

ISSN 1128-3637

 Regione Emilia-Romagna  
Presidenza della Giunta  
Viale A. Moro, 52 - 40127 Bologna



QUADERNI DI  
**Cittasichure**

Politiche e problemi della  
sicurezza in Emilia-Romagna

Periodico Bimestrale della Regione Emilia-Romagna. Sped. in A. P. - art.2 C. 20/c L. 662/96 Fil. di Bo



Novembre  
Dicembre  
2003  
Anno 9 - n°28

**POLITICHE  
E PROBLEMI  
DELLA SICUREZZA  
IN  
EMILIA-ROMAGNA**

**NONO RAPPORTO  
ANNUALE 2003**

**28**



QUADERNI DI  
**Cittasichure**

QUADERNI DI  
**Cittàsicure**



QUADERNI DI  
**Cittàsicure**

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

Presidente: Vasco Errani  
Capo di Gabinetto: Bruno Solaroli  
Responsabile del servizio: Cosimo Braccesi

*Sito internet:* [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/)





Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



POLITICHE  
E PROBLEMI  
DELLA SICUREZZA  
IN EMILIA-ROMAGNA

**NONO RAPPORTO  
ANNUALE 2003**

A CURA

DEL SERVIZIO PROMOZIONE E SVILUPPO DELLE POLITICHE PER LA SICUREZZA E LA POLIZIA LOCALE  
REGIONE EMILIA-ROMAGNA



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

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

I singoli capitoli sono stati curati da Gian Luca Albertazzi, Eugenio Arcidiacono, Samanta Arsani, Carlo Bottigelli, Cosimo Braccesi, Clara Cardia, Rino Fasol, Gian Guido Nobili, 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.

Il paragrafo 3 del contributo “le polizie come oggetto di ricerca” è ripreso dal progetto di ricerca “le polizie locali natura caratteristiche e prospettive di sviluppo” predisposto in collaborazione con Amadeu Recasens, Diego Adorni, Gian Luca Albertazzi, Carlo Ciarlini, Roberto Cornelli, Liuba Del Carlo.

Il capitolo “Una nuova fonte per la rilevazione dei dati della criminalità” è frutto dell'attività svolta all'interno del gruppo di lavoro composto da funzionari dell'Ufficio statistico della Corte d'Appello di Bologna, dell'Ufficio Istat per l'Emilia-Romagna e del Servizio promozione e sviluppo per le politiche della sicurezza e della polizia locale. Si ringrazia, pertanto, per la loro collaborazione Paolo Giuberti e Giorgia Telloi (Corte d'Appello), Marina Briolini e Marco Ricci (Istat).



# Sommario

- [7]**     **Presentazione**  
 • (Vasco Errani)
- [11]**    **Introduzione**  
 • (Cosimo Braccesi)
- [21]**    **PARTE PRIMA: IL QUADRO GENERALE  
 DELL'EMILIA-ROMAGNA**
- [23]**    **Il profilo statistico della delittuosità**  
 • (Giovanni Sacchini)  
 • 1. Le denunce nel 2002 – 2. Le denunce tra il 1992 e il 2002
- [37]**    **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
- [65]**    **PARTE SECONDA:  
 APPROFONDIMENTI TEMATICI**
- [67]**    **Gli omicidi in Emilia-Romagna:  
 i risultati di una ricerca esplorativa  
 (2000-2003)**  
 • (Giovanni Sacchini e Samanta Arsani)  
 • 1. Gli omicidi volontari in Italia – 2. Gli omicidi volontari in Emilia-Romagna – Omicidi e decessi tragici di altro tipo – 4. I risultati della ricerca
- [91]**    **Disordine urbano e insicurezza:  
 una prima indagine su Bologna**  
 • (Gian Guido Nobili)  
 • 1. Una breve premessa teorica – 2. L'indagine locale – 3. Una sintesi del sondaggio – 4. I fastidi nella zona di residenza – 5. L'osservazione diretta del degrado urbano nel centro storico di Bologna – 6. Conclusioni
- [123]**   **Le polizie come oggetto di ricerca**  
 • (Rossella Selmini)  
 • 1. Premessa – 2. La ricerca sulle polizie: problemi e potenzialità – 3. Il progetto di ricerca sulla polizia locale nella Regione Emilia-Romagna

**[135] : Le polizie locali in Emilia-Romagna:  
un quadro generale**

*(Gian Luca Albertazzi e Eugenio Arcidiacono)*

1. Premessa – 2. Le strutture di polizia comunale e intercomunale in Emilia-Romagna: informazioni generali –
3. Il personale di polizia comunale e intercomunale in Emilia-Romagna – 4. Altre informazioni – 5. La polizia provinciale in Emilia-Romagna – 6. In sintesi

**[155] PARTE TERZA: LE AZIONI E LE  
POLITICHE PER LA SICUREZZA  
IN EMILIA-ROMAGNA**

**[157] : Una nuova fonte per la rilevazione  
dei dati della criminalità**

*(Eugenio Arcidiacono)*

1. Il protocollo d'intesa – 2. La statistica della criminalità: dalla rilevazione sui modelli cartacei a quella informatizzata –
3. Alcuni elementi tratti dal sistema informativo Re.Ge.

**[173] : Le azioni di miglioramento  
della sicurezza in Emilia-Romagna.  
Uno sguardo d'insieme sul periodo 1999-2003**

*(Rino Fasol)*

1. Premessa – 2. Progetti presentati e finanziati – 3. L'entità dei finanziamenti – 4. Il partenariato – 5. Nota conclusiva

**[185] : Oltre i “progetti pilota”**

*(Carlo Bottigelli e Clara Cardia)*

1. Introduzione – 2. I quartieri residenziali introversi: aspetti generali – 3. Un caso di quartiere residenziale introverso: il piano di riuso dell'area ex-Unicem a Piacenza – 4. Le megastrutture – 5. Un caso di megastruttura: il progetto “Metropolis” a Ferrara – 6. Lo strumento di coordinamento per la vitalità e la sicurezza negli spazi pubblici da riqualificare – 7. Un caso di coordinamento: il PRU della Darsena di Ravenna

**[231] : Una nuova legislazione nazionale  
e regionale**

*(Cosimo Braccesi)*

1. Un percorso comune – 2. I contenuti della proposta di legge nazionale – 3. I contenuti della proposta di legge regionale

**[241] DOCUMENTAZIONE**

**[243] La proposta di legge nazionale**

**[261] La nuova legge regionale**

**[281] ALLEGATI**

**[285] Quaderni pubblicati**

**[289] Informazione sulla struttura regionale**



# Presentazione

*Vasco Errani, Presidente della Regione Emilia-Romagna*

Mancano oramai poche settimane al 2004. Un anno importante per cominciare a trarre qualche prima valutazione sull'esperienza che abbiamo alle spalle: sono infatti dieci anni che la Regione si è impegnata in questo campo.

Intanto si può dire che la Regione è stata a fianco delle sue città nella fase più difficile, la seconda parte degli anni '90, gli anni che hanno visto espandersi i reati urbani a livelli mai conosciuti per la nostra regione, gli anni in cui esplodeva una nuova domanda di sicurezza, gli anni in cui l'immigrazione e il cambiamento delle nostre città creavano spaesamento e timori diffusi.

Per molte città, per molti sindaci, confrontarsi e trovare un aiuto nel governo regionale è stato un elemento importante per far riemergere rapidamente il tratto di fondo delle nostre comunità: darsi da fare e guardare con fiducia e apertura al futuro.

Il bilancio delle iniziative e delle politiche concrete sviluppate in questi ultimi anni è invece ancora parziale, ma ci aiuteranno a farlo le attività di ricerca e la qualità del dibattito politico dei prossimi mesi. In ogni caso un primo giudizio su quanto abbiamo fatto e quanto stiamo facendo in questa legislatura si può già dare: non sappiamo ancora se è stato abbastanza, ma è certo che abbiamo scelto la direzione giusta

È un giudizio che nasce dal finanziamento degli oltre 150 progetti locali di miglioramento della sicurezza avviati in questi anni, che sono stati per tanti comuni la prima occasione per riflettere davvero sui problemi e per dare prime risposte concrete ai propri cittadini.

Che vale per i tredici "progetti pilota" nei quali abbiamo intrecciato riqualificazione urbana e sicurezza assai prima che i tragici fatti milanesi di questa estate richiamassero tanta attenzione su questi temi.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Un giudizio che vale anche per l'ulteriore sviluppo dell'Accordo in materia di sicurezza urbana, sottoscritto con il Ministero dell'Interno, che stiamo definendo con il Dipartimento della pubblica sicurezza proprio in queste settimane. Un impegno ad andare avanti che parte da un comune giudizio positivo su quanto abbiamo fin qui realizzato e che si fonda sulla la qualità delle relazioni istituzionali che si sono via via consolidate.

Che vale, infine, per l'idea che non ci può essere una vita serena e ordinata nelle strade e nelle piazze delle nostre città senza una polizia municipale sempre più motivata e qualificata.

Anche sul piano nazionale, se ci volgiamo indietro, pensiamo di aver dato un contributo utile assieme alle città dell'Emilia-Romagna.

Il primo protocollo Sindaco/Prefetto sulla sicurezza firmato a Modena nel '98, la legge regionale del '99, e il nostro accordo con il Ministero dell'Interno del 2001 hanno infatti segnato, sui diversi versanti, l'inizio di un ciclo di esperienze che si sono man mano diffuse in gran parte del territorio nazionale. Abbiamo insomma contribuito a delineare una nuova politica nazionale per migliorare la sicurezza nelle città.

Per questo ci siamo impegnati senza riserve nel sostenere l'attività del Forum italiano per la sicurezza urbana, nel lavoro di coordinamento della Conferenza dei Presidenti di Regione, che in tema di sicurezza è una nostra specifica responsabilità, nella costruzione, a livello nazionale, di un'alleanza politica tra città, province e regioni.

Un lavoro complesso che è stato coronato, nel giugno scorso, dall'approvazione unanime, da parte dell'Anci, dell'UPI e della Conferenza dei Presidenti di Regione e di Provincia autonoma di una comune proposta di legge al parlamento per "il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate di sicurezza".

Per parte nostra, come Giunta regionale e in consonanza con il dibattito nazionale, abbiamo predisposto in questi mesi un

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



progetto di legge per aggiornare e sviluppare la legge regionale del '99.

È un progetto, diventato legge regionale in questi giorni, con cui abbiamo voluto gettare le basi per un ulteriore impegno della Regione nella promozione di nuove politiche di sicurezza, nella qualificazione e nella riorganizzazione delle polizie locali, nell'integrazione di tutte le risorse in campo, nostre e dello stato, per realizzare quel sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale che è e rimane il nostro obiettivo programmatico prioritario.

*Vasco Errani*  
*Presidente dell'Emilia-Romagna*



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---



# Introduzione

di *Cosimo Braccesi*

Questo Rapporto annuale, ormai il nono, esce pochi mesi prima della principale tornata di elezioni locali di questo periodo, quella prevista per la primavera del 2004. Per questo mi è sembrato utile vedere se potevamo trarre dalla nostra esperienza indicazioni utili per contribuire al dibattito che porterà nei prossimi mesi alla definizione delle piattaforme programmatiche dei diversi schieramenti. Il ragionamento che segue parte mettendo a confronto la situazione attuale con quella presente cinque anni fa, richiama la nostra idea di sicurezza, si avventura nel proporre una serie di raccomandazioni che dovrebbero rappresentare la sintesi di quanto abbiamo appreso in circa dieci anni di attività nella promozione di nuove politiche di sicurezza a scala locale.

- **Una situazione radicalmente diversa: meno reati, meno preoccupazioni, più disordine**

Com'è noto la Regione svolge da anni un'intensa attività di produzione, raccolta e analisi di dati relativi alla delittuosità (le denunce di reato) e alla percezione di sicurezza. Le due tabelle che seguono sono state scelte per mettere in luce le significative differenze che caratterizzano, a scala regionale, questa vigilia elettorale rispetto a quella del 1999. Naturalmente sarà poi indispensabile verificare cosa è successo nei singoli territori sapendo fin d'ora che in alcune realtà le cose sono andate in maniera significativamente diversa rispetto al dato regionale.

La prima di queste tabelle permette di cogliere immediatamente i radicali mutamenti intercorsi in questi cinque anni. Nel '99 le elezioni amministrative venivano affrontate avendo alle spalle un triennio nel quale i furti in appartamento erano aumentati del 30%, mentre tutto fa ritenere che le prossime verranno affrontate avendo alle spalle una diminuzione significativa di questo tipo di reato. Lo stesso vale per le rapine in genere (quelle che più colpiscono la popolazione) che erano aumentate nel triennio precedente al '99 del 33%, mentre è probabile che nell'ultimo triennio si confermi una crescita vicino allo zero. L'unico reato che non presenta, in negativo, significative differenze sono le


 Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28
 

---

**Tabella 1 - Andamento in Emilia-Romagna di alcuni reati o gruppi di reati. Trienni '96-'98 e '01-'03** (valori assoluti e numeri indici).

		I TRIENNIO				II TRIENNIO			
		1996	1997	1998	Differenza indice '98-'96	2001	2002	2003 <sup>b</sup>	Differenza indice '02-'01
FURTI IN APPARTAMENTI	Valori assoluti	15.464	17.690	20.138		13.836	12.578	-	
	Numero indice <sup>a</sup>	100,0	114,4	130,2	+30,2	100,0	90,9	-	-9,1
TOTALE FURTI	Valori assoluti	101.375	113.633	122.799		115.800	117.207	-	
	Numero indice <sup>a</sup>	100,0	112,1	121,1	+21,1	100,0	101,2	-	+1,2
RAPINE IN BANCA	Valori assoluti	238	249	355		224	318	-	
	Numero indice <sup>a</sup>	100,0	104,6	149,2	+49,2	100,0	142,0	-	+42,0
TOTALE RAPINE	Valori assoluti	1.608	1.747	2.146		1.974	1.985	-	
	Numero indice <sup>a</sup>	100,0	108,6	133,5	+33,5	100,0	100,6	-	+0,6
TOTALE REATI	Valori assoluti	175.298	202.087	192.923		180.418	181.495	-	
	Numero indice <sup>a</sup>	100,0	115,3	110,1	+10,1	100,0	100,6	-	+0,6

a) 1996 = 100 (primo triennio) e 2001 = 100 (secondo triennio).

b) Appena saranno disponibili i dati del 2003 la tabella verrà aggiornata.

rapine in banca: + 49% nel triennio precedente le elezioni del '99, + 42% (dato tendenziale) per il triennio che precede le elezioni del 2004. Se si aggiunge che la tendenza alla crescita dei reati in Emilia-Romagna risale all'88/89 e che quindi nel '99 avevamo alle spalle un intero decennio di incrementi, si può meglio cogliere la rilevanza del cambiamento di fase che si è determinato negli ultimi quattro o cinque anni.

La seconda tabella permette invece di valutare l'ampiezza delle trasformazioni avvenute nella percezione soggettiva di insicurezza degli emiliano-romagnoli. Purtroppo in questo caso sono ben poche le realtà territoriali che hanno sistematicamente raccolto dati analoghi (in parte Bologna e Modena e, ancor più recentemente, Rimini e Reggio Emilia) e sarà quindi più difficile articolare queste valutazioni a scala locale.

I primi due dati che emergono sono chiarissimi: cala la preoccupazione per la criminalità come fatto sociale. Si riduce infatti, e molto, sia l'idea che la criminalità sia in aumento a scala nazionale (- 18% nel confronto tra i due trienni), sia l'idea che il proprio comune sia poco o per niente sicuro (ancora un - 18% tra i due trienni).



**Tabella 2 - Andamento in Emilia-Romagna di alcuni indicatori di sicurezza urbana. Trienni '96-'98 e '01-'03 (media per triennio e variazione media tra i due periodi considerati – valori percentuali).**

	I TRIENNIO				II TRIENNIO				VARIAZIONE MEDIA TRA I DUE TRIENNI
	1996	1997	1998	Media	2001	2002	2003	Media	
<b>A SUO AVVISO, NEGLI ULTIMI 12 MESI, LA CRIMINALITÀ IN ITALIA È...</b>									
Diminuita	2,9	2,6	2,0	2,5	5,8	3,4	3,1	4,1	+1,6
Rimasta ai livelli precedenti	13,8	18,5	14,7	15,6	25,1	33,9	25,2	28,1	+12,4
Aumentata	75,6	72,2	78,0	75,3	61,7	50,9	57,3	56,6	-18,6
<b>PER QUANTO RIGUARDA IL PERICOLO DELLA CRIMINALITÀ SECONDO LEI IL SUO COMUNE È...</b>									
Molto e abbastanza sicuro	61,2	64,0	67,6	64,3	80,7	80,0	79,6	80,1	+15,9
Poco e per niente sicuro	38,8	36,0	32,4	35,8	18,2	16,7	17,0	17,3	-18,4
<b>NELLA ZONA IN CUI LEI ABITA, LA CRIMINALITÀ È UN PROBLEMA ...</b>									
Molto e abbastanza grave	11,7	12,9	14,6	13,1	18,2	25,0	21,2	21,4	+8,4
Poco e per niente grave	88,3	87,1	85,4	86,9	81,1	73,0	76,3	76,8	-10,2
Numerosità campionaria	1.200	1.200	1.200		1.200	1.200	1.200		

Più difficile da interpretare è invece il terzo dato, quello che si riferisce alla percezione di insicurezza nella propria zona di abitazione, ovvero nella dimensione più diretta, quella della propria vita quotidiana. Infatti in controtendenza con gli altri due indicatori i cittadini dell'Emilia-Romagna ci segnalano un peggioramento della situazione in questo ultimo triennio rispetto a quello precedente al '99. C'è infatti un 8% di cittadini in più che segnala il problema della criminalità nella propria zona di residenza come molto o abbastanza grave.

Le osservazioni da fare sono due. Intanto questo dato non contraddice una costante delle rilevazioni sulla sicurezza, ovvero che l'allarme diminuisce quanto più ci si avvicina a ciò che si conosce per esperienza diretta. Ancora nel 2003 c'è infatti un 57% del nostro campione che ritiene che la criminalità in Italia sia in aumento, mentre solo un 20%, circa 1/3, considera preoccupante la situazione del proprio comune o del proprio quartiere. La seconda osservazione, che deriva da analisi più dettagliate della rilevazione annuale promossa dalla regione, riguarda invece la composizione interna dei fenomeni che



portano tante persone a dire che la situazione della propria zona è peggiorata. I fenomeni individuati come negativi non sono infatti riferiti principalmente ad episodi di criminalità veri e propri (furti in appartamento, borseggi, scippi), quanto piuttosto ad un aumento del degrado urbano sia fisico (poca pulizia, scarsa manutenzione ecc.), che sociale (senza casa, prostitute ecc.).

L'indicazione da trarne, in vista delle amministrative, è che i problemi della sicurezza non possono in nessun modo essere sottovalutati, anche se certi elementi negativi si sono ridotti, ma che l'attenzione, in termini di programmi, deve rivolgersi maggiormente ai fenomeni di degrado che non ai fenomeni di criminalità vera e propria.

#### • La nostra idea di sicurezza

È oramai condivisa l'idea che l'insicurezza urbana si riferisce ad almeno tre ordini di problemi, i fenomeni di aggressione o di appropriazione qualificati come reati (le lesioni dolose, le diverse tipologie di furti, le diverse tipologie di rapine), i comportamenti incivili e i fenomeni di degrado/disordine urbano (sia fisici che sociali), i sentimenti soggettivi di insicurezza. Ognuno di questi fenomeni ha caratteristiche specifiche e si sviluppa secondo dinamiche proprie anche se certo essi si influenzano reciprocamente.

È quindi evidente che non possono esistere soluzioni semplici per un problema che è in sé complesso e che si presenta in maniera differenziata in ogni singola comunità locale.

Il buon senso ci suggerisce comunque tre elementi che dovrebbero sempre caratterizzare un'azione politico-amministrativa di buona qualità in tema di sicurezza: un'attenzione prioritaria alla sicurezza nello spazio pubblico urbano, una conoscenza il più possibile precisa del problema che si vuole affrontare, un programma articolato di interventi (di controllo, di miglioramento dello spazio pubblico – sia in senso fisico che sociale –, di animazione, di rivitalizzazione delle città ecc.).

*Inoltre l'esperienza suggerisce:*

- che c'è ancora molto spazio per migliorare con risorse costanti l'efficacia e l'efficienza dell'azione di polizia (locale e statale – di



controllo e investigativa) prima che questa diventi invasiva degli spazi di libertà dei singoli e delle comunità;

- che si possono ridurre direttamente molti fenomeni negativi (siano essi o meno qualificati come reati) applicando metodologie di intervento preventivo, ormai consolidate, che si rivolgono al contesto e alle potenziali vittime piuttosto che agli autori;
- che un elemento importante per aumentare la sensazione di sicurezza è l'aumento della comunicazione sociale, specie in presenza del fenomeno migratorio, nonché della così detta "fiducia istituzionale".

#### • Di conseguenza... cinque raccomandazioni "politiche"

##### ***Un'idea unificante***

Per dare un'anima ad una strategia politico-amministrativa necessariamente complessa occorre un obiettivo unificante. Questo obiettivo può essere individuato nella finalità ultima a cui tende il complesso delle azioni che vogliamo mettere in campo: più libertà e più sicurezza insieme, perché spesso si tende a comprimere la libertà in nome della sicurezza; più libertà e più sicurezza senza discriminazioni (di etnia, di genere, di ruolo sociale, ecc.), perché spesso si finisce per assumere il punto di vista di qualche gruppo a scapito di qualche altro (italiani/stranieri, uomini/donne, commercianti/emarginati, ecc.). È un'idea che abbiamo riassunto con una formula abbastanza felice "Libertà e sicurezza per tutti".

##### ***Un programma piuttosto che obiettivi emblematici***

Nel costruire a livello locale la base politico-programmatica per il confronto elettorale bisogna sforzarsi di individuare un programma coerente articolato in azioni/obiettivi il più possibile coordinati tra loro. La ricerca di obiettivi "emblematici", apparentemente di più facile comunicazione, ha infatti due controindicazioni: è un approccio al problema che non si misura con la complessità dei fenomeni da affrontare e che si trasforma in breve tempo in un boomerang (perché strutturalmente inidonea a mantenere una certa coerenza tra programmi/promesse e realizzazioni); è inoltre inidonea a tenere insieme le diverse coalizioni che su temi sensibili, come la sicurezza interna, manifestano spesso opinioni assai articolate.



### ***Coinvolgere i cittadini... vecchi e nuovi***

È un tema centrale delle politiche di sicurezza urbana per molti motivi. Serve ad aumentare la comunicazione sociale, serve ad aumentare l'identificazione con il proprio ambiente, serve a razionalizzare le aspettative, serve ad individuare micro-azioni utili, è indispensabile per dare concretezza ai programmi di animazione dello spazio pubblico, può contribuire in maniera rilevante alla sorveglianza dei luoghi. Non va, insomma, mai sottovalutata.

### ***Le città al centro***

Perché i fenomeni di insicurezza hanno cause globali, ma effetti locali; perché i sindaci sono destinatari della domanda sociale di sicurezza nella sua interezza a prescindere dall'articolazione delle competenze; perché i comuni hanno strumenti e competenze proprie indispensabili per un buon governo della sicurezza. Purtroppo questo non è in nessun modo patrimonio della classe politica nazionale. Certo tutti si sono accorti che sulla sicurezza si gioca una parte importante della competizione politica locale, che questa è trainante rispetto alla competizione politica regionale e nazionale, ma pochi si sono preoccupati di capire la novità dei fenomeni che devono essere affrontati e quindi di approntare una "nuova scatola degli attrezzi". Centralismo, diffidenza verso le autonomie locali, due polizie nazionali con le stesse competenze, sottovalutazione delle polizie locali, uso simbolico della risorsa penale, sono ancora i motivi ricorrenti di una "vecchissima" scatola degli attrezzi.

### ***Ma anche province e regioni possono essere utili***

Fatta chiarezza sulla centralità delle città è possibile ritagliare un'azione utile anche a scala provinciale e regionale. A scala provinciale esiste lo spazio per un'azione di sostegno rivolta ai comuni medio/piccoli e anche di coordinamento delle politiche, specie nei rapporti con questori e prefetti, ma a condizione che ci sia intesa tra sindaco del capoluogo e presidente della provincia. Insomma a questo livello c'è spazio per fare assai meglio e di più. Quanto alla Regione il ruolo di sostegno alle città si è svolto in tre direzioni: sostegno allo sviluppo di politiche ed esperienze locali; qualificazione delle polizie municipali; sostegno alle politiche integrate di sicurezza, soprattutto con i progetti definiti



in sede di Accordo in materia di sicurezza urbana tra Regione e Ministero dell'Interno. Oggi si può aprire, risorse permettendo, una fase ulteriore nello sviluppo delle politiche regionali forti della nuova legge regionale di settore.

• **... e quattro raccomandazioni programmatiche di carattere generale**

Abbiamo visto come le politiche di sicurezza urbana si debbano concretizzare, nelle città, in un programma coordinato di azioni di diversa natura finalizzate ad un obiettivo unificante. Il problema è quello di offrire ai cittadini una percezione chiara e durevole di questo impegno dell'amministrazione, evitando che le politiche di sicurezza si disperdano in un insieme di azioni fine a se stesse e talvolta potenzialmente contraddittorie. In quel caso infatti proposte politiche fondate sulla semplificazione dei problemi e sull'individuazione di obiettivi emblematici potrebbero risultare ancora vincenti. Di qui alcuni suggerimenti.

***Un punto forte e riconoscibile di coordinamento e di comunicazione***

Le soluzioni organizzative possono essere diverse, ma chiamano sempre in causa, direttamente, il ruolo del Sindaco. Una tale diretta assunzione di responsabilità politica è infatti premessa indispensabile, anche se non risolutiva, per: comunicare alla comunità il carattere unitario e determinato dell'azione intrapresa; comunicare alla struttura tecnico/amministrativa che si tratta di un impegno collettivo dell'amministrazione; comunicare alle Autorità di pubblica sicurezza e alle Forze di polizia nazionali che l'amministrazione locale è un interlocutore di cui bisogna necessariamente tenere conto. Insieme con questa assunzione di responsabilità politica occorre strutturare un'azione permanente e incisiva di sviluppo e coordinamento del programma da realizzare. Questa attività può essere sia tecnica che politica (un assessorato ad hoc, o un vicesindaco con funzioni di coordinamento), ma deve comunque essere direttamente e visibilmente connessa con la figura del Sindaco. In ogni caso la Polizia municipale deve far capo allo stesso amministratore, sindaco o assessore che sia, che ha la responsabilità politica del coordinamento del programma.



### ***Tutta l'amministrazione coinvolta***

Con questa sottolineatura, apparentemente scontata, si vuole richiamare l'attenzione sul fatto che questo obiettivo, necessario allo sviluppo di efficaci politiche di sicurezza, può essere realizzato solo dispiegando un'azione consapevole ad esso diretta. Nello sviluppo di un piano coordinato di azioni finalizzato alla sicurezza c'è infatti una difficoltà in più, che non è solo quella della fatica aggiuntiva del lavorare insieme, o quella che rimanda all'eccesso di settorialità che caratterizza il funzionamento di molte amministrazioni, ma che è connessa con il fatto che i diversi settori dell'amministrazione si muovono, con riferimento alla sicurezza, secondo logiche potenzialmente antagoniste. La tempestività e la contemporaneità degli interventi, che è spesso un prerequisito delle azioni in materia di sicurezza, è, per fare un esempio, disfunzionale rispetto alle logiche di programmazione e conseguente risparmio di risorse dei settori che si occupano della manutenzione dello spazio pubblico (spesso appaltati a soggetti terzi). Il mandato implicito di settori diversi, come la polizia municipale e il servizio sociale, per fare un secondo esempio, è spesso confliggente quando si tratta di agire nei confronti dei gruppi marginali che occupano lo spazio pubblico: i servizi sociali hanno il mandato di stabilizzare le relazioni, la polizia municipale di disperdere il disagio sul territorio, ed è ovvio che le due cose non stanno insieme.

