecipare i Prefetti e i Questori della Regione.

#### Art. 219

##### Coordinamento delle politiche regionali e locali per la sicurezza

1. La Regione, in collaborazione con gli Enti locali, e nel rispetto delle competenze ad essi spettanti, promuove:
- a) il coordinamento degli interventi di cui al presente capo finalizzato al raccordo con quelli propri degli organi dello Stato responsabili dell'ordine e della sicurezza pubblica, per una efficace ed integrata presenza sul territorio, nonché al raccordo dei sistemi formativi ed informativi;
  - b) la collaborazione istituzionale per la prevenzione dei fenomeni di criminalità;
  - c) la costituzione, da parte delle amministrazioni locali, di forme di consultazione stabili che coinvolgano anche organismi associativi e di volontariato.

#### Sezione II

##### Promozione della sicurezza

#### Art. 220

##### Politiche e interventi

1. Per le finalità di cui all'art. 218 la Regione:
- a) realizza attività di ricerca, documentazione, comunicazione e informazione;
  - b) fornisce supporto e consulenza tecnica nei confronti degli enti pubblici e delle associazioni ed organizzazioni operanti nelle materie di cui al presente capo;



c) promuove e stipula intese istituzionali di programma, accordi di programma e altri accordi di collaborazione per realizzare specifiche iniziative di rilievo regionale nel campo della sicurezza.

2. Nell'ambito dell'attuazione della L.R. 24 luglio 1979, n. 19 la Regione cura l'organizzazione di corsi di formazione per operatori del settore pubblico, del sistema associativo e del volontariato.

#### Art. 220 bis

##### Interventi di rilievo locale

1. La Regione concede contributi ai Comuni, alle Province, alle Unioni, alle Comunità montane e alle Associazioni intercomunali per la realizzazione di iniziative finalizzate agli obiettivi di cui all'art. 218, realizzate anche di concerto con operatori privati. I contributi sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle spese di personale.

2. La Regione concede contributi alle associazioni ed alle organizzazioni di volontariato iscritte ai registri di cui alla L.R. 2 settembre 1996, n. 37 che operano a favore delle vittime di reati nel campo della sicurezza e a sostegno della prevenzione dei reati, per la realizzazione di specifiche iniziative. I contributi sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle spese per investimenti.

3. I contributi di cui al comma 1 sono concessi in misura non superiore al 50% dell'importo delle spese ritenute ammissibili e quelli di cui al comma 2 sono concessi in misura non superiore all'80% di dette spese, secondo le priorità, i criteri e le modalità stabiliti dalla Giunta regionale.

#### Art. 220 ter

##### Interventi di rilievo regionale

1. La Regione realizza direttamente gli interventi di propria competenza derivanti dalle intese e dagli accordi di cui alla lettera c) del comma 1 dell'art. 220.

2. La Regione promuove, d'intesa con i soggetti di cui al comma 1



dell'art. 220 bis, la realizzazione di progetti di rilievo regionale, volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di disordine urbano diffuso, caratterizzati da una pluralità di interventi e da un adeguato sistema di valutazione dei risultati. Tali progetti, per iniziativa degli Enti locali, possono coinvolgere altri soggetti, pubblici o privati, direttamente interessati alla realizzazione degli interventi previsti.

3. La Regione concede ai soggetti realizzatori dei progetti di cui al comma 2 contributi per spese di progettazione ed attuazione in misura non superiore al 50% delle spese ammesse, secondo i criteri e le modalità stabilite dalla Giunta regionale. Gli interventi in cui si articolano i progetti possono, in particolare, riguardare: la riqualificazione e la manutenzione straordinaria dello spazio urbano, l'illuminazione e le tecnologie per la sorveglianza, la prevenzione sociale e la riduzione del danno, la mediazione dei conflitti e l'animazione dello spazio pubblico, l'integrazione sociale ed il contrasto delle discriminazioni, la qualificazione delle polizie locali e l'integrazione operativa con le polizie nazionali, il sistema di valutazione dei risultati."

#### Art. 221

##### Comitato scientifico

1. Per la realizzazione delle iniziative previste dalla presente sezione la Giunta regionale si avvale di un comitato scientifico che coordina le attività di ricerca.

2. Il comitato è composto da un numero massimo di quindici qualificati esperti esterni e da altri esperti interni all'amministrazione nominati dalla Giunta regionale, la quale ne individua il coordinatore.



Sezione III  
**Polizia amministrativa regionale e locale**

Art. 222

Servizio di polizia amministrativa regionale e locale

1. Il servizio di polizia amministrativa regionale e locale è esercitato dall'insieme coordinato delle strutture di polizia locale operanti nel territorio della regione.
2. La Regione esercita in materia di polizia amministrativa locale funzioni di coordinamento, indirizzo, sostegno all'attività operativa e alla formazione e aggiornamento professionale dei corpi e servizi. Promuove, altresì, forme di collaborazione con le forze di pubblica sicurezza in materia di polizia amministrativa regionale e locale.