### ***Il ruolo della polizia municipale***

Un programma sulla sicurezza non può prescindere dall'inglobare azioni volte a potenziare e qualificare la polizia municipale. Allo stesso tempo la polizia municipale non può dispiegare il proprio potenziale di servizio se non è e non si sente parte integrante della "macchina" comunale. Con una espressione, anche questo abbastanza felice, abbiamo detto che la polizia municipale deve essere "sempre più polizia e sempre più comune". Sempre più polizia perché si tratta del servizio che deve garantire in via continuativa e ordinaria uno svolgersi ordinato, e sufficientemente sereno, di tutto ciò che si sviluppa nello spazio pubblico urbano, e nello spazio pubblico urbano tutto si tiene e spesso non ci sono confini definiti. Disordine sociale, disordine fisico, emergenze sociali e sanitarie, comportamenti incivili, criminalità predatoria, spesso si mescolano e gli



operatori di polizia municipale non possono certo astenersi dall'intervenire sulla base di criteri astratti di competenza. "Sempre più comune" perché la possibilità di dare risposte ai problemi che si incontrano nello spazio pubblico richiede l'intervento di altri settori dell'amministrazione comunale. Nella forza di queste relazioni risiede infatti la forza della polizia municipale, anche nelle relazioni con le forze di polizia dello stato. Naturalmente per essere "servizio di polizia municipale" in grado di adempiere al proprio mandato occorre una strutturazione e una dimensione operativa che non può scendere al di sotto di certi livelli: per questo la costituzione di corpi di polizia municipale intercomunali è un obiettivo da realizzare in un numero sempre più ampio di realtà.

### ***Il coordinamento con le forze di polizia dello stato***

Naturalmente lo sforzo per dare organicità e coerenza allo sviluppo di adeguate politiche di sicurezza nelle città non può prescindere dal contributo indispensabile che deve essere dato dalle forze di polizia dello stato. Qui non si tratta di decidere chi comanda, perché ognuno comanda a casa sua, né di farsi concorrenza perché i cittadini la percepiscono giustamente come "confusione", una confusione che mina la fiducia istituzionale e aumenta la percezione di insicurezza. Si tratta semplicemente di coordinare o integrare ciò che il buon senso dice che deve essere coordinato o integrato.

Le polizie dello stato, oltre a svolgere attività di ordine pubblico, di investigazione e di contrasto delle organizzazioni criminali, sicuramente indispensabili per la sicurezza delle città, svolgono anche un'attività ordinaria di controllo del territorio, di contenimento dei fenomeni di criminalità diffusa e di disordine, specie quando superano una certa soglia di allarme, e di intervento in caso di emergenza, per fatti di criminalità, ma non solo.

Nel primo caso è abbastanza evidente che si tratta di attività tipiche, proprie delle forze di polizia dello stato, ma anche in questo caso i comuni possano dare una mano. La gestione dell'ordine pubblico, per esempio, è sempre un fatto politico prima che operativo, e i sindaci sono spesso un interlocutore indispensabile; l'attività investigativa, secondo esempio, si nutre spesso di informazioni e segnalazioni di varia natura raccolte sul



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

territorio, e sono proprio le amministrazioni locali e le polizie municipali il loro collettore privilegiato.

Quando si tratta invece dell'attività ordinaria di controllo e intervento sul territorio delle polizie dello stato, è fin troppo evidente che questa si interseca e, in parte si sovrappone, con l'attività ordinaria di controllo e intervento svolta dalle amministrazioni locali. In questo caso definire priorità comuni di intervento, suddividersi la sorveglianza del territorio, condurre azioni integrate che possono chiamare in causa più servizi del comune, garantire il coordinamento delle sale operative è una necessità imprescindibile che non può essere ostacolata da discussioni fumose sulle competenze e sulle responsabilità, che nessuno vuole oggi mettere in discussione.

I problemi sono altri. Da un lato le forze di polizia dello stato temono la rottura del proprio isolamento perché questo ne metterebbe in luce le carenze e le disfunzioni, che non sono poche, e le costringerebbe a misurarsi, come ogni altra amministrazione, con l'opinione pubblica secondo criteri ordinari di trasparenza, sia in termini di operatività che di risultati. Dall'altro i responsabili politici delle amministrazioni locali sono ancora condizionati da una cultura che ha interiorizzato la gerarchia delle istituzioni (dall'alto verso il basso), e in più temono, a torto o a ragione, il rischio di quelle "ritorsioni" più o meno esplicite che le amministrazioni dello stato mettono in atto quando si sentono troppo pressate. In ogni caso, con tutta l'attenzione e la gradualità necessaria, una marcia in più va necessariamente inserita.

*Cosimo Braccesi, Ottobre 2003*

Q U A D E R N I D I  
Cittàsicure

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



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



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---



# Il profilo statistico della delittuosità

di Giovanni Sacchini

Com'è ormai consuetudine, con questo 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, tramite le denunce dei cittadini o tramite la loro attività investigativa, 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 Servizio politiche per la sicurezza e la polizia locale 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 per gli ultimi tre anni

Nel ringraziare anche in quest'occasione il Dipartimento, va detto che i dati presentati nel successivo primo paragrafo sono in parte ripresi da una pubblicazione già diffusa lo scorso maggio: il n. 8 del fascicolo contenente “Le statistiche della delittuosità nelle province dell'Emilia-Romagna”, un fascicolo prossimamente consultabile anche *on-line* sul sito web del nostro Servizio.

Anche in questa sede vale quanto indicato nelle Avvertenze del 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 veste di ufficialità e dunque quelli che qui si presentano sono da ritenersi, in tal senso, provvisori.

Il taglio scelto per questo capitolo vede la presentazione degli andamenti di alcuni reati, sia in una prospettiva congiunturale (§ 1), sia in quella più ampia che vede il loro evolversi nell'arco di un decennio (§ 2).

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.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

“criminalità diffusa”: questi due termini detto per inciso, tendono a qualificare meglio quei fenomeni sovente definiti (e in modo più generico) come “microcriminalità”.

Come forse è noto questi reati hanno un impatto sulla popolazione anche a causa della loro ampia diffusione: nella nostra regione si stima che le persone coinvolte ogni anno siano circa 300.000-350.000, considerando sia coloro che restano vittime direttamente, sia attraverso la sottrazione di beni appartenenti alla loro famiglia.

Va poi detto che la selezione di reati messi in evidenza, pur dando conto di una casistica limitata riflette comunque la situazione di oltre i 2/3 di tutti i reati denunciati, ovvero oltre il 90% di quelli attribuiti ad una specifica voce del “modello 165”.

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

## 1. LE DENUNCE NEL 2002

Il numero di denunce registrato nella nostra regione dalle Forze dell’ordine nel corso del 2002 è stato sostanzialmente simile a quello registrato l’anno prima: l’aumento di 1.000 unità su un insieme di 180.000 reati costituisce infatti uno scostamento piuttosto modesto (+0,6%), frutto di un diverso andamento riscontrabile tra i vari reati (o gruppi di reato) presi in esame in questo paragrafo e riportati nel Grafico 1.

Anche per il 2002 si può parlare, per il quarto anno consecutivo, di un quadro che complessivamente appare di stabilità: l’apparente stabilità è infatti dovuta ad andamenti contrapposti, vuoi tra i reati, vuoi tra i territori. Tra i reati in calo si segnalano i furti in appartamento (–9%), gli scippi (–20%) e i furti di autoveicoli (–5%): questi ultimi due reati sono in calo da quasi un decennio mentre i furti in appartamento hanno avuto un andamento di forte crescita fino al 1998 per poi iniziare una fase discendente, una fase che è confermata anche dai dati del 2002.

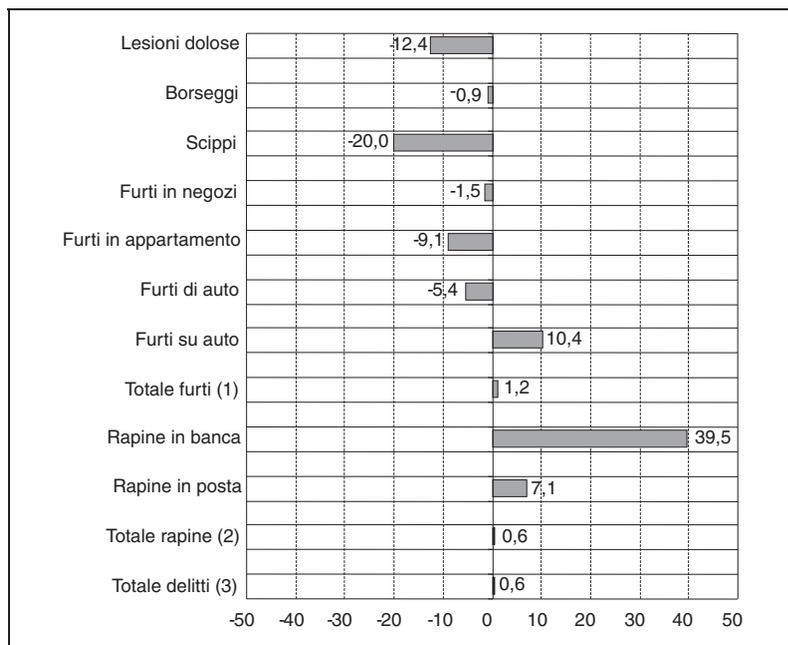
Risultano invece in crescita i furti su auto e, su un piano di maggior gravità, le rapine in banca e a danno di uffici postali.

Tutti questi tre reati in crescita sono poi accomunati dal fatto di aver trovato il loro “spazio di crescita” soprattutto in comuni diversi dai capoluoghi di provincia e quindi in ambito che potremmo definire extraurbano: quest’ultima incertezza è dovuta alla nota mancanza di attribuzione dei reati commessi in comuni minori, una mancanza che la prevista adozione dello SDI come base anche per la statistiche della delittuosità dovrebbe consentire di superare.

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



**Grafico 1 - Variazioni percentuali registrate in Emilia-Romagna nelle denunce per alcuni reati (o gruppi di reati) tra il 2001 e il 2002.**



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.

Ci sono differenze tra l'andamento registrato in regione e quello riscontrato a livello nazionale?

Nel caso dei dodici fenomeni qui analizzati il quadro si presenta piuttosto omogeneo, come si evince anche dal Grafico 2 e dalla Tabella 1 pur se le variazioni riscontrate nella nostra regione mostrano una maggior intensità sia sul versante della crescita (rapine in banca e furti su auto) sia su quello della diminuzione (furti in appartamento e scippi).

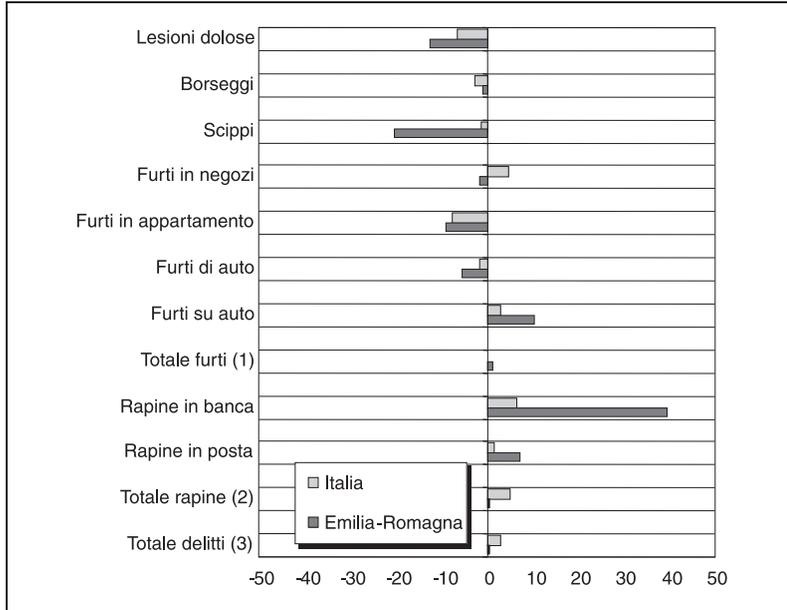
Con andamento diversificato troviamo invece i furti in negozio: quest'anno in calo nella nostra regione ma in aumento a livello nazionale (+5%); hanno poi un andamento di più accentuata crescita in Italia sia il totale delle rapine che quello di tutti i delitti denunciati.

La mancata segnalazione di questi ultimi aspetti è anche una delle più evidenti mancanze informative rintracciabili nel "Rapporto sullo stato



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Grafico 2 - Variazioni percentuali nel numero di denunce registrate per alcuni reati (o gruppi di reati) in Emilia-Romagna e in Italia nel 2002 rispetto al 2001. (Per le note si veda il Grafico 1).**



**Tabella 1 - Denunce per alcuni reati (o gruppi di reati) registrate in Emilia-Romagna e in Italia nel 2001 e nel 2002 e variazioni tra i due anni.**

Tipi di reato	ITALIA				REGIONE			
	Totale reati (v.a.)		Variazioni		Totale reati (v.a.)		Variazioni	
	2001	2002	assolute	%	2001	2002	assolute	%
Lesioni dolose	30.693	28.699	-1.994	-6,5	2.759	2.417	-342	-12,4
Borseggi	158.278	154.091	-4.187	-2,6	18.534	18.363	-171	-0,9
Scippi	28.615	28.242	-373	-1,3	1.537	1.229	-308	-20,0
Furti in negozi	80.955	84.838	3.883	4,8	9.315	9.172	-143	-1,5
Furti in appartamento	183.496	169.430	-14.066	-7,7	13.836	12.578	-1.258	-9,1
Furti di auto	235.946	232.564	-3.382	-1,4	8.871	8.393	-478	-5,4
Furti su auto	244.120	251.330	7.210	3,0	23.205	25.621	2.416	10,4
Totale furti	1.303.356	1.305.245	1.889	0,1	115.800	117.207	1.407	1,2
Rapine in banca	2.525	2.688	163	6,5	228	318	90	39,5
Rapine in posta	810	822	12	1,5	56	60	4	7,1
Totale rapine	38.056	40.006	1.950	5,1	1.974	1.985	11	0,6
<b>TOTALE DELITTI</b>	<b>2.163.826</b>	<b>2.231.550</b>	<b>67.724</b>	<b>3,1</b>	<b>180.418</b>	<b>181.495</b>	<b>1.077</b>	<b>0,6</b>

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

Note: si veda il Grafico 1.



della sicurezza in Italia” pubblicato nell’agosto 2003 dal Ministero dell’Interno. Le mancanze informative ricordate sono dovute alla scelta, molto più che discutibile sotto il profilo metodologico, di confrontare l’andamento dell’anno 2002 con quello del... 1999!

## 2. LE DENUNCE TRA IL 1992 E IL 2002

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 1992-1998 e da quelli del Ministero dell'Interno per gli ultimi quattro anni della serie storica.

### 2.1 Le denunce in complesso

Ogni anno, da dieci anni a questa parte, in Italia sono più di due milioni i reati che la Forze dell’ordine segnalano all’Autorità giudiziaria perché quest’ultima valuti l’eventualità di dare inizio ad un’azione penale: negli ultimi anni circa l’8% di questi reati (180.000) sono stati denunciati nella nostra regione.

L’analisi in serie storica dell’andamento che esse hanno avuto mette in evidenza come a livello nazionale questo numero sia diminuito tra il 1996 e il 2001 risalendo, invece, nel 2002 di circa il 3% rispetto al 2001. Nella nostra regione questo calo è iniziato un po’ dopo (nel '97) ma anche il 2002 può essere considerato un anno di stabilità (ed è il quarto consecutivo), visto che l’andamento registrato (+0,6%) è da considerarsi prossimo alla stabilità.

Su come i cittadini percepiscono quest’andamento ci si sofferma più avanti nel capitolo dedicato, appunto, alle opinioni dei cittadini (§ 1.1), ma qui va detto che nel gran numero di reati denunciati ricadono eventi molto diversi tra di loro.

Alcuni di questi reati sono “tecnicamente” da considerarsi contro la persona, o contro lo Stato o contro la fede pubblica, ma la stragrande maggioranza (i 2/3) degli stessi ha invece per oggetto il patrimonio, sia delle singole persone che delle imprese.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Non va poi dimenticato che un gran numero di reati vengono a conoscenza delle forze dell'ordine prima, e dell'Autorità giudiziaria in seguito, proprio attraverso una segnalazione diretta (tramite denuncia o querela) delle vittime, ovvero dei cittadini, mentre solo una minima parte degli stessi emergono in seguito alla normale attività di prevenzione o di repressione messa in atto dalle forze di polizia.

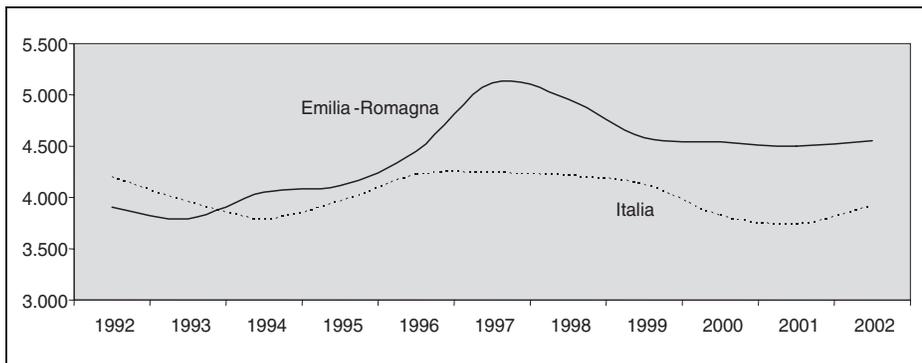
L'unione di queste ragioni richiamate qui sopra ha portato nel tempo a selezionare, per le attività conoscitive di *Città sicure*, un'insieme di reati (o gruppi di reati) che riguardano appunto il patrimonio dei cittadini e che da questi ultimi sono in gran parte subito e segnalati.

L'andamento di questi fenomeni registrato in regione nel corso degli anni '90 evidenzia il "sorpasso" operato dai tassi regionali su quelli nazionali – qui raffigurato nel Grafico 3 – e allo stesso tempo evidenzia anche che i valori riscontrati nel triennio '96-99, sono quelli più elevati registrati da sempre nella nostra regione.

Dal 1996 al 2002, come si vede sempre nello stesso grafico, la tendenza che si registra è quella di un calo di reati ma il numero degli stessi registrati ancora nel 2002 (180mila) è ancora decisamente superiore a quanto registrato nel 1991 (152mila) e la differenza in questione (38.000 reati) non è poi così piccola, visto che corrisponde a circa 80 reati denunciati in più ogni giorno (sul territorio regionale): un dato che ci aiuta a leggere anche la percezione che i cittadini hanno avuto in questi anni dei fenomeni in questione e su cui ci si sofferma nel capitolo successivo.

Riassumendo si può dire che l'andamento complessivo dell'Emilia-Romagna può essere definito come stabile ma dietro questa stabilità ci

**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 1992-2002.**





sono anche delle variazioni territoriali o su singoli reati che necessitano di essere analizzate con maggior dettaglio.

## 2.2 Lesioni dolose

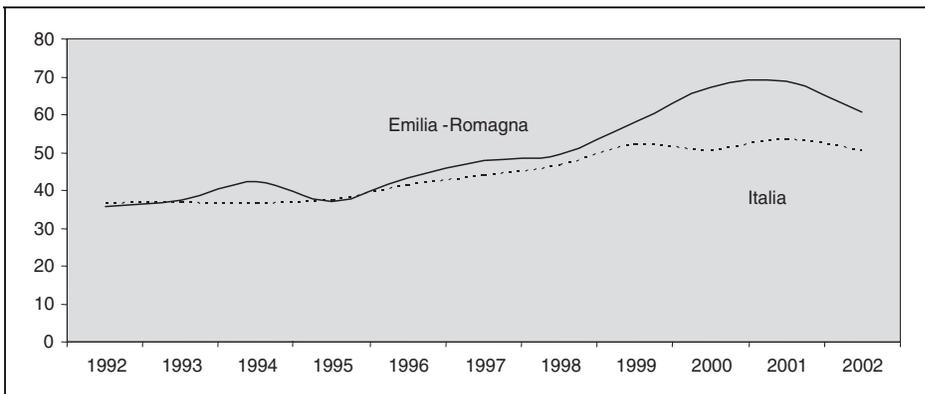
Questo è l'unico reato non predatorio inserito nella "rassegna" proposta in questi anni da *Città sicure* e il suo inserimento è dovuto al fatto che esso dà conto, in prima approssimazione, di una litigiosità (fisica) che riguarda comunque le comunità coinvolte.

Quest'anno, proprio per avere un confronto con il reato più grave nelle relazioni interpersonali e cioè gli omicidi, a questi ultimi è dedicato un apposito capitolo di approfondimento.

La peculiarità di questo reato e le diverse fattispecie che ne fanno parte sono state analizzate più in dettaglio nel contributo di Andreani e Selmini pubblicato nel Rapporto 2001 (alle pagg. 123-156) in cui oltre a presentare una prima concreta casistica vengono anche ricapitolati i dati sulla diffusione territoriale del fenomeno nella nostra regione.

Confrontando invece l'andamento in Emilia-Romagna e in Italia di questo reato (Grafico 4) emerge un andamento sostanzialmente simile, anche se il tasso di litigiosità (denunciata) dalla metà degli anni '90 segnala una più veloce diffusione di questo reato nella nostra regione. In questo contesto il 2002 segna, nell'arco del decennio, una prima inversione di tendenza.

**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 1992-2002.**





Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

### 2.3 I borseggi

Anche per il 2002 si può parlare di una stabilità di questo reato, la cui crescita è stata costante per tutti gli anni '90.

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 non avviene 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.

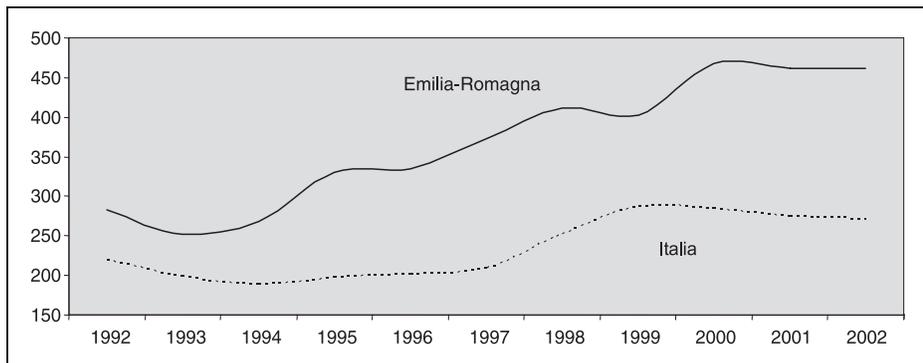
La posizione geografica e la rilevanza delle Fiere che vi si tengono fanno di Bologna una città che propone numerose potenziali vittime all'attenzione dei borseggiatori e lo stesso può dirsi delle centinaia di migliaia di turisti che ogni anno soggiornano in quel di Rimini.

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 Rapporto pubblicato nel 2001 dal Ministero dell'Interno e le restanti città che non sono riportate hanno tutte tassi inferiori a quelle citate sopra, comprese Napoli (612), Bari (276) e Palermo (408).

Sempre nel 1999, a Rimini, che con i suoi 130.000 abitanti non era inserita in quel gruppo di città, il tasso registrato 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 1992-2002.**



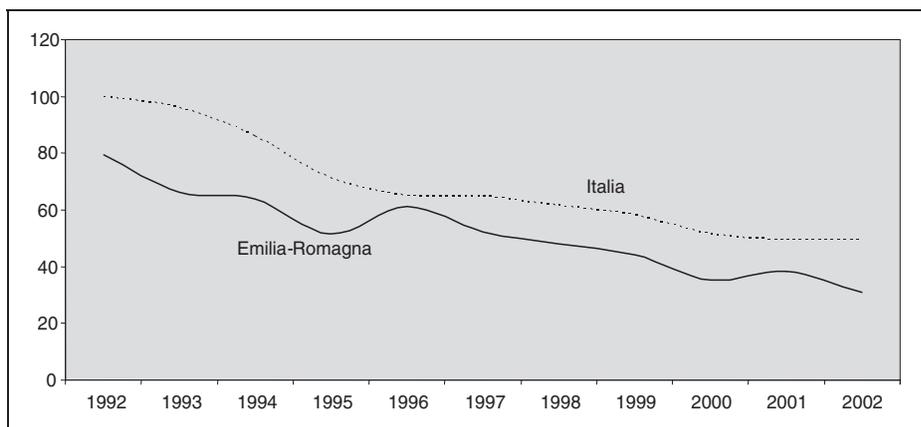


## 2.4 Gli scippi

Un reato questo nel quale l'andamento riscontrato a livello nazionale e a livello regionale è decisamente uguale e altrettanto decisamente in calo. A livello nazionale i valori su 100.000 abitanti in un decennio sono infatti scesi da 130 a poco più di 50 casi e a livello regionale si è sempre rimasti sotto questi valori.

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 corrispondente loro aumento all'interno delle strutture riabilitative, oltre che in carcere. Si ricorda in tal senso che a livello nazionale la presenza in carcere di tossicodipendenti è di circa 15.000 persone mentre quelle seguite dalle strutture di recupero sono quasi 100.000.

**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 1992-2002.**



## 2.5 I furti in negozi

Con questo reato, che colpisce una specifica 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. Negli ultimi anni l'andamento di questo reato è stato abbastanza altalenante sia in ambito regionale che nazionale per cui il quadro di



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

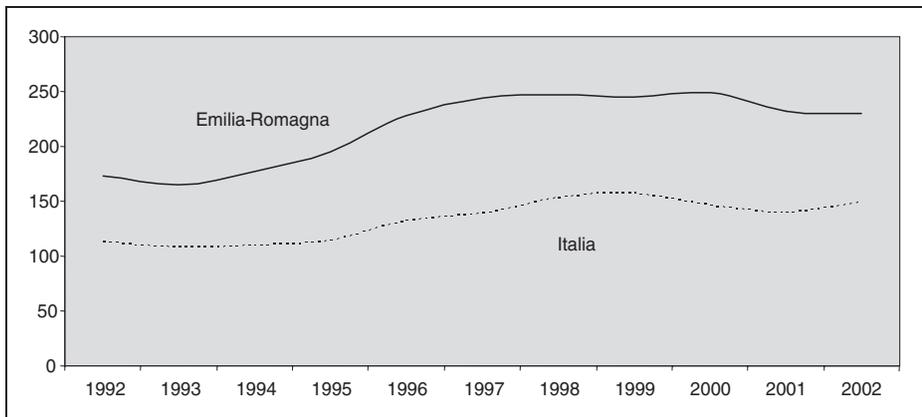
stabilità è senz'altro apparente e dovuto cioè a variazioni locali che non emergono all'interno di una finestra analitica ampia come quella qui utilizzata.

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 1992-2002.**



## 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.

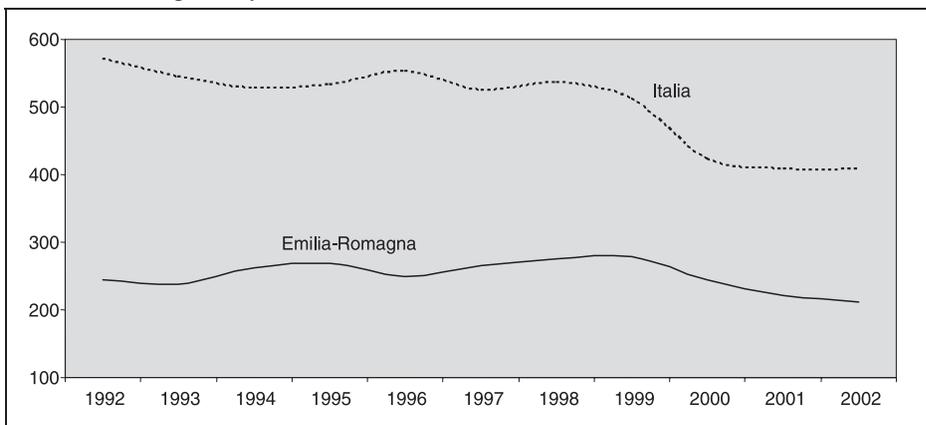
Quest'ultimo è stato a lungo stabile e a livello nazionale negli ultimi 10



anni ha colpito circa 9 auto ogni 1.000 circolanti ma si segnala anche per essere in netto declino a partire dal 1998.

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 1992-2002.**



## 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 quindi viene registrato, nei modelli 165, alla voce "altre rapine", qui trattate nel successivo § 2.9.

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, raggiungendo contemporaneamente nel 1998 sia il valore più

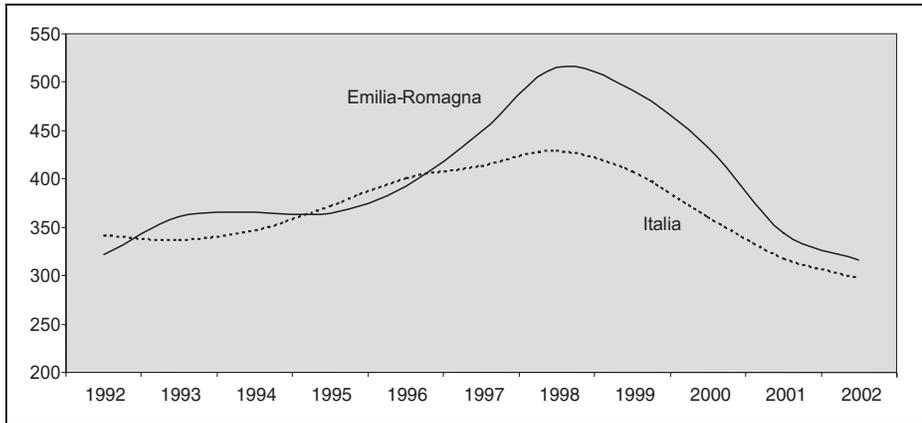


Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

elevato in termini assoluti (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 che a livello nazionale ha raggiunto il 30% ma nonostante il quale 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 2002 (170mila) è inferiore a quelle registrate agli inizi degli anni '90 (210mila nel 1991).

**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 1992-2002.**



## 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.

Se negli ultimi anni a livello nazionale si sono registrate tra le 2.500 e le 3.000 rapine, la nostra regione "contribuisce" con un 10% a questa numerosità, dando perciò un contributo superiore a quello che riguarda l'insieme dei reati denunciati (8%).

A livello locale va poi segnalata la brusca impennata verificatasi proprio nel 2002 quando le 90 rapine registrate in più rispetto all'anno prima (+40%) sono oltre la metà dell'intero aumento nazionale (163 casi, pari ad un + 7%)

Guardando invece ai tassi su 100.000 abitanti si nota il progressivo staccarsi, dal '94 in poi, del dato regionale rispetto a quello nazionale.

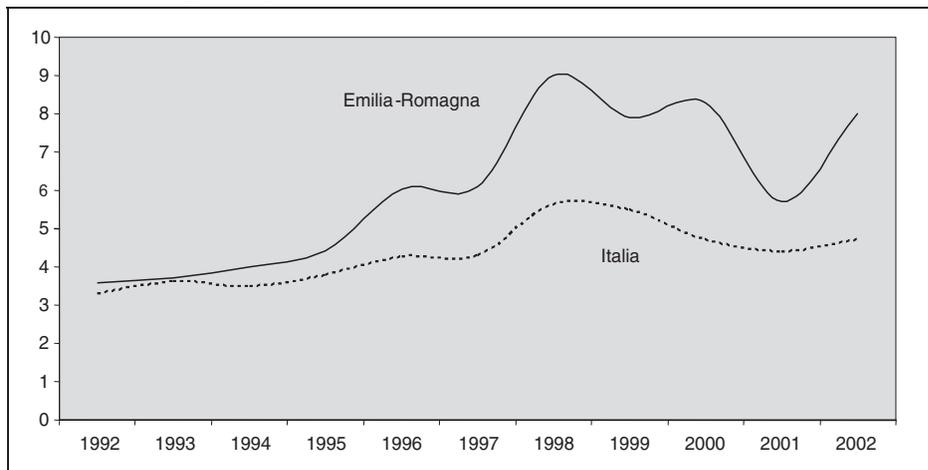
In entrambi i territori l'anno peggiore del decennio esaminato è stato il



1998: da allora a livello nazionale si è registrato un calo di circa il 20% mentre a livello regionale il calo registratosi fino al 2001 è stato annullato dal brusco aumento del 2002.

Per le rapine in banca si segnala anche il progressivo calo della loro remuneratività, passata da una media di 44.000 € del 1990 a 26.000 € nel 2003, secondo quanto diffuso dall'ABI, l'Associazione Bancaria Italiana.

**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 1992-2002.**



## 2.9 Il totale rapine

Le rapine in banca e quelle negli uffici postali coprono tra il 10 e il 20% del totale delle rapine che ogni anno vengono denunciate: a restare vittime della restante e cospicua parte sono spesso singoli individui affrontati (dai rapinatori) per strada o in casa oppure rapinati nell'esercizio di attività professionali com'è il caso di rappresentanti di beni di valore oppure nel caso di gestori di negozi o di altri esercizi commerciali.

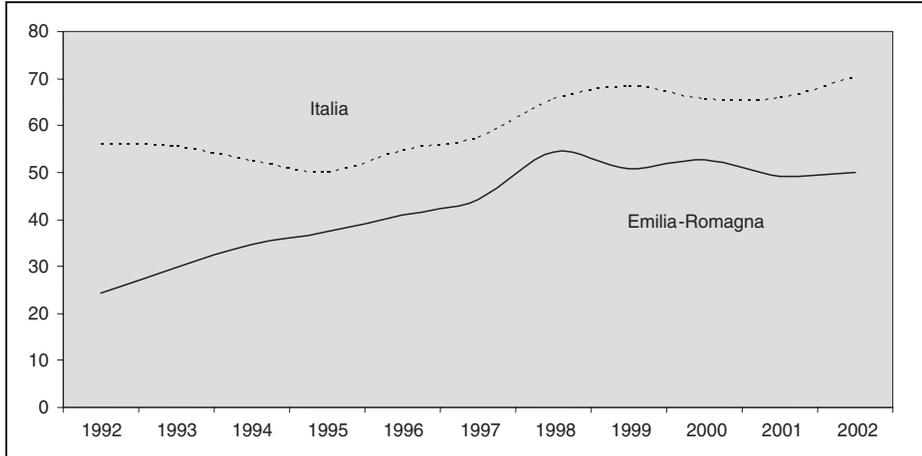
In tutti questi casi – e a differenza di quanto accade per i furti – l'autore del reato manifesta attraverso l'uso o la minaccia dell'uso di un arma o di una violenza il proprio proposito di impossessarsi dei beni altrui.

Fermo restando che nel totale rapine compaiono fatti anche molto diversi tra di loro per capacità organizzative degli autori, guardando all'andamento che questo insieme ha avuto nel corso degli anni '90 non



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Grafico 11 - Totale rapine 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 1992-2002.**



si può non registrare un costante aumento riscontrato sia per l'Emilia-Romagna che per l'Italia, con una maggior accentuazione, nell'ultimo anno, proprio in campo nazionale.

\* \* \*

#### Riferimenti bibliografici

G. Andreani, R. Selmini, *Conflitti quotidiani e lesioni volontarie. Riflessioni e ipotesi sulla violenza interpersonale*, in "Quaderni di Città sicure", settimo Rapporto annuale, VII, 2001, n. 22, pagg. 123-156.

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

Ministero dell'Interno, *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*, Roma 2003.

G. Sacchini, *Quindici anni, ducentomila denunce: i furti in appartamento nel periodo 1984-1999*, in "Quaderni di Città sicure", VI, 2000, n. 20a, pagg. 83-106.

\* \* \*

Si ringrazia Eugenio Arcidiacono per la collaborazione prestata nella sistemazione dei dati qui utilizzati nel § 1.



# Le opinioni dei cittadini

di Giovanni Sacchini

Per il nono 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, ma non solo su quelli.

Come si vedrà dal prossimo paragrafo i cambiamenti riscontrati nel sondaggio di quest'anno riguardano soprattutto i temi che fanno da sfondo alla vita di tutti, ovvero le nostre "preoccupazioni sociali".

Ma oltre a questo sguardo sulle "preoccupazioni sociali", come al solito la sicurezza viene anche, valutata localmente o, addirittura, personalmente, come nelle sezioni in cui ci si occupa di vittimizzazione o delle paure.

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

Un paragrafo è poi dedicato alla fiducia che raccolgono le varie Forze dell'Ordine, con un approfondimento dedicato alla posizione occupata in tal senso dalla Polizia Municipale

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

## 1. LA SICUREZZA COME PROBLEMA SOCIALE

Rispetto al 2002 quando, sulla scorta dei drammatici eventi seguiti all'11 settembre 2001, le preoccupazioni rilevate segnavano uno spostamento da problemi "locali" a problemi "globali", il sondaggio di quest'anno mette in risalto una minor omogeneità delle preoccupazioni, tant'è vero che forse la caratterizzazione principale riguarda proprio la dispersione dei fenomeni indicati.

All'interno di questa dispersione su molti di problemi (il 20% delle risposte indica "altre" preoccupazioni e un 15% finisce tra i non so e i non risponde) l'unico a superare la soglia del 25% è quello relativo alla



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

piccola criminalità che torna così ad occupare la prima posizione tra gli aspetti segnalati, pur essendo sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente (Tab. 1).

Le principali novità rispetto al sondaggio del 2002 sono le seguenti:

- la piccola criminalità (stabile) torna ad essere la preoccupazione più citata;
- disoccupazione e timori per il lavoro scendono, solo in parte compensati dal “costo della vita” (+2);
- stabili le preoccupazioni per la guerra e in leggero calo quelle per il terrorismo;
- tornano a salire invece quelle per l'inquinamento, di cui si troverà traccia anche tra i fastidi a livello locale, con i problemi legati al traffico;
- scendono ancora le preoccupazioni legate alla droga e anche in questo caso c'è una conferma a livello locale.

Non si riporta nella Tabella 1 il dato riferito a quanti hanno indicato come preoccupazione principale i problemi per “malattie e/o la propria salute” in quanto pur essendo stati segnalati da un 12% e pur comprensibile come risposta essa appare poco congrua con “i problemi della società odierna”.

Per valutare l'andamento delle preoccupazioni nel periodo 1995-2003 si riportano separatamente – nei “quadri” della Figura 1 – gli andamenti

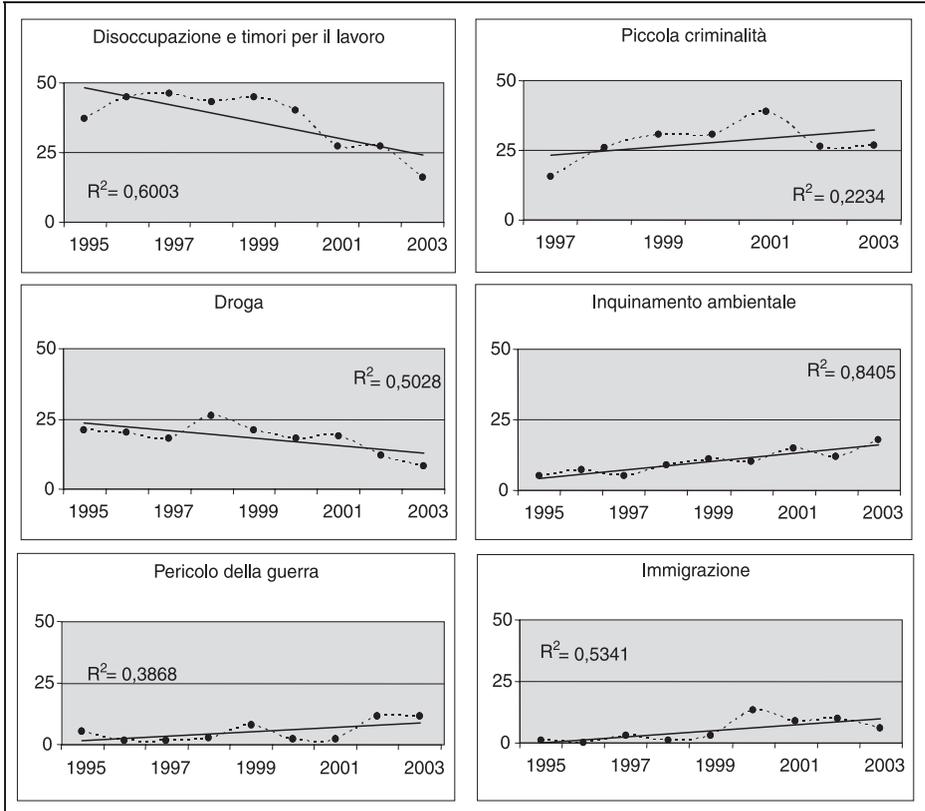
**Tabella 1 - Gli aspetti della società odierna che preoccupano di più gli emiliano-romagnoli nel 2003 e variazioni rispetto al 2002 (solo voci con valori superiori all'8% nel 2002). (1)**

	Valori % su 1.200 intervistati	Scarto rispetto al 2002
Piccola criminalità (furti, borseggi, scippi)	27	+1
Inquinamento ambientale	18	+6
Disoccupazione (e timori per il lavoro)	16	-11
Pericolo della guerra / guerre	16	-
Costo della vita	12	+2
Indifferenza / caduta dei valori	10	-3
Droga	8	-4
Terrorismo (sia interno che internazionale)	6	-6
Disuguaglianza paesi ricchi/paesi poveri	6	-4
Immigrazione	6	-3

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

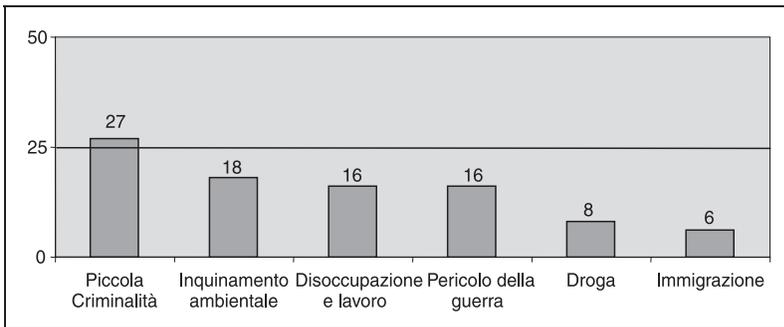


**Figura 1 - Andamento delle principali preoccupazioni sociali degli emiliano-romagnoli nel periodo 1995-2003. Valori percentuali riferiti al totale degli intervistati in ogni anno (linea tratteggiata) e linea di tendenza (tratto continuo).**



Nota: il valore di R<sup>2</sup> esprime la capacità della linea di tendenza nel sintetizzare la variabilità dei dati e assume valori tra 0 e 1.

**Grafico 1 - Le principali preoccupazioni sociali degli emiliano-romagnoli nella rilevazione del 2003. Valori percentuali riferiti al totale degli intervistati (N = 1.200).**





Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

delle sei principali preoccupazioni segnalate in questi anni dagli emiliano-romagnoli.

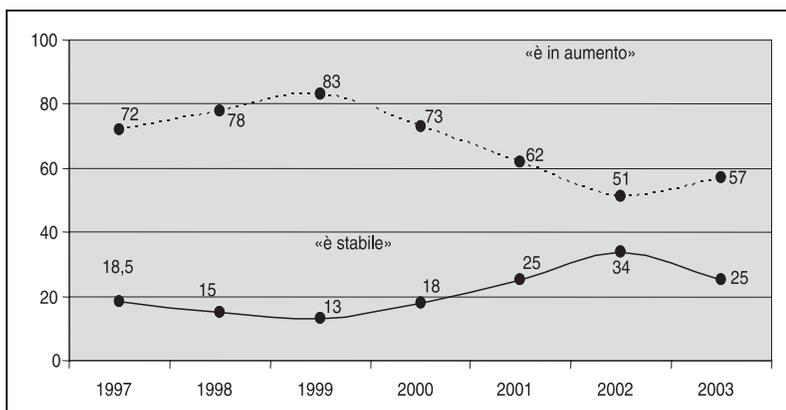
Per dar conto anche del peso che queste sei preoccupazioni hanno in quest'ultimo sondaggio si riportano le loro incidenze su totale degli intervistati (Grafico 1).

### 1.1 La percezione dell'andamento della criminalità

Le novità del 2003 si possono così sintetizzare:

- dopo anni di calo, torna a salire questo indicatore e in un certo senso la percezione dei cittadini è nel giusto (Grafico 2);
- il valore di chi ritiene la criminalità in aumento è coerente con il sondaggio realizzato quest'anno dal Censis (56%) e coerente con il nostro è anche il trend che da quella ricerca emerge;
- quello che stupisce qui da noi è che questo tipo di preoccupazione (e non di paura) si è diffusa di più nei comuni piccoli (Grafico 3);
- stupisce anche l'aumento, in tutti i tipi di comuni, della valutazione di aumento della criminalità nel "comune di residenza", un indicatore che comunque ha un valore decisamente più basso: 37% quest'anno e 27% nel 2002 (Grafico 4);
- queste valutazioni sono coerenti, per i comuni medi e piccoli anche con la valutazione della zona e con i fastidi che lì si riscontrano (vedi i due § successivi).

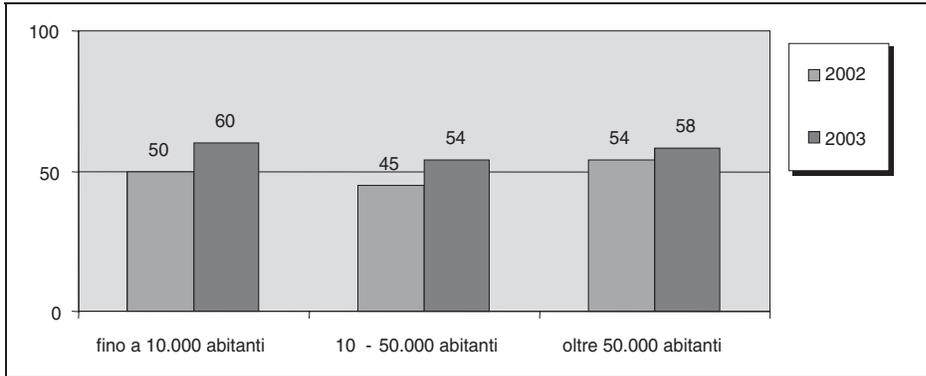
**Grafico 2 - Percentuale di persone che ritiene la criminalità "in aumento" o "stabile" nel periodo 1997-2003.**



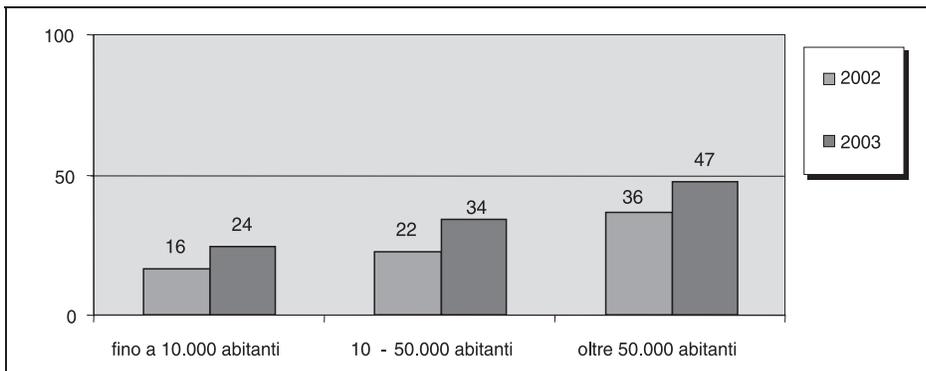
[57% di tutti i 1.200, compreso chi ha detto "non so". Come negli anni precedenti].



**Grafico 3 - Percentuale di persone che ritengono in aumento la criminalità in Italia. Valori % sul totale degli intervistati per ogni tipo di comune nel 2002 e nel 2003.**



**Grafico 4 - Percentuale di persone che ritengono in aumento la criminalità nel proprio comune di residenza. Valori % sul totale degli intervistati in base al tipo di comune nel 2002 e nel 2003.**



## 2. LA SICUREZZA A LIVELLO LOCALE

Come si è da più parti detto, l'indicatore analizzato in questo paragrafo esprime una misura di maggior realismo, valutando appunto "la zona di residenza" attraverso una domanda che è formulata così: "Nella zona in cui lei abita, la criminalità è un problema molto/ abbastanza/ poco/ per niente/ grave?".

Le novità nel sondaggio di quest'anno:

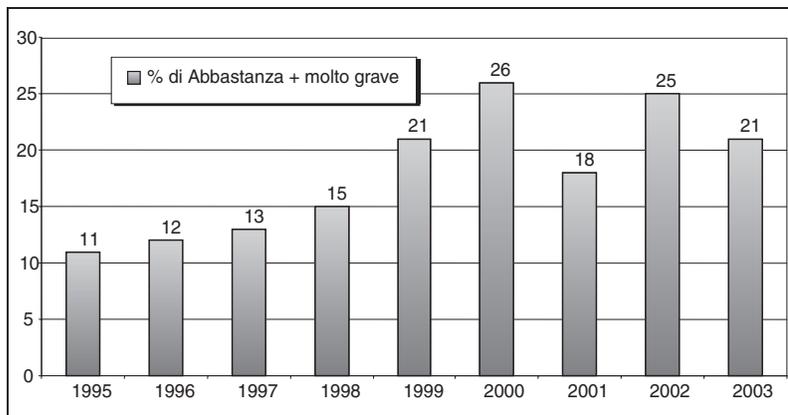
- c'è stata una diminuzione di 4 punti rispetto al 2002 (Grafico 5);
- guardando meglio si trova che questa diminuzione è tutta riscontrabile nei comuni più grandi, ovvero quelli con più di 50.000 abitanti (Grafico 6);



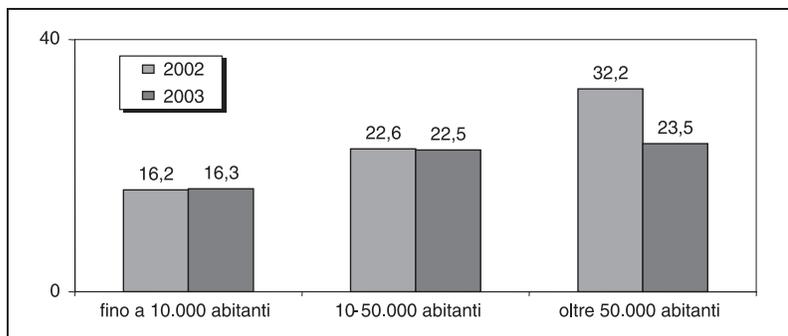
Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

- quest'ultimo fatto richiama ancora l'attenzione sullo spostamento verso i "piccoli" dei problemi segnalati soprattutto dai residenti nei comuni "più grandi".

**Gráfico 5 - Percentuale di intervistati che valutano la criminalità, nella zona in cui abitano, un problema molto o abbastanza grave. Anni 1995-2003.**



**Gráfico 6 - Percentuale di intervistati che valutano la criminalità, nella zona in cui abitano, un problema molto o abbastanza grave nel 2002 e nel 2003 in base alla dimensione del comune.**



## 2.1 I fastidi nella zona di residenza

Al di là della criminalità, come valutano gli intervistati la zona in cui risiedono? Ci sono comunque dei fatti che danno loro fastidio? E se sì, di cosa si tratta?

Questi aspetti, anche se richiamano in alcuni casi quelli già visti tra le "preoccupazioni sociali" da queste ultime si differenziano proprio per un riferimento alla vita quotidiana dei cittadini.



Se infatti possiamo considerare le preoccupazioni sociali una sorta di “agenda politica” dei cittadini, i fenomeni di cui stiamo parlando in questo paragrafo si potrebbero definire come le voci di una sorta di “taccuino dei problemi”, ovvero di un insieme di aspetti che i cittadini si “appuntano” tra i problemi che “qualcuno dovrà affrontare” e che quindi prima o poi diventano domande per i soggetti che governano gli spazi pubblici coinvolti.

Le novità riscontrate nel 2003:

- si torna sopra il 50% per le segnalazioni (Tabella 2 e Grafico 7);
- il contributo alla crescita viene anche in questo caso dai comuni piccoli e medi (Grafici 8 e 9);
- i fastidi principali sono: la piccola criminalità (21%), gli aspetti urbanistico-ambientali e le presenze estranee (14%); traffico, viabilità e parcheggi (12%);
- i fastidi in aumento rispetto al 2002 sono: la piccola criminalità (+10 punti), le presenze estranee (+7) e il traffico +4);

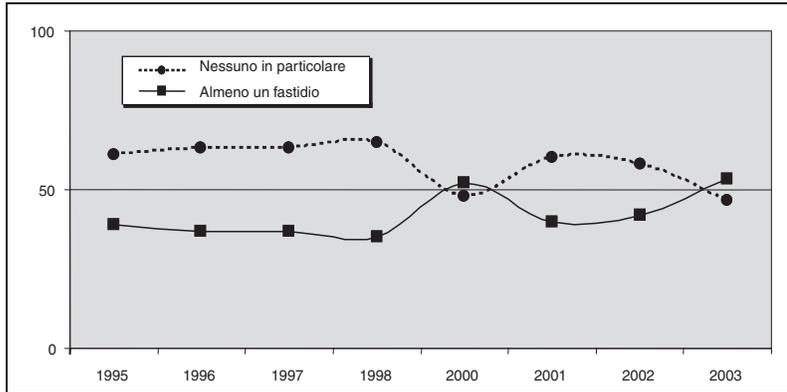
**Tabella 2 - Percentuale di persone che hanno indicato e no qualche fastidio nella zona di residenza nel 2002 e nel 2003 con percentuale dei fastidi indicati rispetto al totale degli intervistati (N = 1.200).**

	2003	2002	scarto 2003-2002
% con nessuno fastidio	43,2	58,1	-14,9
% con uno o più fastidi	53,5	40,6	+12,9
% che non sa	3,3	1,3	+2,0
<b>Fastidi (aggregati)</b>			
Piccola criminalità	20,7	11,8	+9,9
Aspetti urbanistico-ambientali	13,9	15,5	-1,6
Presenze estranee	13,5	6,5	+7,0
Traffico, viabilità e parcheggi	11,9	8,2	+3,7
Altro	4,5	3,5	+1,0
Droga	3,9	5,2	-1,3
Rapporti di vicinato	3,1	1,3	+1,8
Aggressioni	2,2	0,8	+1,4
Atti vandalici	2,1	1,4	+0,7
Assenza (o disinteresse) FF.OO.	0,9	0,6	+0,3
Adescamento di minori	0,1	0,1	-



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Gráfico 7 - “Quali fatti le danno fastidio nella zona in cui abita?” Valori percentuali 1995-2002 (1).**



(1) Nel 1999 la formulazione della domanda è stata: “Quali fatti costituiscono un problema nella zona in cui abita?” e dunque si è scelto di non inserire i valori di quell’anno.

- in leggero calo si riscontrano solo i fastidi legati alla droga (-1) e agli aspetti urbanistico-ambientali (-2).

Se il quadro descritto nella Tabella 2 nasce da una aggregazione delle voci analitiche, può essere utile analizzare in dettaglio anche le singole voci analitiche (Tab. 3).

Si ricorda infatti che anche quest’anno i fastidi riscontrati dagli intervistati nella loro zona di residenza sono stati rilevati con una domanda “aperta” e sono riconducibili (a posteriori) a diverse aree tematiche: i furti in appartamento (12% di segnalazioni) e gli scippi (4%) sono infatti riconducibili alla “piccola criminalità” mentre i problemi legati alla viabilità e ai parcheggi (9%) rientrano nel gruppo di problemi nei quali va inserito anche il traffico (2,5%).

Alla categoria delle “presenze estranee” appartengono invece le segnalazioni relative alla presenza di prostitute (1,5%) o di extra-comunitari (9%).