Art. 223

Comitato consultivo per la polizia regionale e locale

1. È istituito il Comitato consultivo per la polizia regionale e locale.
2. Esso dura in carica quanto il Consiglio regionale ed è composto dall'assessore regionale competente in materia di affari istituzionali, o suo delegato, che lo presiede, da sei esperti scelti, di norma, fra i comandanti di Corpi di polizia locale nominati dal Presidente della Regione, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali, e da due collaboratori regionali.
3. Il Comitato è organo di consulenza e proposta alla Giunta regionale, finalizzato alla realizzazione del coordinamento complessivo delle funzioni svolte dal servizio di polizia amministrativa regionale e locale.
4. Il Comitato opera sulla base degli indirizzi programmatici deliberati dalla Giunta regionale e delle intese raggiunte in sede di Conferenza Regione-Autonomie locali, finalizzati alla realizzazione di progetti regionali volti alla soluzione di specifiche problematiche inerenti l'esercizio delle funzioni di polizia locale.
5. La struttura organizzativa regionale competente cura i compiti di supporto tecnico ed organizzativo al Comitato.



#### Art. 224

##### Contributi regionali

1. La Regione concede contributi agli Enti locali per la realizzazione, in forma associata, di progetti volti alla soluzione di rilevanti problematiche di polizia locale, anche ai fini di cui alla sezione prima del capo primo del presente titolo, sulla base delle priorità, dei criteri e delle modalità stabiliti dalla Giunta regionale, in misura non superiore al 50% delle spese ritenute ammissibili.
2. Per l'istruttoria delle domande di finanziamento la Giunta regionale si avvale del Comitato di cui all'art. 223.

#### Art. 225

##### Funzioni di polizia municipale

1. I Comuni esercitano le funzioni demandate alla polizia municipale dalla L. 7 marzo 1986, n. 65.
2. La Regione promuove le forme associative fra i Comuni relative all'esercizio delle seguenti funzioni:
  - a) assicurare la presenza costante sul territorio;
  - b) prevenire le emergenze riguardanti la viabilità stradale, in particolare al fine di prevenire i sinistri connessi a ricorrenti condizioni di mobilità ad elevato rischio;
  - c) coordinare i propri sistemi informatici ed informativi, anche al fine della connessione con i sistemi delle forze di polizia operanti sul territorio.
3. La Regione promuove accordi fra i Comuni e le competenti autorità dello Stato per l'esercizio coordinato e continuativo delle funzioni di polizia di sicurezza, spettanti agli addetti alla polizia municipale ai sensi dell'art. 3 della legge n. 65 del 1985.

#### Art. 226

##### Norme generali per l'istituzione del servizio di polizia municipale

1. In ogni Comune il servizio di polizia municipale deve essere svolto con modalità che ne consentano la fruizione tutti i giorni dell'anno. A tal fine i Comuni adottano opportune forme associative nel quadro dei livelli ottimali di cui al capo III del titolo III.



2. I Comuni singoli o associati nei quali gli adempimenti di polizia locale sono esercitati da almeno sette operatori, possono procedere all'istituzione del Corpo di polizia municipale.

3. La dotazione organica dei Corpi di polizia municipale prevede, di norma, almeno un addetto ogni 1000 abitanti. Nei Comuni di classe I/A, I/B e II la dotazione organica del Corpo non può essere inferiore a un addetto per ogni 1.000 abitanti.

#### Art. 227

##### Gestione associata dei servizi di polizia municipale

1. La gestione associata si svolge nell'ambito delle Unioni, delle Associazioni intercomunali e delle Comunità montane.

2. Nel caso di gestione associata dei servizi di polizia locale, la forma associata disciplina l'adozione del regolamento per lo svolgimento del servizio, fissandone i contenuti essenziali.

3. Gli enti o le strutture comuni per la gestione dei servizi di polizia municipale in forma associata assolvono i compiti di carattere tecnico-organizzativo e strumentali rispetto ad esigenze di efficienza e di economicità del servizio.

4. Il responsabile del servizio di polizia gestito in forma comune ha il compito di coordinare l'impiego tecnico-operativo degli addetti, sulla base delle richieste e delle esigenze delle amministrazioni associate; egli è altresì responsabile della disciplina e dell'addestramento del personale.

#### Art. 228

##### Funzioni delle Province

1. La Provincia esercita le funzioni di polizia locale nelle materie connesse alle proprie competenze.

2. A tal fine la Provincia può istituire un Corpo di polizia amministrativa provinciale.



Art. 229

Segni distintivi

1. Restano in vigore i segni distintivi per la polizia municipale di cui agli allegati A, B, C e D della L.R. 22 gennaio 1988, n. 3, come sostituiti dalla L.R. 8 aprile 1994, n. 14.

Art. 230

Regolamento di polizia locale

1. Le Province, le Comunità montane e i Comuni singoli o associati, in cui sia operante un Corpo o servizio di polizia locale, ne definiscono con regolamento l'organizzazione, l'attività e le funzioni.