Quest’ultima voce precede, nella graduatoria dei cinque fenomeni più segnalati (ancora Tab. 3) i “rumori molesti” (5%) con i quali, evidentemente, si torna ai problemi legati agli aspetti urbanistico-ambientali.

### 3. LA VITTIMIZZAZIONE

Passando dal “taccuino dei problemi” ai comportamenti subiti, in questo paragrafo si farà una breve disamina dell’indicatore più legato alla criminalità, ovvero si prenderà in esame il numero di persone che



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Tabella 3 - "Quali fatti le danno fastidio nella zona in cui abita?" (possibili 3 risposte). Anno 2003.

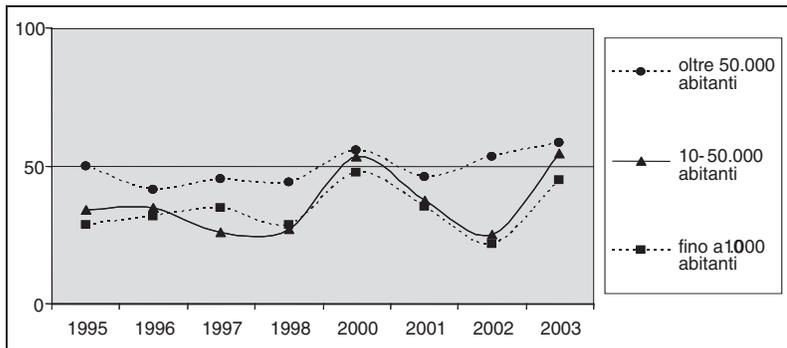
Voci aggregate	Voci analitiche	Valori assoluti	% tra i rispondenti
Aggressioni	aggressioni fisiche	19	1,6
	aggressioni sessuali	6	0,5
Adescamento di minori	adescamento di minori	2	0,1
Presenze estranee	presenza di extracomunitari	110	9,2
	prostituzione	18	1,5
	zingari/nomadi	5	0,4
	Altre presenze estranee	29	2,4
Droga	traffico di droga	29	2,4
	uso di droga	18	1,5
	presenza di tossicodipendenti	-	-
Piccola criminalità	scippi	44	3,7
	rapine	12	1,0
	furti di autoradio	4	0,3
	furti in appartamenti	144	12,0
	furti di biciclette	4	0,4
	furti di auto	13	1,1
	furti in genere	26	2,2
Atti vandalici	atti vandalici	26	2,1
Aspetti urbanistico-ambientali	inquinamento ambientale	19	1,6
	degrado ambientale	15	1,3
	degrado/abbandono delle strutture	9	0,8
	rumori molesti	91	7,6
	sporcizia	18	1,5
	illuminazione	7	0,6
	mancanza servizi (commerciali o pubblici)	6	0,5
Traffico, viabilità e parcheggi	Traffico	31	2,5
	viabilità/parcheggi	113	9,4
Rapporti di vicinato	poco rispetto/mancanza di educazione o di regole	17	1,4
	vicini: lamentele metropolitane	8	0,7
	vicini: lamentele paesane	7	0,6
	vicini o altri (generico)	5	0,4
Assenza (o disinteresse) FF.OO.	assenza (o disinteresse) FF.OO. (anche P.M.)	11	0,9
	altro	54	4,5
	non so	40	3,3
	<b>nessuno in particolare</b>	519	43,2
	<i>% sul totale degli intervistati.</i>		121,0(1)
	<i>totale risposte</i>	1.452	
	<i>totale intervistati</i>	1.200	

(1) Il totale supera il 100% per effetto delle risposte multiple. In grigio sono evidenziate le cinque voci con valori più elevati

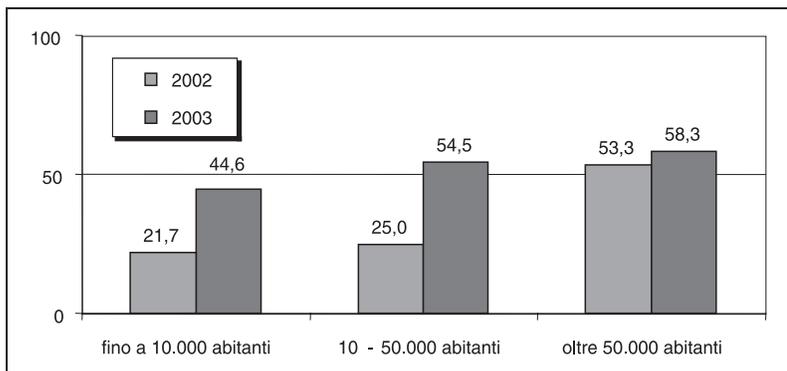


Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Grafico 8 - Percentuale di persone che hanno segnalato almeno un fastidio nella zona in cui risiedono, in base alla dimensione del comune in cui risiedono. Anni 1995-2003.**



**Grafico 9 - Percentuale di persone che hanno segnalato almeno un fastidio nella zona in cui risiedono, in base alla dimensione del comune in cui risiedono. Anni 2002 e 2003.**



nell'arco dell'ultimo anno sono rimaste vittime di un qualche reato predatorio.

Che cos'è cambiato sotto questo aspetto, nell'ultimo anno?

Sostanzialmente stabile il numero complessivo di persone che sono rimaste vittime di un qualche reato predatorio: il valore registrato (8,2%) costituisce un piccolo aumento (+0,5) rispetto a quello dello scorso anno. Questo leggero aumento (+0,5) è peraltro rintracciabile soprattutto nei comuni intermedi (10-50.000 abitanti).

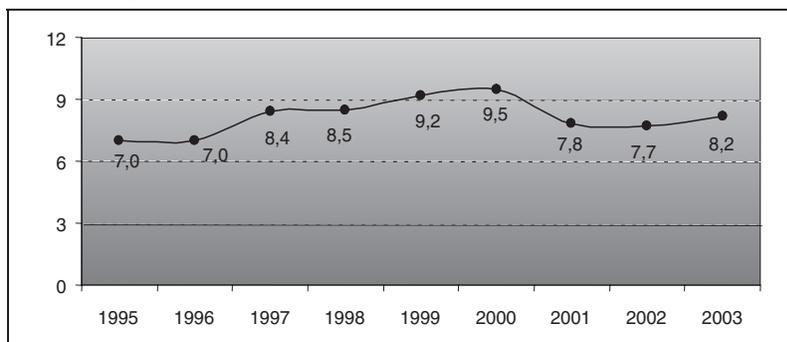
Sostanzialmente uguale è anche la quota di coloro che hanno dichiarato di essere rimasti vittime di un vandalismo a danno dell'auto o della casa: 3,7% quest'anno contro il 3,4% dello scorso anno.

All'interno di questo quadro di stabilità il sondaggio registra comunque



qualche piccolo aggiustamento interno ai tipi di furti dichiarati dagli intervistati e interessanti appaiono alcune coerenze con le statistiche della delittuosità: il calo dei furti in appartamento e l'aumento dei furti su auto. Quest'ultimo reato oltre ad essere in aumento nelle statistiche della delittuosità (Cfr. sopra a pag. 24), tramite sondaggio è stato riscontrato in aumento anche nel comune di Modena, un comune non compreso nel nostro campione regionale (Cfr. Settimo rapporto sullo stato della sicurezza Modena, pag. 44).

**Grafico 10 - Percentuale di persone che sono rimaste vittime di un reato (1) nel periodo 1995-2003.**



(1) La voce "reato" era volutamente generica fino al 1999 mentre si riferisce a furti consumati (o tentati) e alle truffe, a partire dal 2000.

#### 4. GLI ORIENTAMENTI PUNITIVI

Nel sondaggio del 2003 si riscontra un leggero calo per tutti e tre gli indicatori utilizzati.

Questo leggera diminuzione non modifica il quadro complessivo che si è delineato negli ultimi cinque anni e che così può essere riassunto:

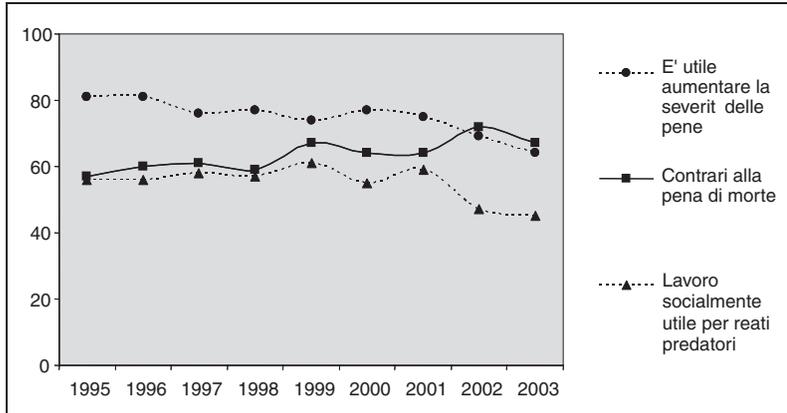
- circa il 75% degli emiliano-romagnoli ritiene che per combattere la criminalità potrebbe essere giusto un aumento della severità delle pene;
- circa il 65%, ovvero 2 persone su 3, è contrario alla pena di morte;
- circa il 50% sarebbe comunque favorevole a misure alternative al carcere per i responsabili di reati contro il patrimonio e nella fattispecie questa percentuale è raccolta dalla sole voce che indica come pena "un lavoro socialmente utile", anche se va detto che questa voce è quella che ha subito un brusco calo nel 2002.

La stabilità che si ricordava in apertura di paragrafo è rappresentata nel Grafico 11.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**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 gli autori di reati di tipo predatorio. Anni 1995-2003.**

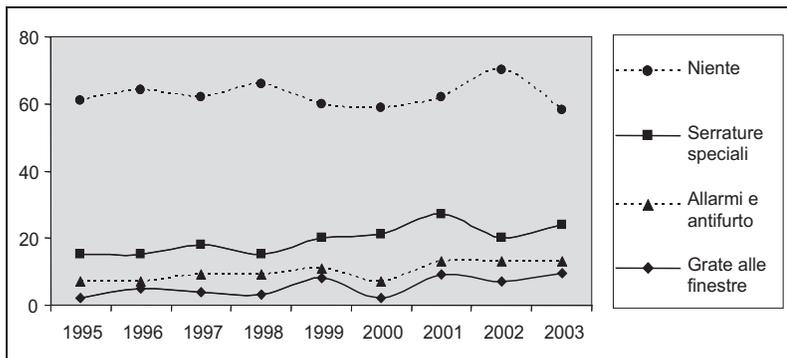


## 5. I COMPORAMENTI DI AUTOTUTELA E LE PAURE

Premesso che i comportamenti – agiti e subiti – variano di anno in anno decisamente meno che non le opinioni, per cui sono decisamente meno frequenti le oscillazioni per i fenomeni descritti in questo paragrafo: i comportamenti di autotutela e le paure.

Guardando al grafico 12 si riscontrano comunque alcune variazioni: è diminuito il numero delle persone che ha dichiarato "di non aver fatto

**Grafico 12 - Percentuale di persone che hanno adottato e no alcuni comportamenti di autotutela. Anni 1999-2003.**





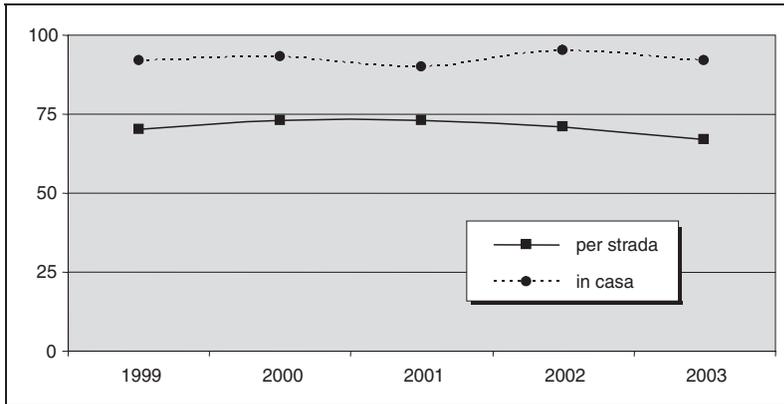
niente” per sentirsi “più sicuro” e dunque, in maniera speculare, si riscontra un leggero aumento tra le soluzioni adottate, la più diffusa delle quali è sempre l'adozione di serrature speciali.

Si ricorda comunque che il numero di coloro “che non hanno fatto niente”, seppur in calo, è comunque sempre intorno al 60%.

Una stabilità ancora maggiore è riscontrabile per le “paure”, qui rilevate in positivo, ossia attraverso la quota di persone che si dichiarano abbastanza o molto sicuri in strada e in casa, quando è buoi.

La sicurezza tra le proprie mura domestiche è sempre sopra il 90% mentre quella “per strada” è scesa, per la prima volta nelle nostre rilevazioni, sotto il 70%, fermandosi, quest'anno al 67%.

**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 1999-2003.**



## 6. LE OPINIONI SUGLI IMMIGRATI

Compito di questo paragrafo è quello di dar conto se e come sono cambiate le opinioni raccolte ormai da sei anni con un'identica struttura, 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).

A loro volta le opinioni così raccolte possono essere suddivise in quattro gruppi, in base al grado di assenso raccolto tra chi si è dichiarato “molto e abbastanza d'accordo”.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

La classificazione proposta è la seguente:

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

Il quadro completo delle affermazioni sottoposte a valutazione è riportato nella Tab. 4 in cui le stesse affermazioni sono ordinate in base al grado di assenso riscontrato quest'anno.

**Tabella 4 - Affermazioni relative agli immigrati ordinate in base alla percentuale di persone che sono molto o abbastanza d'accordo con le stesse. Valori rilevati nel 2003.**

	Affermazioni fortemente condivise (da almeno 3 persone su 4)	2003
	Tra gli immigrati c'è molta gente onesta che ha voglia di lavorare	86,2
	Gli immigrati sono necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare	79,1
Affermazioni condivise da almeno 2 persone su 3		
	Gli immigrati vengono in Italia perché nei loro paesi non c'è libertà	65,0
Opinioni che fanno discutere (35 – 65%)		
	È giusto che dopo un po' di anni che l'immigrato vive in Italia gli sia concesso il diritto di voto per il sindaco	63,7
	L'immigrazione dei cittadini stranieri in Italia è positiva perché permette il confronto fra culture diverse	61,7
	L'aumento dell'immigrazione favorisce l'aumento della criminalità	60,0
(*)	Gli immigrati stanno invadendo le nostre città, prima li controllavano perché erano pochi, ma ora arrivano a migliaia	59,5
	Gli immigrati appena giunti da noi hanno troppe pretese	55,5
	Anche agli immigrati clandestini dovrebbe essere fornita l'assistenza medica gratuita	53,9
Opinioni condivise solo da una minoranza (fino a una persona ogni tre)		
(*)	Gli immigrati sono spesso sporchi e puzzano	27,4
	Gli immigrati tolgono lavoro agli italiani	18,5
(*)	La gran parte degli immigrati sono solo spacciatori e ladri	15,5
(*)	Gli immigrati, per loro natura, sono violenti	14,1
	Totale intervistati (N=)	1.200

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



Proprio la classificazione adottata per le varie affermazioni subisce nel corso di quest'anno una certa riorganizzazione visto che quasi tutte le "Affermazioni condivise da almeno 2 persone su 3" passano nel gruppo di quelle "che fanno discutere (35-65%)".

Proprio queste variazioni, piccole in termini statistici ma tutte orientate nella stessa direzione, ci convincono che può essere utile un quadro di maggior dettaglio per queste opinioni.

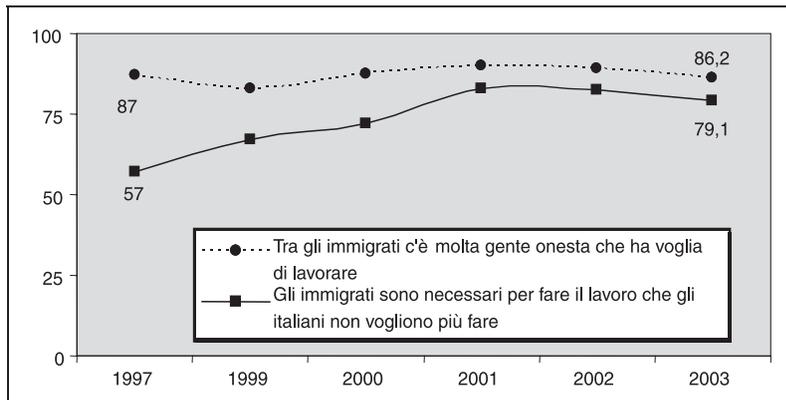
### 6.1 Le affermazioni fortemente condivise

Le due opinioni "fortemente condivise" hanno avuto in questi sei anni un andamento alquanto diverso: stabile, con un accordo tra l'85 e il 90%, quella che riconosce esserci, tra gli immigrati, "molta gente onesta che ha voglia di lavorare".

In forte crescita – con oltre 20 punti in sei anni – quella che invece esprime una posizione pragmatica (e utilitaristica) in base alla quale gli immigrati sono "necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare".

Se oggi questa opinione è condivisa da otto persone su dieci sono ben due quelle che si sono aggiunte alle sei che già la pensavano così nel 1997: di tutte le opinioni qui commentate è senz'altro quella che fa segnare le maggiori variazioni nel periodo considerato, quantunque si registri un leggero calo rispetto allo scorso anno.

**Grafico 14 - L'andamento nel periodo 1997-2003 di due opinioni sugli immigrati "fortemente condivise". I grafici rappresentano la percentuale delle persone molto e abbastanza d'accordo con le opinioni riportate nel riquadro.**





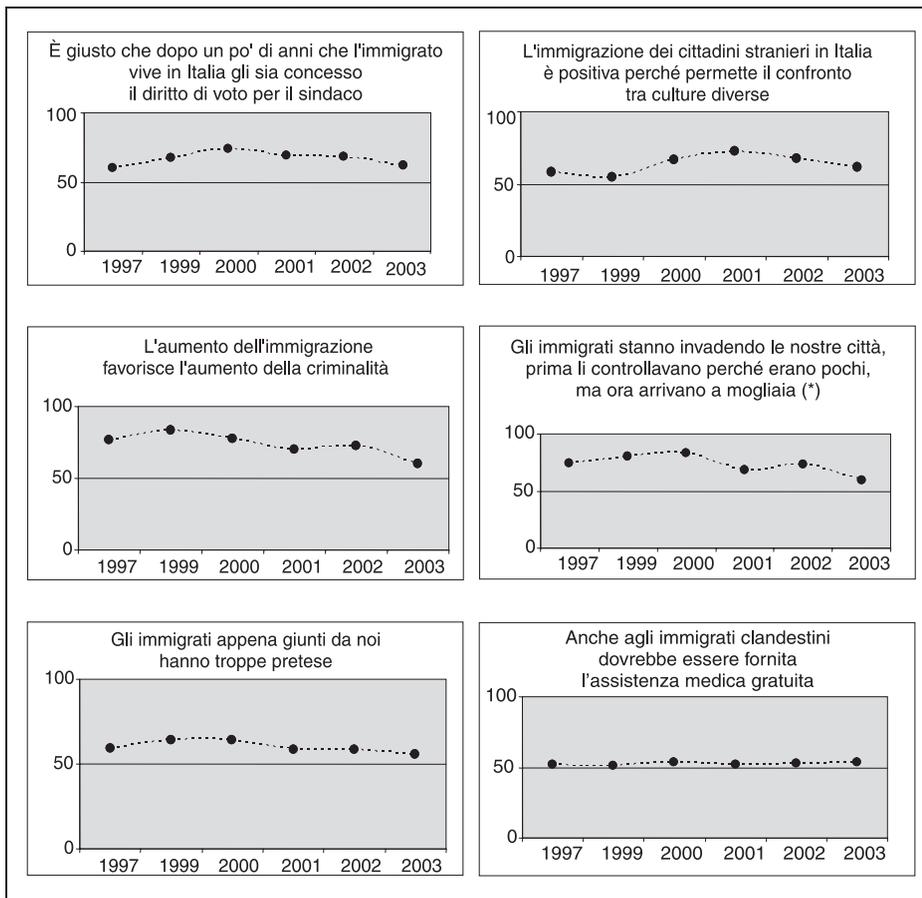
Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

## 6.2 Le affermazioni che fanno discutere

Le sei opinioni rappresentate nei grafici della Figura 2 sono invece opinioni che “fanno discutere” gli emiliano-romagnoli molto più delle precedenti: la posizione delle linee tratteggiate dei grafici si avvicinano infatti a quella a tratto continuo che divide il grafico in due e che rappresenta il perfetto equilibrio tra chi è d'accordo e chi è in disaccordo con le opinioni stesse (riportate in testa ai rispettivi grafici).

Esaminando i sei grafici che sintetizzano questi andamenti si può

Figura 2 - L'andamento nel periodo 1997-2003 di quattro opinioni sugli immigrati “che fanno discutere”. I grafici rappresentano la percentuale delle persone molto e abbastanza d'accordo con le opinioni riportate nel riquadro.



(\*) Domanda rivolta solo agli intervistati nati in Italia.



passarli in rassegna a coppie, partendo da quella composta dai due grafici in basso e portatori di due opinioni contrapposte ma stabili in questi anni e che dunque continuano a far discutere molto gli emiliano-romagnoli.

La prima di queste opinioni – condivisa dal 56% – dice che gli immigrati “appena giunti da noi hanno troppo pretese” ma a questa può contrapporsi il 54% di coloro che invece ritengono giusto fornire l’assistenza medica gratuita “anche agli immigrati clandestini”: le due opinioni, come si vede, sono in forte contrasto tra di loro e hanno praticamente la stessa diffusione tra la popolazione, a testimonianza di come questo tema – quello degli immigrati – sia portatore di interrogativi di non sempre facile risoluzione.

La cosa che più colpisce di queste due affermazioni è la loro stabilità nel tempo, una cosa che invece non può essere detta della seconda coppia di grafici, quella che sta al centro della Figura 2.

In questo caso l’andamento delle due opinioni, espressione di una certa preoccupazione che gli immigrati suscitano, sia per la loro numerosità sia per il loro contributo all’aumento della criminalità e analogo ed entrambe queste opinioni sono oggi condivise dal 60% degli intervistati. Queste due convinzioni degli intervistati sono però anche due di quelle che più sono cambiate in questi ultimi anni, visto che il grado di assenso per le stesse è arrivato fino all’83% rispettivamente nel 1999 per la “criminalità” e nel 2000 per la “numerosità”. Al momento la tendenza di queste due convinzioni sembra quindi in ribasso.

L’ultima coppia di grafici esaminati è quella più in alto, ovvero quella in cui sono rappresentate le opinioni che pur facendo discutere molto sembrano condivise da una maggioranza più consistente delle precedenti, ancorché non sempre così stabile come accade alle due opinioni commentate poco sopra, nel § 6.1.

In questo caso l’opinione più condivisa è anche quella che è stata di recente oggetto di un dibattito tra le forze politiche, ovvero la possibilità per gli immigrati residenti di partecipare alle elezioni amministrative per l’elezione del sindaco.

Tale opinione, condivisa quest’anno dal 64%, è però soggetta ad alcune oscillazioni interpretabili come “ripensamento”, visto che tre anni fa il consenso per questa opinione era al 74%.

Analogo andamento, con annesso ripensamento, si trova anche nell’affermazione che riconosce all’immigrazione un aspetto positivo in sé, in quanto permette “il confronto di culture diverse”.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

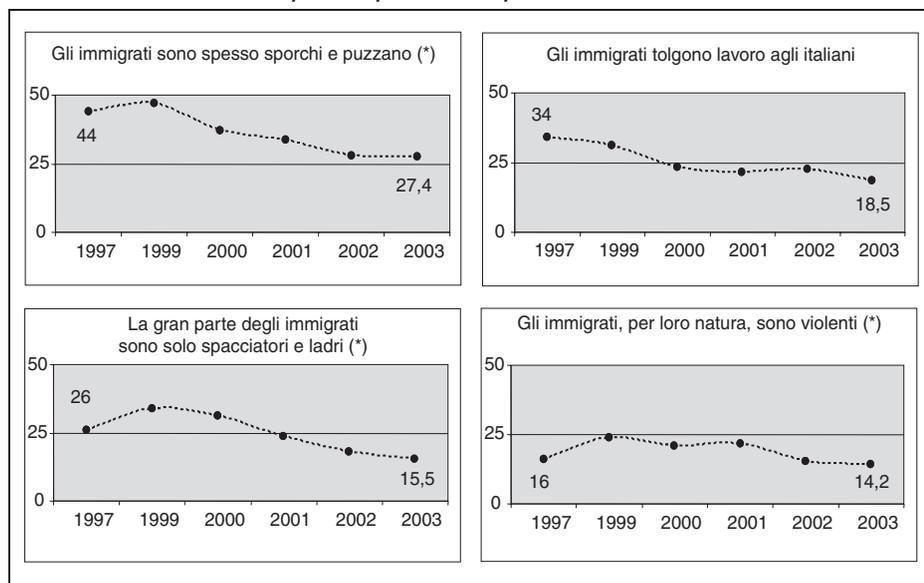
### 6.3 Le affermazioni condivise da una minoranza

Queste affermazioni, per loro stessa natura molto più “forti” delle precedenti sono quelle che più mettono in risalto una prevenzione negativa nei confronti degli immigrati.

Come si vede dai grafici riportati nella Figura 3 il loro andamento è fortemente in diminuzione e pur essendo attualmente condivise solo da una minoranza di emiliano-romagnoli essi sono comunque presenti all’interno degli intervistati.

Ben tre di queste estreme e minoritarie opinioni hanno avuto nei sei anni in questione un ulteriore ridimensionamento e il calo più forte (di 17 punti) riguarda quello che può essere anche interpretato come un (forte) pregiudizio, ovvero il fatto che gli immigrati siano “sporchi e puzzano”. La seconda opinione divenuta ancor più marginale in questi sei anni è quella che individua negli immigrati coloro che “tolgono il lavoro agli italiani”: il suo 18,5% come si vede è la condizione speculare, ma in negativo, di quanti ritengono che gli immigrati siano “necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare”, arrivato, come s’è visto sopra (nel § 6.1) al 79%.

Figura 3 - L'andamento nel periodo 1997-2003 di quattro opinioni sugli immigrati “condivise da una minoranza”. I grafici rappresentano la percentuale delle persone molto e abbastanza d'accordo con le opinioni riportate nel riquadro.



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



La terza opinione minoritaria – condivisa dal 15% – vede nella maggior parte degli immigrati “solo spacciatori e ladri” e anch’essa si segnala per una forte diminuzione rispetto al 34% registrato ancora nel 1999. Da ultimo, infine, un’opinione che è invece rimasta sempre sotto il 25%, ovvero al di sotto di una persona ogni quattro, ed è quella che vede gli immigrati “violenti, per loro natura“. Anche questa opinione è attualmente condivisa solo da un 15% e ha avuto il punto più elevato anch’essa nel 1999, arrivando fino al 24% di consensi.

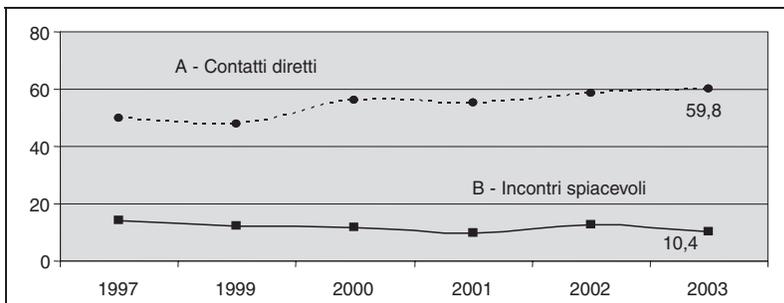
#### 6.4 Contatti e incontri piacevoli

Da ultimo due indicatori che ci paiono utili per rispondere alla domanda su come vanno le relazioni tra autoctoni e immigrati e che hanno come base non tanto delle opinioni quanto delle esperienze.

Nei sei anni considerati è aumentata (dal 50 al 60%) la quota di coloro che hanno contatti diretti con gli immigrati ed è di nuovo intorno al 10% quella di coloro che dichiarano di aver avuto un incontro piacevole con qualche immigrato.

L’andamento di questi due indicatori è riportato nel Grafico 15.

**Grafico 15 - Percentuale di persone che hanno avuto contatti diretti con gli immigrati (A) e percentuale di persone che si sono sentiti minacciati o aggrediti o che comunque si sono trovati in una situazione spiacevole a causa di comportamenti messi in atto dagli stessi (B).**



## 7. LE OPINIONI SULLE FORZE DELL'ORDINE

Che cosa pensano i cittadini della nostra regione dei soggetti deputati a difenderli dalla criminalità?

Che fiducia hanno nelle forze di polizia nazionali e locali?

Quali pensano che siano i fenomeni a cui esse dovrebbero dedicare maggior attenzione?



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Questi aspetti sono stati esaminati in un'altra delle sezioni del questionario e vengono qui presentati partendo proprio dai compiti ritenuti prevalenti.

Spaccio di droga (59%), furti in appartamento (45%) e immigrazione irregolare (41%) sono i fenomeni verso i quali più elevata è l'aspettativa di intervento delle forze dell'ordine a valenza nazionale.

Viceversa, i fenomeni su cui più elevata è l'aspettativa dei cittadini rispetto alla Polizia Municipale sono la guida pericolosa (45%) e la sorveglianza delle scuole e dei giardini (43%).

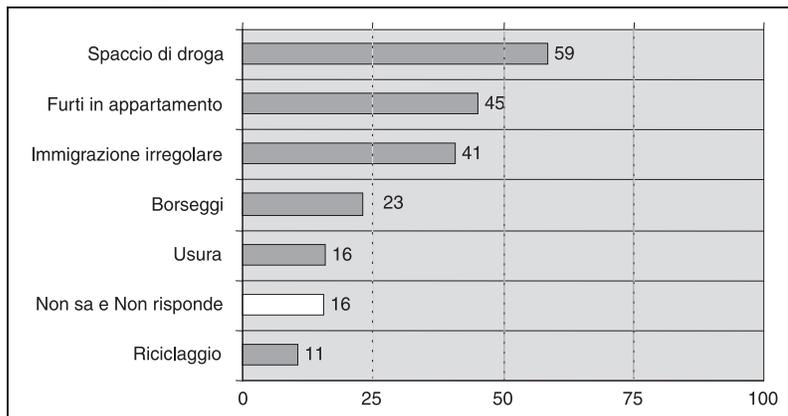
Tutti i fenomeni sottoposti agli intervisti, con modalità che vedeva la loro rotazione, sono riportati nei grafici 16 e 17, analizzando i quali si noteranno due voci relativi a fenomeni che possono essere trattati sia dalle polizie nazionali che da quelle locali e cioè lo spaccio di droga e l'immigrazione irregolare.

Vista questa sovrapposizione di fenomeni può valer la pena di osservare più da vicino quali sono state le risposte dei cittadini intervistati e quali sono dunque le loro aspettative su chi debba occuparsi maggiormente di questi fenomeni che, come si vede, caratterizzano molto di più le polizie nazionali.

Anche in questo caso è affidato ad un grafico – il 18 – il compito di sintetizzare queste forti differenze di aspettative.

In generale il livello di fiducia verso le forze dell'ordine è decisamente elevato, con valori sopra l'80% per Carabinieri e Polizia di Stato e sopra il 75% per la Guardia di Finanza, con scostamenti minimi negli ultimi tre anni.

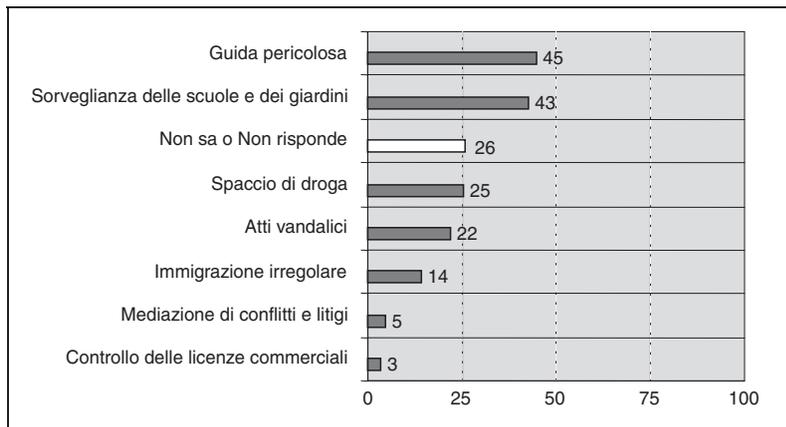
**Grafico 16 - Fenomeni a cui le polizie nazionali (Carabinieri e Polizia di Stato) dovrebbero dedicare maggior attenzione. Valori percentuali sul totale degli intervistati.**



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



**Grafico 17 - Fenomeni a cui la polizia municipale dovrebbe dedicare maggior attenzione. Valori percentuali sul totale degli intervistati.**



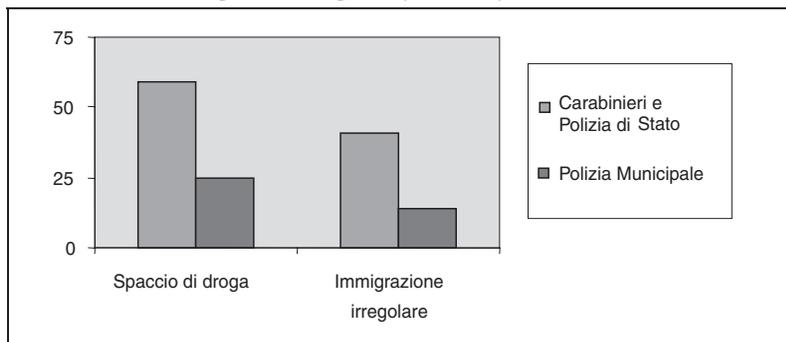
Più soggetta ad oscillazioni ci sembra anche la fiducia riposta nella Polizia municipale, il cui livello è comunque rimasto sempre tra il 70 e il 75%. All'interno di questo andamento si era rilevato un leggero calo, per tutti, nel passaggio dal 2001 – primo anno di questa serie storica – al 2002, un calo che è rientrato quest'anno, pur con l'eccezione della Polizia di Stato.

Quali dunque le novità di quest'ultimo sondaggio?

Un leggero miglioramento rispetto allo scorso anno per Carabinieri e Guardia di Finanza; un leggero calo per la Polizia di Stato e un più che discreto aumento per la Polizia Municipale.

Gli andamenti qui ricordati sono riportati anche nei grafici della Figura 4.

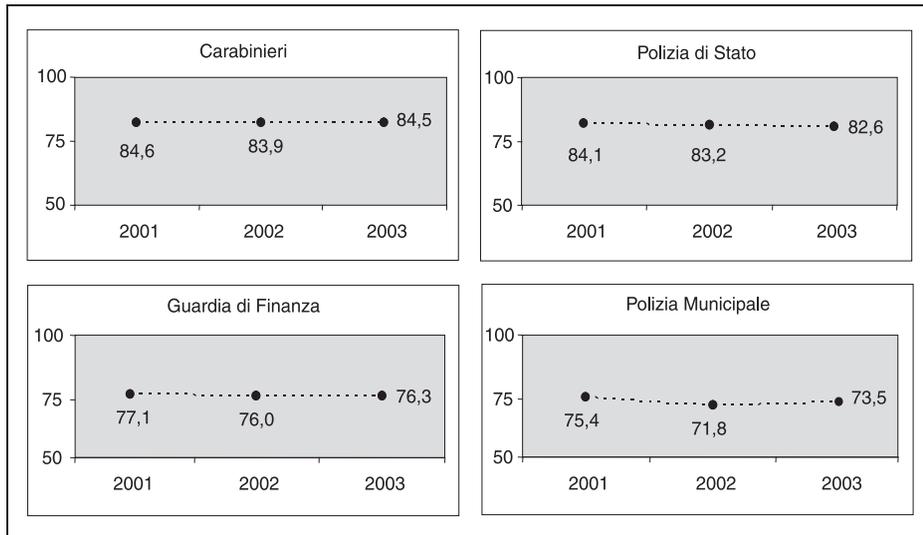
**Grafico 18 - Percentuale di intervistati che indicano alle polizie nazionali e a quella municipale di occuparsi maggiormente dei fenomeni dello spaccio e dell'immigrazione irregolare (N = 1.200).**





Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Figura 4 - Percentuale di persone che negli anni 2001-2003 hanno dichiarato di avere molta o abbastanza fiducia nelle forze di polizia e nella polizia municipale.**



### **Nota metodologica**

I risultati presentati nelle pagine precedenti fanno riferimento all'indagine sulla sicurezza personale dei cittadini in Emilia-Romagna. Come per il 2002, tale indagine presenta l'obiettivo di ottenere una stima puntuale dello stato di sicurezza dei cittadini residenti nel giugno 2003. I risultati riportati possono essere attribuiti, per inferenza induttiva, all'insieme dei residenti maggiorenni in Emilia-Romagna, a meno di errori di campionamento e di rilevazione.

### **Campionamento**

Si è adottata una strategia di campionamento casuale e stratificato. Nel primo stadio sono stati estratti i comuni campione, nel secondo, direttamente gli intervistati. La casualità è garantita dall'estrazione casuale, per strato demografico, dagli elenchi pubblici di numeri di telefono di utenze familiari.

L'estrazione di comuni campione comporta sia dei vantaggi e che degli svantaggi. Tra i vantaggi: uno di ordine pratico, nella definizione delle liste di numeri telefonici dei residenti, l'altro in ottica di analisi longitudinale, permettendo di minimizzare la varianza temporale. Tra gli svantaggi c'è il fatto che può comportare un aumento della varianza a livello di analisi trasversale.



Al fine di *ottimizzare l'estrazione campionaria* di primo stadio, anche per cercare di evitare più possibile i problemi di varianza trasversale di cui si è appena detto, si è proceduto quindi a una stratificazione per dimensione demografica dell'insieme dei comuni della regione. La stratificazione per dimensione demografica adottata in questa fase è stata a sette classi, ovvero fino a 5.000 abitanti, 5-10.000, 10-30.000, 30-50.000, 50-100.000, 100-250.000, da 250.000 in su.

Al fine di *minimizzare la varianza temporale*, invece, si è operato mantenendo una quota variabile da 1/2 a 3/4 dei comuni campione dell'indagine del 2002. Le operazioni di esclusione e inclusione nell'insieme dei comuni campione sono avvenute, entro lo strato demografico, seguendo il criterio di probabilità proporzionale alla dimensione demografica stessa. È noto che tale criterio conserva uguali le probabilità di estrazione delle unità di secondo stadio.

Al fine di *minimizzare le distorsioni* dovute al campionamento casuale si è proceduto ad effettuare le interviste per quote di genere ed età della popolazione con riferimento alla struttura anagrafica per genere ed età dei residenti nei comuni campione. In questo senso, le unità di secondo stadio sono state individuate:

- a) compilando liste casuali di numeri di telefono di utenze familiari nei comuni campione;
- b) telefonando a tali numeri e individuando un individuo appartenente alla popolazione di riferimento.

Le persone intervistate sono individuate tra quelle disponibili a concedere l'intervista, fermo restando il vincolo di a) intervistare al più una persona per famiglia, b) rispettare le quote previste per sesso, età e strato demografico.

Data la concomitante indagine relativa al Comune di Bologna 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.

L'indagine regionale avrebbe previsto 1.200 interviste su tutto il territorio regionale. Ciò avrebbe comportato, con criterio proporzionale, l'assegnazione di 116 interviste nel comune di Bologna. Grazie all'indagine comunale e provinciale, tale sottocampione è stato ampliato a 1.100 casi, con notevole vantaggio quanto a precisione delle stime a livello regionale.

La tabella seguente riporta l'elenco dei comuni campione, per strato di appartenenza e il numero di interviste somministrate in ciascun comune.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella A1 - Numero di interviste effettuate per comune e per strato. I comuni in tabella sono le unità di primo stadio nel processo di campionamento.**

Strato demografico	Comune	Provincia	Zona altimetrica	Interviste effettuate
oltre 250.000 ab	Bologna	BO	Collina	1.101
100-250.000 ab	Parma	PR	Pianura	124
	Ravenna	RA	Pianura	104
	Rimini	RN	Pianura	74
	Totale			302
50-100.000 ab	Carpi	MO	Pianura	45
	Imola	BO	Pianura	65
	Totale			110
30-50.000 ab	Casalecchio di Reno	BO	Collina	50
10-30.000 ab	Argenta	FE	Pianura	52
	Cento	FE	Pianura	67
	Cesenatico	FC	Pianura	28
	Correggio	RE	Pianura	52
	Forlimpopoli	FC	Pianura	26
	San Lazzaro di Savena	BO	Collina	59
	Totale			284
5-10.000 ab	Bertinoro	FC	Pianura	60
	Campogalliano	MO	Pianura	31
	Concordia sulla Secchia	MO	Pianura	43
	Fabbrico	RE	Pianura	27
	Rottofreno	PC	Pianura	42
	Totale			203
0-5.000 ab	Campagnola Emilia	RE	Pianura	42
	Carpineti	RE	Montagna	31
	Fanano	MO	Montagna	13
	Lugagnano Val d'Arda	PC	Collina	19
	Zocca	MO	Montagna	30
	Totale			135
<b>Totale</b>				<b>2.185</b>

### **Somministrazione del questionario**

Le interviste si sono svolte, tra le 17 e le 21 dei giorni feriali, mediante un sistema Cati dal 18/06 al 01/07 del 2003, nelle strutture operative del Medec – Centro Demoscopico Metropolitano a cura di 23 intervistatori appositamente addestrati e seguiti in ogni fase della rilevazione da un supervisore esperto e dai ricercatori stessi del MeDeC.

Il questionario, che si è sviluppato su circa 70 domande, ha toccato i seguenti temi:



1. Le tendenze e lo stato percepito della criminalità
2. La frequenza con cui si esce la sera
3. La vittimizzazione
4. I principali problemi della realtà di oggi
5. I principali fatti fastidiosi della zona di residenza
6. Le misure contro la criminalità
7. Il ruolo delle Forze dell'Ordine e della Polizia Municipale
8. L'immigrazione
9. La severità delle pene
10. La globalizzazione
11. La qualità della vita nel comune di residenza.

### ***Produzione delle statistiche***

Dato il disegno di campionamento, la produzione delle statistiche deve avvenire a seguito della ponderazione delle interviste svolte. È infatti necessario tenere conto del sovracampionamento del comune di Bologna. In questo senso, abbiamo pesato le risposte date dai residenti nel comune di Bologna al fine di “comprimere” tali interviste all’ammontare effettivo della popolazione, in relazione alla proporzione del comune di Bologna rispetto ai residenti nel resto della regione. Tale operazione di ponderazione ha interessato ovviamente anche le quote di genere ed età.

### ***Letture delle statistiche in riferimento all’errore campionario***

Le tabelle presentate nel rapporto indicano valori percentuali ove non precisato diversamente. Nell’ultima riga della tabella è indicato invece il numero di casi su cui tali percentuali sono state calcolate. In questo modo è possibile risalire facilmente al calcolo dei valori assoluti, in ogni modalità di risposta. La lettura dei dati così presentati permette di stimare *a vista* la variabilità della percentuale stessa, che ovviamente è funzione diretta di tale numero.

Il numero di casi su cui sono calcolate le percentuali è 1.101 (ponderati) nel caso del “Comune di Bologna” e 1.084 nel caso del resto della regione. In questo senso, il numero complessivo di casi effettivamente somministrati è 2.185. La *lettura a vista* di una tabella, però, poggia sulla fondamentale ipotesi che le interviste siano ripartite proporzionalmente sulla popolazione. Come abbiamo visto nella sezione precedente ciò non vale nella presente indagine. Questo fatto potrebbe provocare forti distorsioni nella lettura dei dati. Per avere un’idea di tale distorsione basti pensare che su un totale di 2.185 interviste, la quota



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

proporzionale di interviste che devono essere somministrate nel “resto della regione” (ovvero comune di Bologna escluso) passa da 1.084 a 1.974. In questo caso, dunque, chiunque legga la tabella si aspetterebbe di avere un valore assoluto molto più grande di quello che realmente è. Per ovviare a questo problema è stato necessario indicare in tabella, come base delle percentuali sul totale, il numero 1.200, anche se il numero effettivo su cui abbiamo lavorato è 2.185. In questo senso abbiamo operato un limite *prudenziale* all'errore stimabile a partire dal numero di casi riportato in tabella. E così per il numero di maschi o femmine, o modalità di altra variabile indipendente, il lettore sappia che il numero di interviste effettivamente svolte è maggiore di quello indicato in tabella.

Il numero di interviste effettive somministrate, nel comune di Bologna e nel resto della regione, per sesso, età e classe demografica, è riportato nelle seguenti tabelle.

**Tabella A2 - Numero di interviste effettivamente somministrate nel comune di Bologna (>250.000) e nel resto della regione, per sesso, età e strato demografico.**

		Strato demografico campionamento (Cati)							Totale
		> 250.000 ab.	100-250.000 ab.	50-250.000 ab.	30-50.000 ab.	10-30.000 ab.	5-10.000 ab.	0-50.000 ab.	
Sesso	Maschio	504	143	33	24	138	99	67	1.028
	Femmina	597	159	57	26	146	104	68	1.157
Classe d'età	18-34	263	77	27	13	74	55	33	542
	35-54	372	102	37	18	98	70	44	741
	55 e oltre	466	123	46	19	112	78	58	902
Totale		1.101	302	110	50	284	203	135	2.185

**Tabella A3 - Numero di interviste effettivamente somministrate, per sesso, età e classe demografica.**

		Classe demografica			Totale
		> 50.000 ab.	10-50.000 ab.	0-10.000 ab.	
Sesso	Maschio	700	162	166	1.028
	Femmina	813	172	172	1.157
Classe d'età	18-34	367	87	88	542
	35-54	511	116	114	741
	55 e oltre	635	131	136	902
Totale		1.513	334	338	2.185



Si noti che nel caso di domande poste solamente ad una parte del campione, le tabelle riportano percentuali calcolate su basi minori. Nel caso di domande a risposta multipla, infine, le frequenze sono calcolate come percentuali di risposte sul totale dei rispondenti. Pertanto:

- a) il totale delle percentuali potrebbe essere superiore a 100
- b) il valore assoluto indicato in tabella rappresenta il totale dei rispondenti e non il totale delle risposte.

### ***Stima dell'aumento di precisione delle statistiche dovuto alla strategia campionaria***

Dato il disegno campionario, ogni valutazione dell'errore campionario commesso è opera complessa. Questa valutazione deve infatti tenere conto sia della stratificazione, per zona e dimensione demografica dei comuni, sia dell'operazione di *grappolatura* (clustering) che viene compiuta al momento della scelta dei comuni campione. Anche il fatto di essere una rilevazione ripetuta nel tempo comporta conseguenze sull'errore di campionamento.

Il nostro scopo è qui quello di valutare l'aumento della precisione delle stime dovuta alla sovracampionatura effettuata nel comune di Bologna. In particolare, vedremo come tale sovracampionatura ha un effetto ben più forte dell'effetto del disegno dovuto alla stratificazione.

In caso di campionamento casuale semplice la varianza campionaria di una percentuale  $Y$  è

$$\text{Var}(Y) = Y(1-Y)/n$$

dove  $n$  è il numero di individui intervistati. Una misura dell'errore è data dalla deviazione standard  $s$ , che è la radice quadrata della varianza. È noto infatti che, sotto le ipotesi standard della statistica inferenziale, il valore vero che si sta cercando dovrebbe stare nell'intervallo attorno al valore campionario dato da  $\pm 1,96 s$ , perlomeno nel 95% dei campioni possibili. Nel nostro caso, considerando come  $Y$  la percentuale di persone che considera la microcriminalità tra i primi tre problemi della realtà di oggi ( $Y_{\text{campionario}} = 27,3\%$ ), e considerando  $n = 1.200$ , la deviazione standard di  $Y$   $s_Y$  è uguale a 1,2 punti percentuali. Quindi, il *valore vero* dovrebbe stare nell'intervallo tra  $27,3 - 1,96 * 1,2 = 24,9$  e  $27,3 + 1,96 * 1,2 = 29,4$  nel 95% dei campioni possibili.

Introducendo un disegno campionario stratificato tale varianza diminuisce, in quanto si *annulla* la varianza *entro* gli strati. In tale caso la varianza è

$$\text{Var}(Y) = \sum_k [N_k/N]^2 * \text{Var}(Y_k)$$



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

dove  $k$  indica lo strato,  $N$  la popolazione residente totale,  $N_k$  la popolazione del  $k$ -esimo strato e  $\text{Var}(Y_k)$  la varianza campionaria interna allo strato. Non tenendo in considerazione la fase di grappolatura, ovvero la campionatura di primo stadio dei comuni campione, possiamo individuare una misura indicativa della varianza nel caso della nostra reale indagine per la nostra già citata  $Y$ .

Nel caso di un campione di 1.200 interviste tale opera di stratificazione avrebbe fatto diminuire la varianza campionaria del 5,5%, e, corrispondentemente, la deviazione standard del 2,8%.

Invece, con l'azione congiunta della sovracampionatura a livello del comune di Bologna e della stratificazione, possiamo apprezzare un calo del 15,3% della varianza campionaria e del 7,9% della corrispondente deviazione standard rispetto ad un'indagine con campionamento casuale semplice e 1.200 interviste.

Se, a parità di strategia campionaria, confrontiamo l'indagine reale con quella, ipotetica, di soli 1.200 casi, possiamo constatare che la varianza è stata inferiore del 10,3%, mentre la deviazione standard è stata inferiore del 5,3%.

\* \* \*

#### Fonti informative utilizzate

I sondaggi a cui si fa riferimento quando si analizza l'andamento storico tra il 1995 e il 2003 sono stati commissionati direttamente dalla Regione Emilia-Romagna, attraverso il Progetto Città sicure (fino al 2000) e successivamente dal Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e la Polizia locale.

Per ognuno dei nove anni indicati sono state condotte 1.200 interviste telefoniche: negli anni 1995-1999 la rilevazione è stata curata dalla CRA-Nielsen di Milano mentre dal 2000 se ne è fatto carico il Medec - Centro Demoscopico Metropolitan di Bologna.

I risultati dei sondaggi svolti negli anni precedenti sono stati pubblicati nei Quaderni 2, 5, 11, 14a, 18, 20a, 22 e 27.

Il sondaggio del Censis citato nel § 1.1 è stato presentato a Roma il 26 giugno 2003 con il titolo "I fattori di sicurezza personale".

Il sondaggio citato nel § 3 è stato condotto a Modena nei primi 15 giorni del dicembre 2002 e i principali risultati sono riportati alle pagg. 21-54 del "Settimo rapporto sullo stato della sicurezza a Modena".

\* \* \*

La nota metodologica è stata redatta da Licia Nardi del Centro Demoscopico Metropolitan (Medec) della Provincia di Bologna.

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



PARTE | SECONDA :  
APPROFONDIMENTI  
TEMATICI



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---



# Gli omicidi in Emilia-Romagna: i risultati di una ricerca esplorativa (2000-2003)

di *Samanta Arsani e Giovanni Sacchini*

Nel capitolo che segue presentiamo i risultati di una prima ricerca, realizzata nel corso del 2003, sul tema degli omicidi volontari in Emilia-Romagna.

Con questo lavoro abbiamo voluto continuare una riflessione già avviata, sotto altri punti di vista, sul tema della diffusione della violenza<sup>(1)</sup>. In particolare abbiamo cercato di introdurre un'analisi, di carattere esplorativo, sulla realtà degli omicidi nella nostra regione, sulla portata degli eventi e sulle dimensioni che il fenomeno assume nella società emiliano-romagnola.

Nel tentativo di fornire un quadro coerente del lavoro fatto, i primi tre paragrafi saranno dedicati alla presentazione dell'andamento nazionale, di quello regionale e ad alcune riflessioni sul tema degli altri decessi tragici. Nell'ultimo paragrafo infine ci soffermeremo più a lungo sull'illustrazione della ricerca svolta e dei primi risultati ottenuti.

## 1. GLI OMICIDI VOLONTARI IN ITALIA

Nel corso del 2002 l'Istat ha rilevato 639 omicidi volontari: 165 in meno rispetto all'anno prima e ben 977 in meno rispetto al 1991: visto in prospettiva storica il 2002 è, in questo senso, l'anno con minor violenza diretta tra gli individui dell'intera storia italiana.

Anche considerando gli ultimi vent'anni questo andamento è abbastanza evidente perché in poco tempo si è passati da valori tra i 1.500 e i 2.000 omicidi annuali, come agli inizi degli anni '90, a valori inferiori ai 1.000 casi annuali, a partire dal 1994 (Grafico 1).

Se si rapporta il numero di omicidi volontari al totale della popolazione residente, nel 2002 abbiamo poco più di un omicidio (ovvero 1,12) per ogni 100.000 abitanti e cioè circa uno ogni 90.000 abitanti mentre nel

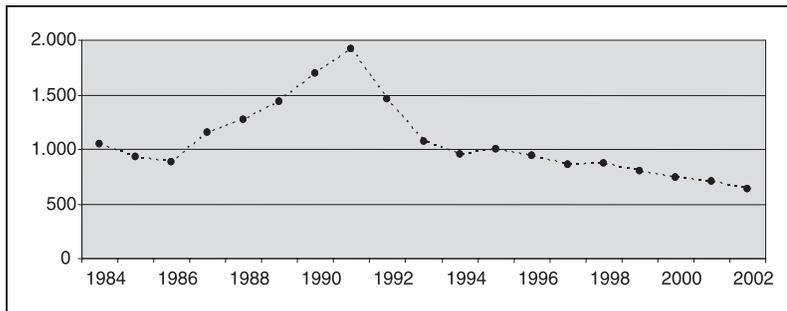


Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

1991 questo stesso rapporto si fermava ad uno ogni 30.000 abitanti. Proprio analizzando i dati in una prospettiva storica che copre quasi per intero il Novecento (e pur riferendosi oltre che all'omicidio volontario anche a quello preterintenzionale, all'infanticidio e alle stragi) è stato messo in risalto che i periodi con i tassi più bassi sono due: quello relativo al periodo bellico (1940-43) e quello relativo al boom economico del dopoguerra (1958-1969)<sup>(2)</sup>.

Prendendo come riferimento quest'ultimo periodo e considerando i soli omicidi volontari si trova che il valore del 2002 è addirittura inferiore a quello del 1960 (687 casi)<sup>(3)</sup> mentre, per effetto di un minor numero di residenti, il tasso su 100.000 nel decennio 61-70 non scenderà mai sotto il 2,2 e dunque l'affermazione fatta in apertura trova conferma, almeno per quanto riguarda gli omicidi volontari<sup>(4)</sup>.

**Grafico 1 - Andamento degli omicidi volontari in Italia nel periodo 1984-2002. Valori assoluti.**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.

Quali i principali cambiamenti intervenuti in quest'ultimo decennio a favore di questa situazione?

Il primo e principale cambiamento intervenuto è stato il forte calo registrato negli omicidi commessi nelle città (i capoluoghi) delle regioni del Sud e delle isole proprio nella prima metà degli anni '90.

Commentando questo andamento il Rapporto sulla sicurezza redatto nel 2001 dal Ministero dell'Interno scriveva che "il declino del tasso di omicidi nel sud e nelle isole ha riguardato sia i comuni capoluogo che quelli non capoluogo ma è stato particolarmente vistoso nei primi, dove si è passati da un picco di 13 casi ogni 100.000 abitanti nel 1991 ad una media di 5 nella seconda metà degli anni novanta"<sup>(5)</sup>.

Oltre a questa collocazione geografica, alcuni elementi di classificazio-



ne consentono di individuare un calo di ben 300 omicidi riconducibili alla criminalità organizzata in un solo anno e cioè tra il 1992 e il 1993.