2. L'ordinamento del Corpo di polizia municipale si articola, per i Comuni di classe I/A, I/B, II e III, indicate nella tabella A della L. 8 giugno 1962, n. 604, in responsabile del Corpo (comandante), addetti al coordinamento e controllo, operatori (vigili). Per i Comuni di classe IV, si può prevedere l'articolazione in addetto al coordinamento e controllo (comandante), operatori (vigili). Qualora specifiche disposizioni contrattuali o legislative innovino l'attuale classificazione dei Comuni, la Giunta regionale provvede a dettare, con proprio atto, le specifiche norme di adeguamento.

3. L'organizzazione e la dotazione organica sono determinate dagli Enti locali sulla base di criteri che tengano conto della popolazione residente e temporanea, della dimensione, morfologia e caratteri urbanistici del territorio, delle fasce orarie di necessaria operatività del servizio, degli indici di violazione delle norme, nonché di ogni altro rilevante criterio di efficienza e di funzionalità.

Art. 231

Formazione professionale

1. La Regione, nell'ambito delle attività previste dalla L.R. 24 luglio 1979, n. 19, attua interventi per la formazione e l'aggiornamento degli addetti alla polizia amministrativa regionale e locale, promuovendo, in particolare, corsi di formazione al lavoro finalizzati al reclutamento di detto personale, anche attraverso la promozione di una scuola regionale di polizia amministrativa locale.



2. I regolamenti degli Enti locali possono prevedere che la partecipazione con profitto agli specifici corsi di formazione e di aggiornamento per la polizia locale riconosciuti dalla Regione, costituiscano titolo valutabile ai fini dell'accesso alle qualifiche funzionali del personale di polizia locale.

2 bis. Al fine di promuovere la collaborazione con gli enti locali e allo scopo di favorire la formazione congiunta del personale delle polizie locali, la Regione può concedere un contributo per le spese di funzionamento della scuola regionale di polizia amministrativa locale.

3. Le modalità di ammissione ai corsi di cui al presente articolo, la loro durata e tipologia, nonché i criteri di preselezione e valutazione finale, saranno definiti con deliberazione della Giunta regionale.

#### Art. 232

##### Adeguamento

1. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, gli Enti locali provvedono ad adeguare i regolamenti vigenti alle disposizioni in essa contenute, nonché ad adottare le norme regolamentari in essa previste.

#### Art. 233

##### Competizioni su strade regionali

1. E' trasferito alle Province il rilascio della autorizzazione per l'espletamento di gare con autoveicoli, motoveicoli e ciclomotori su strade ordinarie di interesse di più province, di cui all'art. 9 del D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285.

2. L'autorizzazione è rilasciata dalla Provincia nella quale ha luogo la partenza ovvero l'ingresso nel territorio regionale della gara, previa intesa con le altre Province interessate. Del provvedimento è data tempestiva informazione all'autorità di pubblica sicurezza.



Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

---



# ALLEGATI



Luglio/Agosto 2000 – Quaderno n° 21

---



# 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](mailto:cittasicure@regione.emilia-romagna.it); tel. 051/284035 /284036; sito internet: [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](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. 20 a - Maggio/Giugno 2000

**“Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna  
Sesto rapporto annuale 2000. Prima parte”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]



Quaderno n. 20 b - Maggio/Giugno 2000

***“Le politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane 1994-1999.***

***Sesto rapporto annuale 2000. Seconda parte”***

Quaderno n. 21 - Luglio/Agosto 2000

***“ Multiculturalismo e sicurezza in Emilia-Romagna: seconda parte”***

Quaderno n. 22 - Luglio/Agosto 2001

***“Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna Settimo rapporto annuale 2001”.***

Di prossima pubblicazione

***“La polizia privata in Emilia-Romagna”***

Di prossima pubblicazione

***“Il quadro istituzionale delle politiche di sicurezza e di prevenzione in Europa”***

Di prossima pubblicazione

***“La sicurezza nel trasporto pubblico ferroviario in Emilia-Romagna”***

Di prossima pubblicazione

***“Ruolo di disciplina e assicurazione sociale degli operatori dei servizi socio-sanitari”***



# PROMOZIONE E SVILUPPO DELLE POLITICHE DI SICUREZZA

“Città sicure” è il 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](mailto:cittasicure@regione.emilia-romagna.it)

*Sito internet:* [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/)

## **Componenti:**

*Cosimo Braccesi*, responsabile della struttura;

*Rossella Selmini*, responsabile delle attività di ricerca e documentazione;

*Giovanni Sacchini*, referente per le attività statistiche e per i rapporti con l’Istat;

*Samanta Arsani*, referente per le reti italiane ed europee per la sicurezza;

*Valeria Alvisi*, coordina le attività di segreteria e organizzazione;

*Simona Morelli*, referente per la attività di segreteria;

*Corrado Fornacciari*, collabora alle attività di segreteria;

*Annalisa Orlandi*, referente per le attività amministrative.



Luglio/Agosto 2000 – Quaderno n° 21

---









Luglio/Agosto 2001 – Quaderno n° 22

**Regione Emilia-Romagna**

Anno 7 N° 22 - Luglio/Agosto 2001

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:**

Cantelli Rotoweb - Castelmaggiore (BO)

---

 Regione Emilia-Romagna

Presidenza della Giunta

Viale A. Moro, 52 - 40127 Bologna