Tenuto conto di questi elementi, diversi autori parlano, proprio per le regioni del sud e per la Sicilia e la Calabria, di *pax mafiosa*, ma l'equilibrio raggiunto è anche frutto di un efficace intervento legislativo e repressivo attuato dagli organi statali a partire dalle stragi di mafia del 1992 in cui persero la vita, tra gli altri, anche i magistrati Falcone e Borsellino<sup>(6)</sup>.

Parallelamente al calo di omicidi legati alla criminalità organizzata (e "territorializzata") si segnala anche, nella seconda metà degli anni novanta, la diminuzione sia di quelli legati alla criminalità comune sia di quelli riconducibile ad "altri motivi": una categoria, quest'ultima che nelle statistiche della delittuosità raccoglie gli eventi residuali, eventi, sia detto per inciso, divenuti prevalenti proprio negli anni di fine secolo<sup>(7)</sup>. Su questo caratterizzarsi dell'omicidio come reato non prevalentemente legato ad episodi di criminalità (comune od organizzata) hanno, come sempre, anche influito alcuni episodi di cronaca che hanno addirittura portato a ritenere la famiglia come uno degli ambiti più a rischio per questo tipo di reato.

Naturalmente questa esagerazione mediatica, che sarebbe senz'altro mitigata da un'analisi di tipo storico, ci pare sia emersa oltre che per ragioni intrinseche, anche per ragioni dettate dal "ritirarsi" degli omicidi legati alla criminalità: diminuendo questi si dedica, nei mass media, più attenzione a quelli "di prossimità", anche se, ovviamente questo tipo di omicidio c'è sempre stato.

In ogni caso alcune delle caratteristiche che hanno gli omicidi nei primi anni di questo secolo si possono ricavare dalla tabella 1, costruita a partire dalla classificazione degli omicidi verificatisi in Italia nel 2000 e

**Tabella 1 - Ambiti in cui si sono verificati gli omicidi volontari nel 2000 (N = 625) e nel 2002 (N = 634).**

Ambito	v.a.	%
Famiglia	451	36,1
Criminalità organizzata	218	17,5
Criminalità comune od occasionale	186	14,9
Omicidi tra conoscenti (amici, vicini, colleghi)	157	12,6
Altri motivi o motivo non rilevato	237	19,0
<b>Totale</b>	<b>1.249</b>	<b>100</b>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eures 2003.



nel 2002, ricavata da un lavoro dell'Eures<sup>(8)</sup> e qui utilizzata anche se i dati del 2000 sono un centinaio in meno di quelli registrati dall'Istat.

Quali considerazioni si possono ricavare da questa tabella?

In prima battuta essa sembra confermare la rischiosità della famiglia anche se l'insieme della criminalità è comunque responsabile di 1/3 di tutti gli omicidi e senz'altro una quota notevole di quel 19% di omicidi che non sono stati classificati potranno più facilmente essere ascritti a delitti di criminalità piuttosto che a quelli maturati in ambito familiare, proprio per la più facile attribuzione di questi ultimi.

Emerge anche, ma forse neppure questa è di per sé una novità, che circa un omicidio ogni otto (il 12,6%) si verifica nell'ambito di relazioni amicali, di vicinato o tra colleghi, nell'ambito cioè di relazioni abituali divenute patologiche, forse non troppo diversamente da quello che accade per gli omicidi in famiglia.

Spesso queste relazioni patologiche sono enfatizzate dai mass media e alcune hanno anche trovato una collocazione quasi letteraria<sup>(9)</sup> ma in questa sede è forse bene ricordare pure la possibilità che hanno Enti locali ed operatori di lavorare con le tecniche di mediazione, quando queste relazioni conflittuali vengano in qualche modo intercettate.

Da ultimo, può essere utile ricordare in chiave comparativa che i dati relativi all'Italia sono già da qualche anno simili a quelli degli altri paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) e che questi ultimi sono di gran lunga inferiori a quelli che si riscontrano negli Stati Uniti e in Russia<sup>(10)</sup>.

## 2. GLI OMICIDI VOLONTARI IN EMILIA-ROMAGNA

Passando invece ad esaminare qual è stato l'andamento degli omicidi nella nostra regione si può notare che esiste un'analogia con quanto rilevato a livello nazionale relativamente all'anno di maggior diffusione che è, anche per la nostra regione, il 1991.

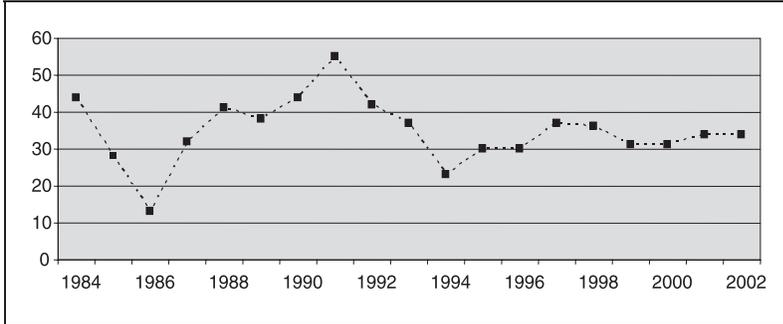
Dai 55 omicidi registrati in quell'anno, gli eventi sono scesi fino ai 23 registrati nel 1994 per poi risalire e stabilizzarsi intorno ai 30 casi annuali nella seconda metà degli anni '90 e in questi primi anni del 2000 (Grafico 2).

La stabilità riscontrata in Emilia-Romagna e la tendenza alla diminuzione registratasi a livello nazionale hanno portato in questi ultimi anni ad un ravvicinamento dei tassi riscontrati nei due ambiti territoriali.

Se a livello nazionale nel 1991 si registravano ben 3,4 omicidi ogni



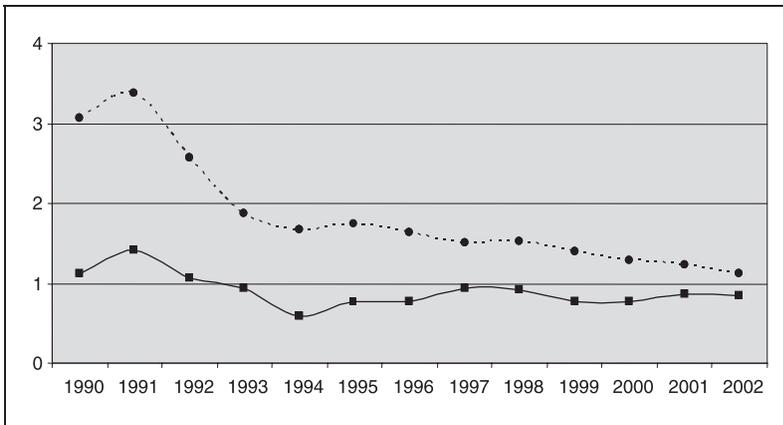
**Grafico 2 - Andamento degli omicidi volontari in Emilia-Romagna nel periodo 1984-2002. Valori assoluti.**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.

100.000 persone residenti, in quello stesso anno il valore per l'Emilia-Romagna era pari a 1,4 mentre nell'ultimo anno della serie storica i valori a livello nazionale sono scesi a 1,12 e in regione si è allo 0,85. Gli andamenti dei tassi, che ben mostrano l'avvicinamento tra i due valori, sono riportati nel Grafico 3.

**Grafico 3 - Andamento degli omicidi volontari in Emilia-Romagna e in Italia nel periodo 1990-2002. Tassi su 100.000 residenti.**



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat.


 Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28
 

---

### 3. OMICIDI E DECESSI TRAGICI DI ALTRO TIPO

Prendendo ancora come riferimento l'ultimo anno disponibile (il 2002) l'omicidio si presenta nella nostra regione come un evento leggermente meno diffuso rispetto al dato medio nazionale: in Italia si è infatti verificato un omicidio ogni 90.000 persone, una quota che sale a quasi 120.000 in Emilia-Romagna: questi due valori sono ricavati dai tassi su 100.000 residenti citati poco sopra.

Confrontando questo delitto con altri eventi traumatici che, nella nostra società producono, con una certa frequenza dei decessi (Tabella 2) se ne ricavano alcune considerazioni, valide, pur con intensità diversa, sia per la nostra regione che per l'intero territorio nazionale.

Gli omicidi risultano infatti una causa di morte leggermente più diffusa dei decessi per droga (overdose) mentre sono decisamente meno diffusi di quelli che si sono verificati per gli incidenti sul lavoro: quest'ultima causa si è registrata in Emilia-Romagna con una frequenza superiore alla media nazionale e, sempre nel 2002, è capitata una volta ogni 23.000 persone residenti, contro le 40.000 del dato nazionale.

Ma il dato che colpisce (e inquieta) di più è senz'altro la numerosità delle persone che nel corso del 2002 hanno perso la vita a causa di un incidente stradale: 6.736 in Italia e 809 nella nostra regione. Questi ultimi valori se rapportati alla popolazione danno una vittima per incidente stradale ogni 8.500 residenti in Italia e addirittura ogni 5.000 nella nostra regione.

**Tabella 2 - Decessi per alcune serie di cause registrati in Emilia-Romagna e in Italia nel 2002.**

	Valori assoluti		Tassi su 100.000 persone residenti al Censimento 2001	
	Emilia-Romagna	Italia	Emilia-Romagna	Italia
[1] Omicidi volontari	34	639	0,85	1,12
[2] Decessi per droga (overdose)	26	515	0,65	0,90
[3] Decessi per incidenti sul lavoro	175	1.415	4,39	2,48
[4] Decessi per incidenti stradali	809	6.736	20,31	11,82
[5] Popolazione residente al Censimento del 21.X.2001	3.983.346	56.995.744		

Fonti: Istat per [1], [4] e [5]; Inail per [3] e Ministero dell'Interno – D.C. Servizi antidroga per [2].



## 4. I RISULTATI DELLA RICERCA

### 4.1 Premessa

La ricerca è stata compiuta su un arco temporale che va dal settembre 2000 al settembre 2003 e la fonte è rappresentata dalle edizioni nazionali e locali dei quotidiani “Il Resto del Carlino” e “La Repubblica”<sup>(11)</sup>.

Gli articoli dei quotidiani che trattavano casi di omicidio accaduti nel territorio regionale sono stati integralmente raccolti ed archiviati in una scheda informativa, strutturata sulla base delle variabili precedentemente individuate (e modificate in corso d’opera per esigenze di classificazione). L’attribuzione delle caratteristiche di classificazione agli episodi raccolti è il risultato di un’analisi interpretativa delle informazioni fornite dai quotidiani, nelle loro diverse uscite, e nella comparazione tra le due fonti giornalistiche trattate. Le schede così ottenute sono poi state elaborate in un’unica raccolta di dati che ci ha permesso l’interpretazione dell’insieme dei dati.

Va ancora premesso che i confronti con i dati nazionali presentati, fanno riferimento alla ricerca dell’Eures<sup>(12)</sup> sugli omicidi in Italia e si riferiscono al solo 2002.

La specificità della fonte incide come è ovvio notevolmente sul lavoro svolto e sui risultati ottenuti.

Oltre al dato usuale della relatività del peso della cronaca, e quindi della variabilità dello spazio ad essa dedicata, nell’insieme delle esigenze di pubblicazione dei quotidiani, abbiamo rilevato in particolare una notevole difficoltà nel reperire informazioni approfondite, soprattutto sull’autore, sia per condizioni oggettive di “copertura” delle forze dell’ordine, sia per il maggiore interesse che i quotidiani sembrano avere per le vittime.

Il grado di approfondimento delle caratteristiche individuali, inoltre, è in ogni caso limitato alle informazioni che suscitano maggiore sensazione o che alimentano il mistero intorno al fatto.

Dove invece lo scenario è più “prevedibile” o comunque rientra negli schemi identificativi dell’opinione pubblica, minore è lo spazio dedicato. Sicuramente non vengono trattati come ordinari, e di conseguenza presentati come tali, gli omicidi in famiglia, che ottengono spazio e drammatizzazione; al contrario, semplici trafiletti sono generalmente dedicati agli omicidi chiaramente riconducibili alla criminalità organizzata o ai regolamenti di conti interni a quest’ultima.

Ancora più allarmante è il dato che riguarda la criminalità tra stranieri, che, pur rappresentando vittime ed autori stranieri un quarto del totale, è sempre presentata, ma mai approfondita.



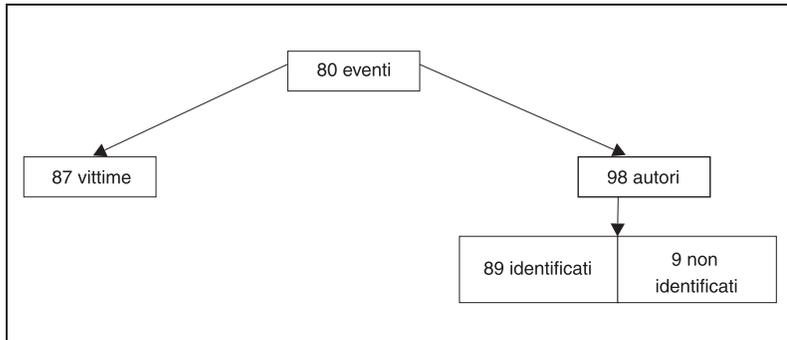
Va comunque detto che non si tratta di uno studio su come i quotidiani “coprono” i casi di omicidio, ma di un tentativo di utilizzare in chiave statistica le informazioni che i giornali diffondono.

L’analisi svolta sul materiale raccolto si articola in tre parti:

- evento
- vittime
- autori

Sintetizzando, il materiale a nostra disposizione può essere così schematizzato:

**Figura 1 - Numerosità degli oggetti della ricerca.**



In relazione ad ognuna delle parti indicate abbiamo tentato di individuare alcune categorie di analisi, che ci permettessero di riflettere in modo più compiuto sui casi presentati dai quotidiani. Oltre alle variabili classiche della distribuzione territoriale, del luogo, dell’orario, delle caratteristiche anagrafiche dei soggetti coinvolti, si sono dimostrate particolarmente interessanti le categorie di tipologia di evento (in cui si identificano le modalità di realizzazione del fatto – omicidio), di ambiente (in cui si individua il contesto relazionale in cui l’evento si è prodotto) e di movente (che rappresenta in senso ampio lo scenario motivazionale dell’autore). Per quanto riguarda poi vittime ed autori, abbiamo soffermato la nostra attenzione sulle variabili della nazionalità, della relazione con l’altro (o gli altri) soggetti coinvolti, dei precedenti penali e psicologici e, per l’autore, del comportamento dopo l’evento.

Va sicuramente premesso che l’individuazione di tali variabili non è stata immediata e che necessita di ulteriore affinamento, data la complessità di far rientrare in categorie, per definizione rigide, eventi



spesso molto articolati, poco descritti, e di difficile rappresentazione. Alcune note ulteriori si rendono poi necessarie per giustificare la presenza di alcune categorie “insolite”: abbiamo voluto inserire la categoria di situazioni fuori controllo per cercare di approfondire l’impatto di quelle tipologie di conflitto ordinario che sfociano, per una ragione o per l’altra, nel sangue; lo stesso vale per la categoria di eutanasia, per la quale ci sembrava interessante capire, all’inverso, il peso delle motivazioni “pietose” sull’andamento del fenomeno.

#### 4.2 Gli eventi

Gli 80 casi ricostruiti in un arco temporale di tre anni, dal settembre 2000 al settembre 2003, presentano un numero di almeno 98 autori, di cui 89 identificati e un numero di 87 vittime.

Per quanto riguarda la **distribuzione geografica**, si segnala il primato negativo della provincia del capoluogo che conta poco meno del 40% del totale degli omicidi, seguita dalla provincia di Reggio Emilia (13,8%) e dalle province di Ferrara e di Modena, entrambe al 10%. Le altre province territoriali si attestano al di sotto del 10%. Se si confrontano le percentuali relative alla distribuzione degli omicidi con quelle della popolazione residente, vediamo come il primato della provincia di Bologna non sia spiegabile solo in termini di popolazione, e quindi di opportunità di incorrere nell’evento considerato (Tabella 1). Appare quindi legittimo ricondurre il dato alla presenza del capoluogo, cui

Tabella 1 - *Distribuzione degli omicidi per provincia in rapporto alla popolazione residente.*

Provincia	Popolazione residente %	Omicidi rilevati %
Piacenza	6,6	3,8
Parma	9,7	3,8
Reggio Emilia	11,4	13,8
Modena	15,9	10,0
Bologna	23,0	38,8
Ferrara	8,7	10,0
Ravenna	8,9	7,5
Forlì-Cesena	9,0	7,5
Rimini	6,8	5,0
Totale	100,0	100,0



sembra possano essere applicate le caratteristiche classiche delle grandi città, anche in termini di diffusione della violenza. Risalta invece il tasso di omicidi della provincia di Reggio Emilia, che presenta un tasso di omicidi leggermente alto rispetto alla percentuale della popolazione residente; l'opposto si potrebbe dire per la provincia di Modena.

In rapporto alle **tipologie di evento** (Tabella 2), il 30% dei casi è costituito da *situazioni fuori controllo*, che comprendono fondamentalmente liti, risse e "ordinari" conflitti sfuggiti al controllo dei soggetti coinvolti, come anche quegli episodi di natura criminale (ad esempio i tentativi di rapina) le cui conseguenze hanno oltrepassato la dimensione prevedibile. Esaminando più a fondo la categoria, interessante è rilevare come la disponibilità di armi da fuoco paia incidere sulla precipitazione degli eventi: circa un terzo infatti degli omicidi derivati da situazioni fuori controllo vede l'uso di armi da fuoco. Per quanto riguarda il tipo di ambiente in cui questi episodi si realizzano, circa lo stesso numero di casi tocca l'ambiente familiare, quello delle relazioni amicali e quello della criminalità comune, con una differenza sostanziale: per le relazioni tra amici e conoscenti rappresenta la causa in assoluto più significativa di omicidio.

La seconda tipologia di evento più frequente (con il 20% circa dei casi) è rappresentata da *omicidi pianificati*, che avvengono in casa (13 casi su 17) e in famiglia (11 casi su 17). Il dato è in parte spiegato dall'analisi incrociata con il movente, che vede per circa un terzo dei casi la motivazione di tipo "eutanasia".

Intorno al 15% si collocano infine gli *agguati* – che avvengono prevalentemente in strada (9 casi su 14), coinvolgono sia l'ambiente "di relazione" (6 casi su 14) sia quello criminale (8 casi su 14), e che

**Tabella 2 - Distribuzione degli omicidi in base al tipo di evento.**

Tipo di evento	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Agguato	14	17,5	18,9
Raptus	12	15,0	16,2
Scontro	3	3,8	4,1
Fuori controllo	25	31,3	33,8
Pianificato	17	21,3	23,0
Infanticidio	3	3,8	4,1
Informazione mancante	6	7,5	-
Totale	80	100,0	(n = 74)



conseguono a moventi di vendetta o di regolamento di conti (9 casi su 14) – e i *raptus* – che si realizzano in casa (10 casi su 12), interessano la sfera familiare (9 casi su 12) e sono generalmente ricondotti al movente della follia.

Per quanto riguarda l'**ambiente** (Tabella 3) per oltre i due terzi dei casi l'omicidio ha caratteristiche interpersonali, con oltre il 40% del totale dei casi accaduti in ambiente familiare, un 15% nelle relazioni amicali o tra conoscenti e un 7,5% da ricondursi nell'ambito di relazioni sentimentali. Gli omicidi riconducibili ad attività di criminalità comune rappresentano il 13,8% del totale e quelli relativi alla criminalità organizzata (che comprendono il mondo organizzato del traffico di stupefacenti e dello sfruttamento della prostituzione) il 12,5%.

Il quadro è analogo come andamento a quello nazionale, in cui però il dato relativo agli omicidi avvenuti all'interno della sfera domestica è inferiore a quello regionale (47,5% per l'Emilia-Romagna contro il 35,3% per l'Italia), mentre analogo è quello degli eventi che interessano relazioni di conoscenza ed amicizia.

Per quanto riguarda la nostra regione, per circa un terzo degli eventi accaduti in ambito *familiare* si tratta di omicidi "pianificati", casi cioè in cui è comunque ricostruibile una predeterminazione dell'evento da parte del suo autore, da ricondurre per lo più agli episodi di eutanasia, circa un altro terzo è stato collocato sotto la categoria del *raptus*, mentre 9 casi su 32 corrispondono a situazioni fuori controllo, liti e crisi familiari sfociate nel sangue.

**Tabella 3 - Distribuzione degli omicidi in base all'ambiente in cui si sono verificati in Emilia-Romagna e in Italia.**

Ambiente	Valori percentuali rilevati		Valori percentuali validi	
	Emilia-Romagna	Italia (Eures)	Emilia-Romagna	Italia (Eures)
Famiglia	47,5	35,3	50,7	43,4
Amici/Conoscenti	15,0	14,2	16,0	17,5
Criminalità comune	13,8	15,7	14,7	19,5
Criminalità organizzata	12,5	13,2	13,3	16,3
Affari leciti/Lavoro	2,5	1,9	2,7	2,3
Altro	2,5	0,8	2,7	1,0
Informazione mancante	6,3	18,9	–	–
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
(n =)	(80)	(639)	(75)	(514)



La situazione di lite estremizzata ricorre anche nell'altra categoria di omicidi interrelazionali, cioè quelli tra *amici/conoscenti*, in cui interessa la metà dei casi.

Negli episodi direttamente riconducibili ad un ambiente criminale, bisogna distinguere tra criminalità comune ed organizzata per quanto riguarda i tipi di eventi che portano all'omicidio: per la *criminalità comune* le situazioni fuori controllo rappresentano la quasi totalità degli eventi, con 8 casi su 11 (coincidendo sostanzialmente con tentativi di rapine finiti male), mentre, coerentemente, per la *criminalità organizzata* la prevalente modalità di omicidio è rappresentata dagli agguati (6 casi su 10).

In rapporto a quello che abbiamo definito come **movente** (Tabella 4) in senso ampio, a ricomprendere le "motivazioni" individuali che hanno portato all'omicidio, i dati più significativi riguardano *rissa/lite* che si colloca al primo posto con oltre il 20% e *eutanasia* che rappresenta il 10% dei casi.

Cerchiamo di entrare, per quanto possibile, più a fondo in queste categorie. Per quanto riguarda gli episodi di *rissa/lite* si tratta, per definizione, di casi da ricondurre alla tipologia di evento "fuori controllo", nel senso cioè di conflitti ordinari sfociati nel sangue. Più della metà di questi episodi avviene comunque all'interno di mura domestiche, tra soggetti quindi in relazione di parentela o conoscenza, mentre circa un

Tabella 4 - Distribuzione degli omicidi in base al movente.

Movente	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Passione	6	7,5	8,3
Vendetta	4	5,0	5,6
Follia	14	17,5	19,4
Regolamento di conti	9	11,3	12,5
Rapina/Tentata rapina	7	8,8	9,7
Rissa/Lite	19	23,8	26,4
Eutanasia	8	10,0	11,1
Terrorismo	1	1,3	1,4
Affari/Denaro	3	3,8	4,2
Altro	1	1,3	1,4
Informazione mancante	8	10,0	-
Totale	80	100,0	(n = 72)



terzo è rappresentato da conflitti in strada, campagna o locali pubblici: per semplificare, si può quindi spostare il peso della categoria in *lite* (circa la metà dei casi)/*rissa* (circa un terzo dei casi). Il dato risulta ulteriormente confermato dal confronto con le tipologie di ambiente coinvolto: in oltre la metà si tratta di liti tra familiari o amici/conoscenti, mentre per circa un terzo i soggetti coinvolti riconducono a conflitti tra criminali, per affari o tra sconosciuti.

Per quanto riguarda invece gli episodi di *eutanasia*, risulta nella quasi totalità dei casi un evento pianificato, che si realizza evidentemente all'interno della sfera familiare e nell'abitazione comune. Dato l'esiguo numero di casi (8 su 80) non è possibile riflettere in modo compiuto sulle modalità in cui questi episodi si realizzano, se non per notare una controtendenza nell'uso delle armi, dal momento che solo in due casi su otto sono state utilizzate armi da fuoco o da taglio, mentre negli altri casi le modalità adottate sono state, prevedibilmente, meno violente.

Analizzando la categoria delle **armi** utilizzate dagli autori (Tabella 5), si può dire che i casi prevedono un'analoga ripartizione nelle tre categorie di armi da fuoco, armi da taglio ed altri mezzi (dall'uso di armi improprie e corpi contundenti ad altre modalità quali il soffocamento o l'avvelenamento). Grosso modo simile è la situazione nazionale, anche

Tabella 5 - *Armi utilizzate negli omicidi commessi in Emilia-Romagna e in Italia.*

Arma	Valori percentuali rilevati		Valori percentuali validi	
	Emilia-Romagna	Italia (Eures)	Emilia-Romagna	Italia (Eures)
Da fuoco	36,3	40,7	36,3	41,5
Da taglio	30,0	22,5	30,0	23,0
Impropria	2,5	4,0	2,5	4,0
Corpo contundente	7,5	9,1	7,5	9,3
Percosse	3,8	5,9	3,8	6,0
Soffocamento	6,3	5,3	6,3	5,4
Strangolamento	5,0	3,6	5,0	3,6
Precipitazione	2,5	2,8	2,5	2,8
Speronamento-Investimento	1,3	1,0	1,3	1,0
Altro	5,1	3,2	5,1	3,2
Informazione mancante	0,0	2,0	0,0	-
Totale	100,0		100,0	
(n =)	(80)	(506)	(80)	(496)



se si rileva un ancora maggiore uso delle armi da fuoco (41% per il dato nazionale, 36% per quello regionale), contro una minore presenza di quelle da taglio (22,5% per l'Italia, 30% per l'Emilia-Romagna).

Interessante è a questo punto cercare di confrontare le frequenze con le altre categorie relative agli eventi.

In rapporto al tipo di evento, il ragionamento si può fondare sulla distinzione, generalizzata, tra “evento premeditato” ed “evento di reazione”: nel caso delle armi da fuoco la pianificazione incide soltanto per la metà dei casi, mentre esiste un rilevante numero (13 su 29) di episodi in cui la presenza di un'arma da fuoco a disposizione, spesso per ragioni professionali o di servizio, ha fatto precipitare gli eventi (si tratta in particolare dei casi di raptus e delle situazioni fuori controllo). Il rapporto ovviamente si allenta per le armi da taglio e le altre armi, in cui la preordinazione del fatto incide solo per un terzo dei casi.

Per scendere ancor più nel dettaglio, abbiamo osservato la distribuzione delle armi per tipo di movente: come prevedibile l'uso di armi da fuoco e da taglio rappresenta la modalità più diffusa nelle situazioni che coinvolgono gli ambienti criminali (regolamento di conti, rapine, terrorismo); altrettanto prevedibilmente, nei casi di eutanasia l'utilizzo di modalità violente è marginale (un caso su otto per le armi da fuoco e uno su otto per le armi da taglio).

Anche per quanto riguarda la categoria delle armi poi, la tipologia di movente più interessante sembra essere quella delle *risse/liti*: marginale è l'uso di armi da fuoco (3 casi su 19), circa un terzo degli episodi vede l'uso di armi da taglio, mentre ben in 9 casi su 19 sono altre le modalità con cui si realizza l'omicidio, a testimoniare della spaccatura in due della categoria tra risse vere e proprie (per le quali è intuibile l'uso di armi “violente”) e liti tra conoscenti o in ambiente domestico (in cui l'aspetto della reazione d'impulso e quindi dell'uso di armi e mezzi “del momento” è dominante). Un caso inquietante è invece quello dei casi di *folia*, che vedono l'uso di armi da fuoco per 5 episodi su 14, lasciando quindi ulteriori sospetti sull'incidenza della diffusione delle armi da fuoco nella commissione di omicidi.

Il **luogo fisico** (Tabella 6) in cui si realizzano i fatti di omicidio sembra essere per oltre la metà le abitazioni private: il 25% dei casi di omicidio in regione avviene in particolare, nelle abitazioni comuni, ed il fatto di sangue ha dunque coinvolto membri di uno stesso nucleo familiare. Il 30% del totale degli omicidi ha per scenario invece la strada o l'aperta campagna, con una rilevante prevalenza per gli agguati. Infine un significativo 7,5% riguarda gli omicidi realizzati all'interno di bar o locali



**Tabella 6 - Distribuzione degli omicidi in base al luogo fisico in cui sono stati commessi.**

Luogo fisico	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Abitazione vittima	12	15,0	15,2
Abitazione autore	10	12,5	12,7
Abitazione comune	20	25,0	25,3
Strada	16	20,0	20,3
Campagna	8	10,0	10,1
Posto di lavoro	4	5,0	5,1
Auto	3	3,8	3,8
Bar/locale pubblico	6	7,5	7,6
Informazione mancante	1	1,3	-
<b>Totale</b>	<b>80</b>	<b>100,0</b>	<b>(n = 79)</b>

di pubblica frequentazione, che sono infatti rappresentati da scontri o da situazioni fuori controllo.

Relativamente al **quando** degli omicidi (Tabella 7), le fasce orarie più interessate dal fenomeno sembrano quelle serali (e notturna in particolare, con il 33,8% del totale).

**Tabella 7 - Distribuzione degli omicidi in base all'ora in cui sono stati commessi.**

Ora	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Mattino	13	16,3	20,6
Pomeriggio	6	7,5	9,5
Sera	17	21,3	27,0
Notte	27	33,8	42,9
Informazione mancante	17	21,3	-
<b>Totale</b>	<b>80</b>	<b>100,0</b>	<b>(n = 63)</b>

### 4.3 Le vittime

Delle 87 vittime riscontrate la ripartizione per **genere** vede circa il 60% di maschi e il 40% di femmine (Tabella 8). Per quanto riguarda questa categoria, il confronto con il dato nazionale è di particolare rilevanza. Come vediamo, infatti, per l'Italia è netta la distinzione per genere: le


**Tabella 8 - Distribuzione per genere delle vittime di omicidio in Emilia-Romagna e in Italia.**

Genere	Emilia-Romagna %	Italia (Eures) %
Maschio	57,5	70,1
Femmina	42,5	29,9
Totale	100,0	100,0
(n =)	(87)	(634)

vittime di omicidio sono prevalentemente maschi, mentre le femmine rappresentano solo un terzo del totale, diversamente dal dato regionale in cui oltrepassano il 40%.

In relazione allo **stato civile** (Tabella 9), bisogna innanzitutto tenere conto della irrilevanza data dai quotidiani a questo elemento, che infatti non viene descritto in circa il 30% dei casi. Per quanto si può comunque vedere dalle informazioni ricostruite, la maggior parte delle vittime è celibe/nubile (circa il 40%) e sposata/convivente (circa il 25%).

**Tabella 9 - Distribuzione per stato civile delle vittime di omicidio.**

Stato civile	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Celibe-Nubile	33	37,9	52,4
Sposato-Convivente	21	24,1	33,3
Separato-Divorziato	6	6,9	9,5
Vedovo	3	3,4	4,8
Informazione mancante	24	27,6	-
Totale	87	100,0	(n = 63)

Per quanto riguarda la **nazionalità** (Tabella 10), circa un quarto delle vittime è straniero. Da tenere in considerazione, per fare un raffronto

**Tabella 10 - Distribuzione per nazionalità delle vittime di omicidio.**

Nazionalità	Frequenza	Percentuale
Italiani	65	74,7
Europei	7	8,0
Extraeuropei	15	17,2
Totale	87	100,0



con le dimensioni della presenza straniera nel territorio regionale, che la percentuale di residenti stranieri è solo del 3,5% (al 1-1-2002). Del totale degli episodi poi, circa in un terzo l'omicidio avviene all'interno di relazioni di affari leciti/illeciti, presumibilmente riconducibili all'ambiente criminale.

Parallelamente alla situazione nazionale, per quanto riguarda il dato anagrafico, le **fasce d'età** più a rischio (Tabella 11) risultano quelle tra i 25 e i 34 anni (33,3%) e tra i 35 e i 44 anni (21,4%); di un certo interesse il dato che riguarda le fasce più estreme (gli ultrasessantacinquenni e i minori) che si collocano subito al di sotto, rispettivamente con il 13,1% e l'11,9%. Da notare, ancora, come per l'Emilia-Romagna sia più alto del livello italiano il numero di minori vittime di omicidio (11,5% per l'Emilia-Romagna, contro il 5,5% per l'Italia), mentre più basso è quello delle fasce dai 45 ai 64 anni (12,6% per l'Emilia-Romagna e 23,6% per l'Italia).

**Tabella 11 - Distribuzione per età delle vittime di omicidio in Emilia-Romagna e in Italia.**

Fasce d'età	Valori percentuali rilevati		Valori percentuali validi	
	Emilia-Romagna	Italia	Emilia-Romagna	Italia
Fino a 18	11,5	5,5	11,9	5,9
19-24	6,9	8,7	7,1	9,2
25-34	32,2	23,8	33,3	25,3
35-44	20,7	20,3	21,4	21,6
45-54	6,9	13,2	7,1	14,1
55-64	5,7	10,4	6,0	11,1
Oltre i 65	12,6	12,1	13,1	12,9
Informazione mancante	3,4	5,8	-	-
Totale	100,0			
(n =)	(87)	(634)	(84)	(597)

In rapporto alla **relazione con l'autore** (Tabella 12), circa la metà delle vittime è inserita in una relazione familiare/affettiva (conferma del dato derivante dall'analisi dei soli eventi); la percentuale arriva a circa il 70% se includiamo gli episodi in cui l'omicidio riguarda anche le relazioni con amici/conoscenti (che contano rispettivamente il 4,6% e il 17,2%). In assoluto le relazioni che vedono il maggior numero di casi di omicidio sono però quelle tra conoscenti (17,2%), tra rivali in affari leciti/illeciti (12,6%) e le relazioni genitore figlio in cui è il figlio la vittima (14,9%).



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella 12 - Distribuzione delle vittime in base alla relazione che la legava all'autore.**

Relazione con l'autore	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Coniuge-Convivente	7	8,0	8,8
Figlio	13	14,9	16,3
Genitore	6	6,9	7,5
Partner-Amante	3	3,4	3,8
Ex coniuge-Ex partner	6	6,9	7,5
Rivale	3	3,4	3,8
Nuora-Genero-Cognato	1	1,1	1,3
Suocero	1	1,1	1,3
Altro parente	3	3,4	3,8
Rivale in affari-leciti e illeciti	11	12,6	13,8
Amico-Collega	4	4,6	5,0
Conoscente	15	17,2	18,8
Sconosciuto	7	8,0	8,8
Informazione mancante	7	8,0	-
<b>Totale</b>	<b>87</b>	<b>100,0</b>	<b>(n = 80)</b>

#### **4.4 Gli autori**

Va detto innanzitutto che di 9 degli autori rilevati non è stato possibile ricostruire le caratteristiche: si tratta fondamentalmente di autori non identificati al tempo dell'uscita della notizia sui quotidiani e che sono rimasti sconosciuti ai giornali anche in seguito. Degli 89 autori identificati 76 sono maschi e 13 femmine, che rappresentano quindi rispettivamente l'85% e il 15% del totale. Rispetto al dato nazionale, (Tabella 13) si nota immediatamente una percentuale leggermente più

**Tabella 13 - Distribuzione degli autori in base al genere in Emilia-Romagna e in Italia.**

Genere	Valori percentuali rilevati		Valori percentuali validi	
	Emilia-Romagna	Italia	Emilia-Romagna	Italia
Maschio	77,6	91,3	86,4	91,3
Femmina	13,3	8,3	14,8	8,3
Informazione mancante	9,2	0,0	-	-
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		
(n =)	(98)	(506)	(89)	(466)



alta per il genere femminile (15% dell'Emilia-Romagna, contro l'8% italiano), da ricondurre probabilmente alla maggior presenza in regione di delitti commessi in ambiente familiare.

In rapporto allo **stato civile** (Tabella 14), vale a maggior ragione quanto detto per le vittime. La percentuale dei casi in cui non viene presentato questo dato per gli autori sale al 40% e ci si limita quindi a ripetere il dato rilevato.

Tabella 14 - *Distribuzione degli autori in base allo stato civile.*

Stato civile	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Celibe-Nubile	26	26,5	45,6
Sposato-Convivente	24	24,5	42,1
Separato-Divorziato	5	5,1	8,8
Vedovo	2	2,0	3,5
Informazione mancante	41	41,8	-
Totale	98	100,0	(n = 57)

Per quanto riguarda la **nazionalità** (Tabella 15), anche in questo caso si conferma il dato osservato nelle vittime: circa un quarto degli autori (come delle vittime) è rappresentato da stranieri. Anche qui vale quanto detto a proposito delle vittime, ovvero la loro maggiore presenza all'interno di fatti che possono sfociare in un omicidio.

Tabella 15 - *Distribuzione degli autori in base alla nazionalità.*

Nazionalità	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Italiani	63	64,3	70,8
Europei	8	8,2	9,0
Extraeuropei	18	18,4	20,2
Informazione mancante	9	9,2	-
Totale	98	100,0	(n = 89)

Relativamente al dato anagrafico, anche qui, come per le vittime, le **fasce d'età** più presenti sono quella tra i 25 e i 34 anni (26,7%) e tra i 35 e i 44 anni (21,3%), mentre risultano più uniformi le altre distribuzioni, con un calo netto per le fasce più estreme dei minori e degli ultrasessantacinquenni (entrambe al di sotto del 10%). Anche in questo caso poi, come per il dato relativo alle vittime, si conferma grosso modo il dato nazionale (Tabella 16).



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Tabella 16 - Distribuzione degli autori in base all'età in Emilia-Romagna e in Italia.

Fasce d'età	Valori percentuali rilevati		Valori percentuali validi	
	Emilia-Romagna	Italia	Emilia-Romagna	Italia
Fino a 18	5,1	3,8	6,7	4,1
19-24	13,3	13,8	17,3	15,0
25-34	20,4	27,1	26,7	29,4
35-44	16,3	18,2	21,3	19,7
45-54	8,2	11,5	10,7	12,4
55-64	8,2	9,1	10,7	9,9
Oltre i 65	5,1	8,7	6,7	9,4
Informazione mancante	23,5	7,9	-	-
Totale	100,0	100,0		
(n =)	(98)	(506)	(75)	(466)

Il peso della "provenienza criminale" sembra incidere anche sui casi di omicidio: almeno nella metà degli episodi l'autore o ha **precedenti penali** o è stato coinvolto in ambienti ai margini della legalità. Minore è invece il peso delle problematiche di **natura psichica**, che sembrano incidere soltanto per il 6% degli autori. Per entrambe le categorie, in ogni caso, non è stato possibile ricostruire la totalità dei dati, ma resta un 20% di casi in cui questi elementi non vengono descritti.

Un ultimo descrittore per gli autori di omicidio riguarda il **comportamento dopo l'evento** (Tabella 17), che presenta una significativa preponderanza dei tentativi di sfuggire alla giustizia (intorno al 60%)

Tabella 17 - Distribuzione degli autori in base al comportamento dopo l'evento.

Comportamento dopo l'evento	Frequenza	Percentuale	Percentuale valida
Fugge	42	42,9	47,7
Confessa-Si consegna	12	12,2	13,6
Suicidio-Tentativo	17	17,3	19,3
Rientro vita normale	8	8,2	9,1
Perde la testa	2	2,0	2,3
Simulazione	7	7,1	8,0
Informazione mancante	10	10,2	-
Totale	98	100,0	(n = 88)



rispetto alla confessione o al suicidio. Va detto comunque che la percentuale dei suicidi (tentati e riusciti) è intorno al 17% e rappresenta in ogni caso la seconda tra le reazioni più diffuse, probabilmente da mettere in relazione all'alto numero di reati in famiglia.

#### **4.5 Conclusioni**

Alla fine di questo percorso descrittivo non ci sentiamo ancora di formulare delle vere e proprie conclusioni, sia per la mancanza di informazioni su specifiche variabili, sia per il numero abbastanza limitato di osservazioni, tali da limitare un ragionamento su base statistica.

Al posto di considerazioni finali, ci sembra comunque opportuno concludere il lavoro qui presentato segnalando al lettore i punti principali emersi dal percorso descrittivo delle pagine precedenti.

Riepilogo dei principali risultati e spunti di riflessione:

Gli eventi:

- gli omicidi nati in contesti di relazioni interpersonali (in famiglia e tra conoscenti) superano la metà del totale, oltrepassando il dato nazionale;
- da tenere sotto controllo è il tema della conflittualità ordinaria che sfugge al controllo dei soggetti coinvolti, in particolare per quanto riguarda le liti tra conoscenti;
- da approfondire è il peso della diffusione di armi da fuoco sulla degenerazione degli eventi, in particolare se messa in relazione con le caratteristiche personali degli autori;
- gli omicidi riconducibili a motivazioni “pietose”, da noi classificati come casi di *eutanasia* rappresentano il 10% del totale; pur nell'esiguità del numero di casi (8 su 80) è comunque un dato che fa riflettere e che si presta ad ulteriori approfondimenti.

Le vittime:

- la percentuale di donne vittime di omicidio è significativamente più alta per l'Emilia-Romagna, rispetto al dato nazionale;
- un quarto delle vittime di omicidio è straniero;
- le età più a rischio corrispondono al dato nazionale (e in generale alle statistiche sul rischio di vittimizzazione), anche se meriterebbe un approfondimento il tema della vittimizzazione dei più anziani, significativamente alta rispetto alle rilevazioni nazionali.



Gli autori:

- l'autore-tipo è, come da rappresentazione standard, maschio e di età compresa tra i 25 e i 45 anni, anche se non va omesso come la percentuale di donne che commettono omicidio sia più alta del dato nazionale;
- anche per gli autori un quarto è rappresentato da stranieri: sarebbe interessante approfondire il tema, sulla base dell'ipotesi che si tratti per lo più di delitti interetnici;
- la "provenienza criminale", sia come veri e propri precedenti penali, sia come frequentazione di ambienti "marginali" è una caratteristica presente nella metà degli autori di omicidio; opposto è il caso invece dei precedenti di tipo psichico, che sembrano non incidere quasi sulla commissione di tali delitti.

#### NOTE

- (1) Vedi in proposito i risultati della ricerca sul tema delle lesioni volontarie in G. Andreani e R. Selmini, *Conflitti quotidiani e lesioni volontarie. Riflessioni e ipotesi sulla violenza interpersonale*, in "Quaderni di Cittàsicure", 2001, 7, 22, pp. 123-156.
- (2) Traverso G.B., *Gli omicidi*, in Barbagli, M. e Gatti, U. (a cura di), *La criminalità in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2002, pag. 68.
- (3) Canosa R., *Storia della criminalità in Italia dal 1945 ad oggi*, Milano, Feltrinelli, 1995, pag. 85.
- (4) Corrado S., *Statistica giudiziaria*, Rimini, Maggioli Editore, 1993, pag. 299.
- (5) Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica sicurezza, *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*, Roma, Ministero dell'Interno, 2001, pag. 37.
- (6) Ciconte E. e Romani P., *30 anni di criminalità in Italia 1971-2001*, Roma, Edizioni Commercio, 2001, pagg. 38-51.
- (7) Ministero dell'Interno, cit., pag. 41.
- (8) Eures, *Rapporto sugli omicidi in Italia*, 2003, Sintesi distribuita tramite [www.eures.it](http://www.eures.it).



- (9) Bernardi L., *Pallottole vaganti. 101 omicidi italiani*, Roma, Derive Approdi, 2002.
- (10) Barcalay G. e Tavares, C., *International comparisons of criminal statistics 2000*, London, Home Office, 2002.
- (11) Per il reperimento di alcuni casi abbiamo fatto riferimento a Luigi Bernardi, *Il libro dei crimini*, Adn Kronos, 2001.
- (12) Eures, op. cit.

\* \* \*

Samanta Arsani oltre ad aver commentato i risultati della ricerca nel § 4 ha curato la raccolta delle informazioni e l'imputazione dei dati mentre Giovanni Sacchini si è occupato della loro elaborazione ed ha scritto i §§ 1-3.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---



# Disordine urbano e insicurezza: una prima indagine su Bologna

di Gian Guido Nobili

## 1. UNA BREVE PREMESSA TEORICA

Le ragioni fondanti la forte domanda di sicurezza che ha investito prima le città americane e nordeuropee e, da ormai una decina di anni, anche quelle italiane sono da tempo indagate.

In generale anche le più accurate ricerche condotte nel nostro paese (prima tra tutte l'indagine nazionale di vittimizzazione condotta dall'I.S.T.A.T.) hanno mostrato che la sola componente del rischio di poter essere vittime di reato non è sufficiente a determinare stati di ansia diffusa.

La sensazione di disagio del vivere urbano sembra crescere piuttosto quando alla percezione del rischio della criminalità si accompagna il degrado prodotto dalla rottura dei codici tradizionali di comportamento, di convivenza e di cura del territorio (Cardia, 2000; Barbagli, 2002).

Con i termini "inciviltà<sup>(1)</sup> e degrado urbano" si è convenuto di indicare proprio quei comportamenti o quei fenomeni che, pur non rientrando in un ambito penale, manifestandosi producono una intensa domanda di sicurezza da parte dei cittadini.

In particolare il termine inciviltà viene riferito ad una serie di comportamenti più o meno deliberatamente aggressivi verso l'ambiente. Tali condotte, come detto, sovente non hanno neppure rilevanza penale, ma, se divengono costanti nel tempo, contribuiscono in misura significativa all'aumento dell'insicurezza urbana poiché la maggioranza della collettività li percepisce come segnali dell'assenza delle istituzioni e come una ostentata offesa alle norme di comportamento comunemente ammesse.



In altre parole questi fenomeni di degrado urbano, tollerabili se isolati, risultano insopportabili se divengono sistematici e diffusi, e sono in grado di produrre rovinosi effetti di “contagio” e di accumulo di difficoltà per le persone più marginalizzate di una determinata comunità, oltretutto per i residenti e le persone di passaggio.

Generalmente, all'interno dei “segni di inciviltà e degrado urbano”, si distingue tra fenomeni di disordine fisico e sociale (Skogan, 1990; Sampson e Raudenbush, 1999; Barbagli, 1999).

La prima dimensione si riferisce a segni permanenti del territorio che attribuiscono un'immagine ostile ad un determinato spazio urbano. Per fare alcuni esempi, rientrano in questa definizione: i graffiti sui muri, l'accumulo di sporcizia e rifiuti in strada, gli edifici abbandonati o in cattive condizioni, le cabine telefoniche danneggiate, le panchine sfondate, le carcasse di biciclette o motociclette abbandonate. Le inciviltà fisiche possono poi essere attive, ossia compiute in maniera intenzionale (come il danneggiamento dell'arredo urbano) oppure passive e quindi involontarie (come l'incuria di un edificio abbandonato). Il disordine sociale riguarda la presenza nel territorio di particolari soggetti potenzialmente pericolosi o fastidiosi oppure di specifici eventi che rivelano relazioni di conflitto e che quindi suscitano stati di ansia e paura nella collettività. Esempi di questo tipo sono dati dalla presenza di tossicodipendenti, prostitute, vagabondi, nomadi, gruppi di persone che molestano residenti e passanti o che provocano rumori assordanti. Tali persone sono ritenute estranee al decoro degli spazi pubblici e pericolose in quanto imprevedibili e capaci di tutto, eventualmente anche di commettere un reato.

Rientrano inoltre convenzionalmente nei fenomeni di “degrado urbano” alcuni aspetti legati alla viabilità (buche, fognature non funzionanti) o al traffico (soste “selvagge”, parcheggi non autorizzati) che, unitamente ai precedenti, rafforzano nei cittadini l'immagine di un'Amministrazione pubblica assente o quantomeno disinteressata a prendersi cura del territorio. Il ruolo delle inciviltà e del disordine nei processi di produzione dell'allarme sociale è sempre più discusso in criminologia in quanto ha contribuito negli ultimi decenni a rinnovare sensibilmente le politiche locali di sicurezza urbana.

Il crescente interesse è motivato dalla comprensione dei meccanismi di funzionamento di una dinamica sociale apparentemente paradossale: una comunità interessata da crescenti fenomeni di inciviltà e degrado urbano rischia di disgregarsi rapidamente senza che tuttavia a nessuno dei suoi componenti sia torto un capello.



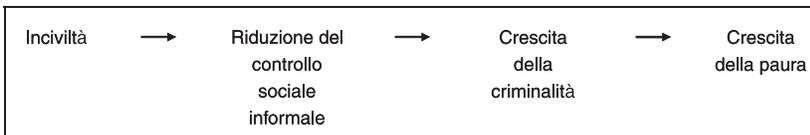
Una delle ragioni per cui le manifestazioni di inciviltà sono in grado di accrescere la preoccupazione diffusa di una comunità è data dalla loro maggiore visibilità pubblica rispetto ai reati (Roché, 2002; Barbagli, 2002). Il furto di un'automobile, ad esempio, riguarda solo la vittima ed eventualmente una ridotta schiera di persone, al contrario una cabina telefonica imbrattata o le finestre infrante da vandali in una scuola possono essere osservate da chiunque vi passi davanti.

La vittimizzazione, fortunatamente, non rappresenta un'esperienza personale frequente, mentre le inciviltà si producono e si moltiplicano negli spazi pubblici, amplificando in tale modo il numero dei testimoni. In generale un singolo segno di inciviltà è raramente reputato come un fenomeno grave e condannabile, specie se comparato con veri e propri comportamenti devianti, ciò che diviene determinante è quindi la frequenza con cui tali segni si manifestano sul territorio. In altre parole, non è il singolo fenomeno di disordine a non essere sopportato dalla comunità, ma l'accumulo di inciviltà negli spazi pubblici (Roché, 2002). Se già John Conklin nel 1975 si era occupato dell'influenza delle inciviltà sulla vita sociale e sui sentimenti di insicurezza, è nel 1982 che il tema si impone a livello internazionale con la pubblicazione del celebre articolo "Finestre rotte" di James Q. Wilson e Gorge L. Kelling. Secondo la tesi sostenuta (e schematizzata nella Figura 1), il degrado sociale e ambientale nei quartieri urbani può, se non controllato, incentivare la proliferazione della criminalità.

Il propagarsi di atti di inciviltà urbana come bere alcolici per strada, disegnare graffiti, rompere finestre rappresenta simbolicamente la spia dell'indebolimento dei controlli formali ed informali sul territorio. La diffusione di questi segnali accrescerebbe la criminalità in quanto i potenziali aggressori, da queste manifestazioni di degrado, sarebbero portati a presumere che i residenti siano indifferenti o incapaci di controllare quanto accade nei loro quartieri.

Con la "teoria delle finestre rotte", si vuole dunque rappresentare quel circolo vizioso (Melossi, 2002; Williams e McSchane, 1994) che si mette

**Figura 1 - Il rapporto tra inciviltà, criminalità e paura secondo l'ipotesi di Wilson e Kelling.**



Fonte: Matthews (1992)



in moto in un quartiere dove i sintomi visibili di decadimento urbano trasmettono, impercettibilmente ma ineluttabilmente, segnali di abbandono del territorio. Il contagio degli episodi di inciviltà indebolisce la sorveglianza spontanea e produce maggiore criminalità, che a sua volta genera un forte clima di paura, che a sua volta produce un minore controllo sociale sul territorio in un continuum di decadenza inarrestabile.

La “teoria delle finestre rotte” deve in parte il suo successo anche al collegamento che spesso viene operato con le famose strategie di “Tolleranza Zero”, eppure la tesi sostenuta da Wilson e Kelling sembra piuttosto focalizzare l’attenzione sui legami di prossimità e sui processi di progressivo declino degli spazi pubblici di un quartiere, mentre le c.d. politiche di “Tolleranza Zero” appaiono concentrate sulla sola risposta penale ai fenomeni di degrado.

Il tema del disordine e del declino urbano è ripreso, tra gli altri, da Wesley G. Skogan che, rielaborando la teoria ecologica di Shaw e McKay, approfondisce ulteriormente le dinamiche sociali che si sviluppano nei quartieri degradati.

Attraverso una ricerca durata quattro anni in diverse città americane, Skogan individua complessivamente tre effetti deleteri indotti dal disordine urbano in grado di accelerare i processi di disgregazione sociale.

Innanzitutto la maggiore frequenza dei fenomeni di inciviltà incide fortemente sulla coesione sociale di un quartiere: aumentano le pratiche di ritiro dagli spazi pubblici, cresce la sensazione di abbandono e di impotenza. Nel suo propagarsi, il disordine urbano, invece di aumentare l’interazione sociale come sostenuto dalle teorie neodurkheimiane, produce l’effetto contrario di accentuare il ritiro nella sfera privata e incrina il rapporto di fiducia nelle istituzioni.

In secondo luogo, il degrado influenza il mercato immobiliare di una zona: può infatti incidere negativamente sulle decisioni di eventuali acquirenti, degli agenti immobiliari, delle compagnie assicurative ed in generale degli investitori (oltre a Skogan, 1990, si veda al riguardo Sampson e Raudenbush, 1999).

Il terzo effetto discende in parte dal precedente, il degrado infatti spinge chi possiede le risorse materiali e culturali per farlo ad abbandonare il territorio, proprio chi generalmente ha maggiori capacità di mobilitare ed autoregolare dall’interno la comunità. Contemporaneamente la zona così depauperata attrae individui e famiglie più fragili sul piano socioeconomico che rafforzano l’immagine negativa del quartiere.



Questo doppio movimento di filtraggio selettivo finisce quindi per consolidare e alimentare la destabilizzazione complessiva della comunità.

Recentemente la diretta connessione tra disordine urbano e criminalità è stata sottoposta a numerose critiche. I controlli empirici (Sampson e Raudenbush, 1999; Taylor, 2001) tendono a smentire una relazione di causa-effetto, piuttosto gli elementi che spiegano l'aumento dei segni di inciviltà sono gli stessi che influenzano i fenomeni di criminalità e di preferenza il manifestarsi dei primi sembra anticipare l'aumento dei secondi<sup>(2)</sup>.

In questo senso il concetto di inciviltà diviene un utile strumento di diagnosi per comprendere alcuni problematici processi urbani, ma non contiene in sé un modello di risposta, come sostenuto dai fautori delle politiche di "Tolleranza Zero" (Roché, 2002).

Nella sua analisi, Sampson sostiene che la relazione tra degrado urbano e criminalità è mediata dall'"efficacia collettiva", ossia dalle risorse di autoregolazione e di capitale sociale<sup>(3)</sup> presenti in una comunità. Se e solo se in un quartiere l'"efficacia collettiva" è fragile, il disordine rischia di produrre pericolose *escalation* verso forme più gravi di devianza (Sampson e Raudenbush, 1999; Melossi, 2002).

I risultati di una recente ricerca condotta nel nostro paese (Gatti, Shadee, Tremblay, 2003) sembrano confermare le verosimiglianze di quelle ipotesi secondo le quali elevati livelli di senso civico e di capitale sociale di una comunità svolgono un ruolo preventivo nei confronti dei comportamenti devianti.

## 2. L'INDAGINE LOCALE

Nelle pagine che seguono verranno presentati alcuni risultati emersi da una recente ricerca condotta dal Comune di Bologna nell'ambito del progetto S.U.D. "Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity" (*Hippocrates project 2001/HIP/043*) cofinanziato dalla Direzione Generale Giustizia e affari interni della Commissione Europea.

Con questa iniziativa, da considerarsi uno dei primi tentativi di sottoporre a verifica le teorie sul disordine urbano realizzati nel nostro paese, si è cercato in particolare di ampliare la conoscenza dei fenomeni di inciviltà e degrado urbano in relazione alla percezione di sicurezza.

Nell'autunno 2002 è stata condotta un'indagine sulle modalità di percezione della città e della propria zona di residenza da parte di un campione di 600 cittadini, interpellati con interviste telefoniche basate



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

sul sistema CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*)<sup>(4)</sup>. Le informazioni e i risultati emersi dal sondaggio sono stati poi sottoposti a verifica tramite l'osservazione diretta strutturata del territorio prescelto per l'indagine: il centro storico del capoluogo bolognese.

Il centro di Bologna in effetti non costituisce un unico quartiere, ma per evitare un'eccessiva marginalizzazione delle periferie, è stato diviso tra i quattro quartieri di S. Stefano, S. Vitale, Porto e Saragozza, che pertanto si estendono dentro e fuori le antiche mura medioevali. Il ruolo del centro storico nel "sistema città" è quello di polo istituzionale e culturale, commerciale e terziario qualificato, integrato in un quartiere storicamente residenziale. Nonostante un calo di addetti alle attività economiche, il centro della città conserva un forte tono economico-funzionale e ogni giorno circa 70.000 persone vi si recano per svolgere il proprio lavoro.

In questa zona della città la popolazione residente è intorno alle 50.000 unità e si stima che vi abitino altre 15.000 persone formalmente non residenti, in larga prevalenza studenti universitari e lavoratori fuori sede. Qui vive attualmente la popolazione più giovane e con più elevata scolarizzazione della città. La varietà della composizione sociale e delle numerose nazionalità presenti ne fanno anche una delle zone della città dove è più consistente la presenza multiculturale e multietnica.

**Tabella 1 - Dati territoriali e popolazione residente al censimento 2001 (fonte: Comune di Bologna).**

	Centro storico	Zone periferiche
<b>TERRITORIO</b>		
Superficie territoriale (in kmq.)	4,507	136,338
Densità di popol. (Abit./kmq.)	12.162,6	2.372,7
<b>POPOLAZIONE</b>		
Popolazione residente complessiva	<b>48.501</b>	<b>323.489</b>
Stranieri residenti	3.870 (7,9%)	13.800 (4,2%)

La scelta di privilegiare la zona del centro storico è stata motivata dal fatto che numerose ricerche e studi condotti a livello locale negli anni precedenti avevano già mostrato che il disagio in questa zona della città era particolarmente evidente ed avvertito dai cittadini residenti (Barbagli e Pisati, 1995; Anderlini e Zenoni, 2000).

Ad ulteriore conferma un'indagine in materia di sicurezza, realizzata

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

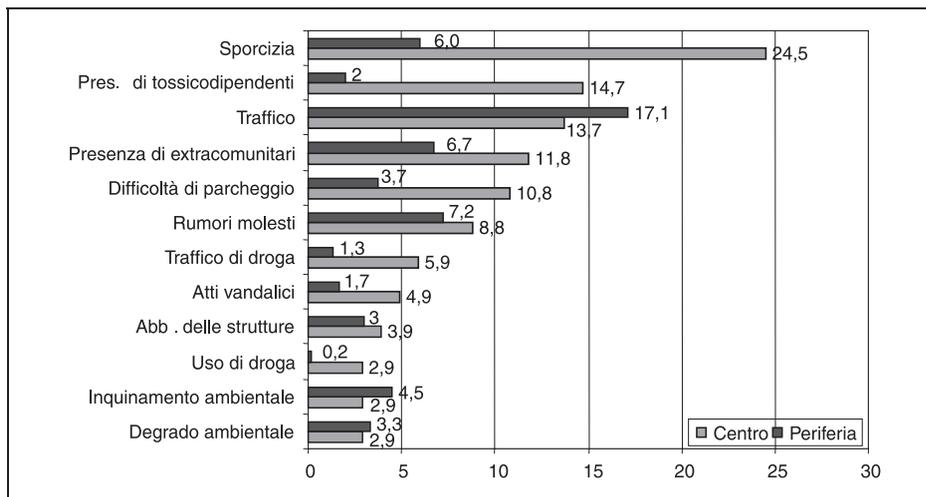


sempre dall'Amministrazione comunale nell'anno precedente, mostrava come il dato cittadino relativo ai fattori di disturbo registrasse una notevole variabilità tra centro e periferia di Bologna.

Nel 2001 infatti la "sporcizia" era indicata come un problema da un intervistato su quattro tra i residenti nel centro storico e da una quota molto limitata tra i residenti in periferia (il 6%).

Anche la presenza di tossicodipendenti era molto più sentita in centro città, mentre era quasi assente in periferia (15% contro 2%). Analogamente la presenza di immigrati stranieri extracomunitari, la difficoltà di parcheggio, il traffico di droga e gli atti vandalici erano fattori maggiormente percepiti nel centro storico.

**Grafico 1 - Percentuale di persone che indica presenti i seguenti problemi tra i primi tre nella zona di residenza tra i residenti del centro città (entro le mura; N = 102) e della periferia (fuori le mura; N = 598), giugno 2001.**



Nota: sono riportati in figura i problemi denunciati da almeno il 2% degli intervistati.

Nell'anno successivo, l'indagine – che qui brevemente si commenta – è stata condotta su un campione di cittadini rappresentativo dell'intera popolazione del centro storico di Bologna e costruito sulla base di quattro variabili: età, sesso, livello di istruzione e zona di residenza<sup>(5)</sup>. Attraverso il sondaggio si è dunque cercato non solo di delineare una prima complessiva rappresentazione della percezione di allarme sociale dei cittadini del centro storico, ma anche di articolarla per fasce di popolazione e residenza abitativa.

L'indagine ha prodotto risultati riferibili alla popolazione maggiorenne



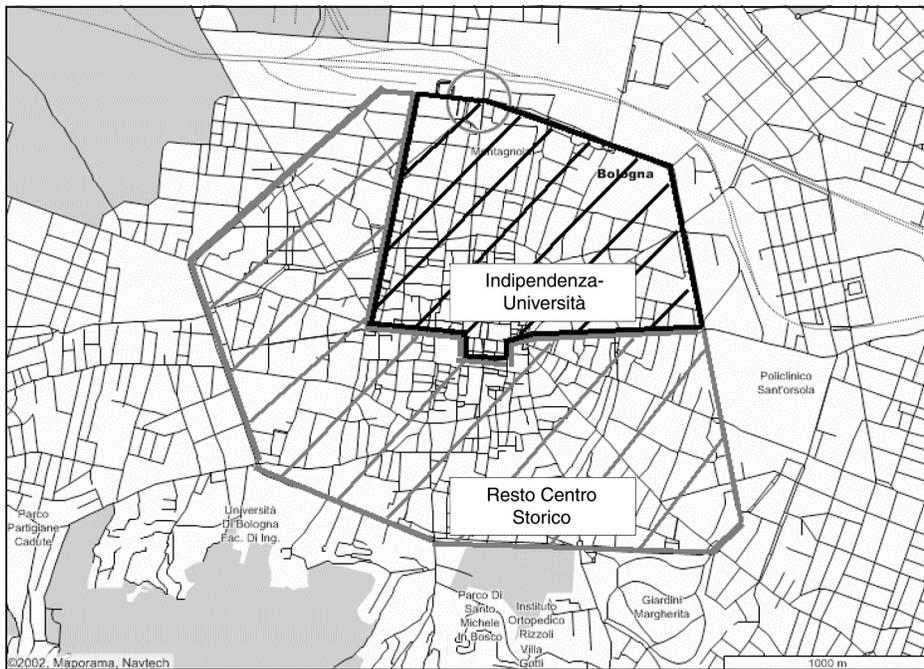
Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

del centro storico e apprezzabili per due suddivisioni di esso, denominate “zona Università-Indipendenza” e “resto del centro storico”.

**Tabella 2 - Numero di residenti al censimento 2001, per sesso ed età (fonte: Comune di Bologna).**

		Area di residenza		
		Indipendenza-Università	Resto del centro storico	Totale
Genere	Maschi	7.165	15.080	22.245
	Femmine	8.260	17.996	26.256
Età	18-34	4.293	8.641	12.934
	35-54	5.378	11.383	16.671
	55 e oltre	5.754	13.052	18.806
Totale		15.425	33.076	48.501

**Figura 2 - Zone di suddivisione del centro storico: Università – via Independenza e resto del centro storico.**





### 3. UNA SINTESI DEL SONDAGGIO

Una delle dimensioni esaminate mirava ad indagare il giudizio dei cittadini del centro storico di Bologna sul grado di sicurezza della propria zona di residenza rispetto al pericolo della criminalità urbana.

Per avere una visione il più possibile realistica delle modalità di percezione dell'area investigata, agli intervistati è stato chiesto di esprimere una valutazione sulla criminalità rispetto alla zona in cui abitano, ossia su un dato di esperienza diretto e quotidiano.

Allo stesso campione è stato poi richiesto di operare un confronto tra la propria zona di residenza e il resto della città.

Riguardo alla prima domanda, il 60,2% dei cittadini intervistati giudica la situazione della propria zona di residenza "molto o abbastanza grave" rispetto al problema della criminalità e tra questi in particolare le persone con un basso grado di scolarità (63,9%) e ancor più la componente femminile (65,6%).

Se si raffronta questo dato con quanto emerso nell'indagine sulla sicurezza condotta nello stesso anno dalla Regione Emilia-Romagna per i comuni con più di 50.000 abitanti<sup>(6)</sup>, si può notare come la quota di cittadini del centro storico di Bologna che ritengono "molto o abbastanza grave" il problema della criminalità nella zona di residenza sia decisamente superiore rispetto al dato registrato a livello regionale (33%). La sindrome da insicurezza del centro storico del Comune di

Tabella 3 - Nella zona in cui lei abita, la criminalità è un problema...

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
Molto grave	13,6	18,3	11,3	11,0	15,7	12,8	14,4	13,3	15,3	13,0	11,7
Abbastanza grave	46,6	49,3	45,3	42,8	49,9	43,3	50,7	45,2	41,9	48,1	52,2
<i>Molto+abbastanza</i>	<i>60,2</i>	<i>67,6</i>	<i>56,6</i>	<i>53,8</i>	<i>65,6</i>	<i>56,1</i>	<i>65,1</i>	<i>58,5</i>	<i>57,2</i>	<i>61,1</i>	<i>63,9</i>
Poco grave	36,0	27,3	40,0	40,9	31,8	41,7	32,4	35,3	38,4	36,3	29,8
Per niente grave	3,0	3,7	2,7	4,8	1,4	2,1	2,2	4,3	4,1	1,9	3,8
<i>Poco+per niente</i>	<i>39,0</i>	<i>31,0</i>	<i>42,7</i>	<i>45,7</i>	<i>43,2</i>	<i>43,8</i>	<i>34,6</i>	<i>39,6</i>	<i>42,5</i>	<i>38,2</i>	<i>33,6</i>
Non so	0,9	1,3	0,7	0,5	1,2		0,3	2,0	0,3	0,7	2,6
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Bologna è cioè quasi doppia, come intensità, rispetto a quanto espresso, di norma, dalla popolazione delle altre località regionali di simili dimensioni.

Ancora, il dato appare molto distante da quanto espresso da un campione di cittadini intervistati solo tre mesi prima su tutto il territorio comunale di Bologna<sup>(7)</sup>: allora solo il 38,5% del campione valutava “molto o abbastanza grave” il fenomeno della criminalità nella zona di residenza.

In questo caso appare ancora più allarmata l'opinione espressa dagli intervistati della zona universitaria, ben il 67,6% dei residenti intervistati giudica la situazione della propria zona “abbastanza o molto grave”, in particolare la fascia adulta tra i 35 e 54 anni (72,4%) e i rispondenti con un alto grado di istruzione (72,6%).

Il sentimento diffuso di insicurezza degli abitanti della zona Universitaria si conferma con riferimento all'analisi delle risposte alla domanda relativa alle differenze, rispetto al problema della criminalità, tra la propria zona di residenza e le altre zone della città.

Nell'intero centro storico, il 33,6% dei cittadini ritiene che nella zona in cui abita il problema della criminalità sia meno grave che in altre zone della città e a pensarla così sono soprattutto gli uomini (37,8%) e gli intervistati più giovani (38,8%). Si esprimono in senso contrario il 22,9% dei rispondenti, mentre la maggioranza relativa (40,4%) ritiene altrettanto grave nella propria zona il fenomeno della criminalità.

È tuttavia nella zona universitaria che gli equilibri si rompono: solo il 22,7% ribadisce la minore pericolosità della propria zona. Addirittura la

**Tabella 4 - Rispetto alle altre zone del suo comune, secondo lei il problema della criminalità nella zona in cui abita, è.... Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
Più grave	22,9	37,7	16,0	20,4	25,0	22,6	26,9	19,5	24,6	22,6	20,4
Ugualmente grave	40,4	36,3	42,3	38,1	42,4	38,6	41,0	41,2	36,9	42,0	43,9
Meno grave	33,6	22,7	38,7	37,8	30,0	38,8	30,5	32,8	34,7	33,0	31,9
Non so	3,1	3,3	3,0	3,7	2,6		1,6	6,5	3,8	2,4	3,8
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



maggioranza relativa dei residenti interpellati, il 37,7%, giudica più pericolosa la propria zona rispetto alle altre della città. In questo caso la differenza di genere appare sfumata, mentre la fascia di età tra i 35 e i 54 anni (44,8%) e i rispondenti più istruiti (45,1%) si caratterizzano per una maggiore apprensione rispetto al pericolo della criminalità nella propria zona di residenza.

Le paure sono state indagate anche attraverso l'autovalutazione di quanto ci si sente sicuri in due situazioni quando si è da soli ed è buio: a casa propria e in strada, nella propria zona di residenza.

Solo il 44% delle persone residenti nel centro storico dichiara di essere "molto o abbastanza sicura" camminando nella zona in cui vive al buio e in solitudine".

Anche in questo caso la sproporzione registrata nelle risposte tra uomini e donne è tangibile: gli uomini si dichiarano "molto o abbastanza sicuri" quando camminano da soli, quando è buio, nella zona in cui vivono nel 64% dei casi, le donne solo nel 26,9%. La paura *on the road* aumenta in maniera lineare anche al crescere dell'età e per le persone con un basso livello di scolarità.

**Tabella 5 - Quanto si sente sicuro/a camminando per strada quando è buio ed è da solo/a nella zona in cui vive? Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
<b>Molto</b>	7,7	8,3	7,3	12,1	3,9	16,4	4,5	4,5	9,6	7,4	4,4
<b>Abbastanza</b>	36,3	37,0	36,0	51,9	23,0	40,6	41,7	28,6	42,9	38,1	18,0
<b>Molto+abbastanza</b>	44,0	45,3	43,3	64,0	26,9	57,0	46,2	33,1	52,5	45,5	22,4
<b>Poco</b>	25,8	25,3	26,0	19,8	30,9	26,0	32,8	19,4	28,0	26,8	17,3
<b>Per niente</b>	15,4	20,7	13,0	7,9	21,9	15,7	13,8	16,7	13,2	17,5	14,7
<b>Poco+per niente</b>	41,2	46,0	39,0	27,7	52,8	39,7	46,6	36,1	41,2	44,3	32,0
<b>Non esce di casa</b>	14,6	8,0	17,7	8,3	20,0	0,9	6,9	30,8	5,9	10,2	44,9
<b>Non sa/non risponde</b>	0,2	0,7		0,4	0,4	0,3		0,3		0,6	
<b>%</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)

La quota di persone – circa nove su dieci – che si sentono "molto o abbastanza sicure" in casa propria, anche se da soli e se fuori è già



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

buio, si distribuisce in maniera sostanzialmente uniforme sia per classi di età, che per sesso, livello di istruzione e zona di residenza.

Le donne, le persone anziane e meno istruite tendono tuttavia a sfumare le loro dichiarazioni sul grado di sicurezza in casa: in questi casi i rispondenti che esprimono un'assoluta fiducia si riducono di oltre dieci punti percentuali.

Tabella 6 - *Quanto si sente sicuro/a quando si trova in casa da solo/a ed è già buio? Valori percentuali sul totale dei rispondenti.*

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
Molto	50,6	47,0	52,3	58,6	43,8	60,0	52,2	42,9	53,6	54,0	34,8
Abbastanza	44,0	47,0	42,7	39,0	48,3	35,9	42,3	51,1	43,0	40,4	56,8
<i>Molto+abbastanza</i>	<i>94,6</i>	<i>94,0</i>	<i>95,0</i>	<i>97,6</i>	<i>92,1</i>	<i>95,9</i>	<i>94,5</i>	<i>94,0</i>	<i>96,6</i>	<i>94,4</i>	<i>91,6</i>
Poco	3,5	4,7	3,0	1,6	5,1	2,9	5,2	2,5	2,1	4,2	4,6
Per niente	1,7	1,0	2,0	0,5	2,7	1,3	0,3	3,2	1,3	1,4	3,3
<i>Poco+per niente</i>	<i>5,2</i>	<i>5,7</i>	<i>5,0</i>	<i>2,1</i>	<i>7,8</i>	<i>4,2</i>	<i>5,8</i>	<i>5,7</i>	<i>3,4</i>	<i>5,6</i>	<i>7,9</i>
Non so	0,1	0,3	0,2					0,3			0,6
Non risponde											
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)

#### 4. I FASTIDI NELLA ZONA DI RESIDENZA

La domanda relativa ai fatti che danno fastidio nella zona di residenza ci consente di definire meglio quale sia l'origine dell'insicurezza dei cittadini del centro storico di Bologna.

Solo il 23,3% dei rispondenti risponde "nessun fastidio in particolare", un grado di soddisfazione per le condizioni della propria zona di residenza decisamente contenuto rispetto a quanto registrato nel giugno dello stesso anno su tutta la città: quasi il doppio dei rispondenti (42,2%) allora non segnalava alcun fastidio. Se nel cuore della città tre residenti su quattro segnalano un motivo di fastidio, le opinioni più critiche vengono espresse dalle persone più istruite: solo il 13,9% si dichiara completamente soddisfatto della propria zona di residenza.

I problemi maggiormente segnalati sono legati alla presenza di



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella 7 - I tre maggiori fatti fastidiosi della zone di residenza. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
Aggressioni fisiche	2,7	4,3	2,0	1,7	3,6	2,5	1,6	3,9	3,4	2,6	1,9
Aggressioni sessuali	0,2	0,7			0,4	0,4	0,3		0,3	0,2	
Pres. di tossicodipendenti	20,3	26,7	17,3	17,2	23,0	17,4	23,9	19,1	20,8	20,6	18,0
Pres. di extracomunitari	13,8	16,3	12,7	10,1	17,0	12,4	14,9	13,9	12,1	16,6	9,4
Traffico di droga	19,1	29,3	14,3	15,0	22,6	21,1	22,8	14,4	22,9	17,4	15,4
Uso di droga	5,5	6,0	5,3	4,1	6,8	3,4	5,3	7,2	6,1	4,5	7,2
Prostituzione	2,6	0,3	3,7	2,0	3,1	3,8	2,6	1,8	1,9	3,1	2,6
Atti vandalici	1,0	1,0	1,0	1,2	0,8		1,3	1,4	0,6	1,5	0,6
Scippi	8,9	8,7	9,0	7,3	10,3	7,2	7,7	11,1	9,0	8,6	9,6
Rapine	2,9	2,7	3,0	3,9	2,0	4,7	3,9	0,8	3,1	3,6	0,6
Furti di autoradio	0,2		0,3	0,5				0,6		0,5	
Furti in appartamenti	1,7	1,0	2,0	1,7	1,7	1,3	2,3	1,4	2,2	1,7	0,6
Furti di biciclette	0,7	0,7	0,7	1,4		1,3		0,9	0,3	1,0	0,6
Furti di auto	0,1	0,3			0,2	0,4				0,2	
Furti in genere	2,5	2,0	2,7	1,0	3,7	3,0	1,6	2,9	1,2	2,4	5,2
Inquinamento ambientale	13,7	7,3	16,7	18,0	10,0	16,0	14,0	11,8	21,1	11,7	3,9
Traffico	7,1	2,3	9,3	9,4	5,2	6,3	10,5	4,6	7,9	7,5	4,6
Difficoltà di parcheggio	5,0	5,7	4,7	5,5	4,5	5,8	5,1	4,3	7,8	3,0	4,5
Degrado ambientale	5,4	7,0	4,7	3,6	7,0	2,9	5,4	7,1	7,8	3,5	5,6
Abb. delle strutture	1,9	3,0	1,3	1,9	1,8	1,6	2,2	1,7	3,1	0,9	1,9
Rumori molesti	9,2	2,3	12,3	8,1	10,0	10,6	10,5	7,0	11,3	7,8	8,5
Sporcizia	5,8	6,7	5,3	7,0	4,7	5,4	5,8	6,0	9,6	4,2	1,9
Altro	5,7	12,3	2,7	6,8	4,8	5,2	4,1	7,6	6,7	4,3	7,0
Nessuno in particolare	23,3	21,7	24,0	26,3	20,7	25,3	20,5	24,3	13,9	26,3	34,9
Non so	1,0	1,7	0,7	1,0	1,0	0,4	0,3	2,0	1,8	0,2	1,3
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)

Nota: La domanda prevedeva fino a tre risposte possibili, da cui i totali di colonna possono differire da 100.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

tossicodipendenti (20,3%) e al traffico di droga (19,1%), un nervo evidentemente scoperto per il centro cittadino.

A peggiorare la qualità della vita dei cittadini intervistati vi è certamente la frequenza di episodi espressamente criminosi, come gli scippi (8,9%) o le rapine (2,9%), ma anche le circostanze legate al degrado fisico e sociale dell'ambiente circostante.

Il primo gruppo comprende in particolare l'inquinamento ambientale (13,7%), i rumori molesti (9,2%), il traffico (7,1%), la sporcizia (5,8%), il secondo riguarda alcuni fenomeni legati al consumo di droga, così come la prostituzione (2,6%) e gli atti vandalici (1%).

Tutto ciò induce a supporre che l'enfatica percezione di insicurezza dei cittadini del centro storico di Bologna non sia motivata solo dalla diretta incisività degli atti criminosi, ma piuttosto sia espressione di un effetto cumulativo di una molteplicità di eventi sgradevoli, più o meno illegali, prodotti dal caos della vita metropolitana.

Per cercare di caratterizzare in maniera ancora più concreta i motivi di disagio, è stato chiesto ai residenti del centro storico di rispondere ad una batteria di domande relative alla frequenza con cui vedono specifici fenomeni di degrado urbano.

Il 53,1% del campione vede, almeno a volte, sporcizia e spazzatura abbandonate nelle strade vicino alla propria abitazione. Se un intervistato su due segnala il problema, sono soprattutto le donne

**Tabella 8 - Nelle strade vicino alla sua abitazione, quanto spesso vede sporcizia e spazzatura abbandonate? Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
Mai	18,5	19,7	18,0	17,6	19,3	19,6	14,2	21,6	14,2	18,9	26,1
Raramente	28,2	24,3	30,0	32,7	24,3	23,8	31,9	27,9	25,8	29,8	29,2
<i>Mai+raramente</i>	<i>46,7</i>	<i>44,0</i>	<i>48,0</i>	<i>50,3</i>	<i>43,6</i>	<i>43,4</i>	<i>46,1</i>	<i>49,5</i>	<i>40,0</i>	<i>48,7</i>	<i>55,3</i>
A volte	22,5	21,3	23,0	24,2	21,0	23,4	23,6	20,8	22,3	23,6	20,2
Spesso	30,6	34,0	29,0	25,2	35,2	33,2	30,3	29,1	37,7	27,7	23,3
<i>A volte+spesso</i>	<i>53,1</i>	<i>55,3</i>	<i>52,0</i>	<i>49,4</i>	<i>56,2</i>	<i>56,6</i>	<i>53,9</i>	<i>49,9</i>	<i>60,0</i>	<i>51,3</i>	<i>43,5</i>
Non so, non risponde	0,2	0,7	0,2	0,2				0,5			1,2
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella 9 - Attorno ai cassonetti vicino alla sua abitazione, quanto spesso vede sporcizia e spazzatura abbandonate? Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
<b>Mai</b>	20,8	26,0	18,3	21,5	20,1	20,8	15,6	25,3	17,8	20,3	28,0
<b>Raramente</b>	25,7	23,7	26,7	28,7	23,2	22,2	31,1	23,4	24,3	29,3	18,7
<b>Mai+raramente</b>	46,5	49,7	45,0	50,2	43,3	43,0	46,7	48,7	42,1	49,6	46,7
<b>A volte</b>	27,0	19,0	30,7	26,5	27,3	32,8	23,9	25,6	24,2	27,6	31,3
<b>Spesso</b>	26,1	30,7	24,0	23,1	28,7	24,2	28,7	25,1	33,7	22,4	20,8
<b>A volte+spesso</b>	53,1	49,7	54,7	49,6	56,0	57,0	52,6	50,7	57,9	50,0	52,1
<b>Non so, non risponde</b>	0,4	0,7	0,3	0,2	0,6		0,7	0,5		0,5	1,2
<b>%</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)

(56,2%), i giovani (56,6%), ad eccezione della zona universitaria, e le persone più istruite (60%) ad apparire più sensibili a questa forma di degrado.

Analoghe considerazioni possono essere ribadite rispetto alla frequenza con cui gli intervistati vedono sporcizia e spazzatura abbandonate attorno ai cassonetti vicino alla propria abitazione.

Sembra meno urgente il problema delle cabine telefoniche danneggiate da atti vandalici, infatti il 78,4% del campione non ne vede nessuna o solo alcune nelle strade vicino all'abitazione.

Anche per quanto riguarda le pensiline degli autobus danneggiate da atti di vandalismo nelle strade vicino all'abitazione, il 73,8% degli intervistati non ne vede nessuna e il 13,7% solo alcune. Solo nell'area universitaria si registra un leggero aumento di persone che lamentano tale fenomeno di degrado.

Rispetto alle siringhe abbandonate nelle strade vicino all'abitazione, il 53,3% del campione reputa di non vederne mai o quasi mai. In questo caso tuttavia, se si disaggrega il dato su base territoriale, si può notare che nell'area universitaria i rapporti si invertono e ben il 60% dei residenti denuncia la presenza frequente di siringhe abbandonate, in particolare le persone più istruite (74,3%) e chi ha tra i 35 e i 54 anni (69,1%). È verosimile supporre che la maggiore sensibilità al problema segnalata dagli intervistati appartenenti a questa fascia di età sia da



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella 10 - Nelle strade vicino alla sua abitazione, ci sono cabine del telefono danneggiate da atti vandalici? Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
No	52,3	46,7	55,0	58,4	47,2	52,4	52,9	51,8	52,4	51,5	54,7
Alcune	26,1	32,0	23,3	23,5	28,3	26,6	25,6	26,2	24,7	27,1	25,9
<i>No+alcune</i>	<i>78,4</i>	<i>78,7</i>	<i>78,3</i>	<i>81,9</i>	<i>75,5</i>	<i>79,0</i>	<i>78,5</i>	<i>78,0</i>	<i>77,1</i>	<i>78,6</i>	<i>80,6</i>
Molte	8,0	14,3	5,0	8,8	7,2	9,5	8,5	6,4	8,2	9,6	3,2
Tutte	2,1	2,3	2,0	2,4	1,8	1,3	2,2	2,6	1,6	2,9	1,2
<i>Molte+tutte</i>	<i>10,1</i>	<i>16,6</i>	<i>7,0</i>	<i>11,2</i>	<i>9,0</i>	<i>10,8</i>	<i>10,7</i>	<i>9,0</i>	<i>9,8</i>	<i>12,5</i>	<i>4,4</i>
Non so	11,4	4,3	14,7	6,6	15,4	9,8	10,8	13,0	13,2	8,9	14,4
Non risponde	0,1	0,3	0,2		0,4						0,6
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)

**Tabella 11 - Nelle strade vicino alla sua abitazione, ci sono pensiline degli autobus danneggiate? Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
No	73,8	70,7	75,3	76,6	71,5	7,1	74,0	71,5	70,3	75,3	77,5
Alcune	13,7	16,7	12,3	10,1	16,7	10,4	15,4	14,5	15,7	12,1	13,6
<i>No+alcune</i>	<i>87,5</i>	<i>87,4</i>	<i>87,6</i>	<i>86,7</i>	<i>88,2</i>	<i>87,5</i>	<i>89,4</i>	<i>86,0</i>	<i>86,3</i>	<i>87,4</i>	<i>91,1</i>
Molte	3,1	7,0	1,3	3,3	3,0	5,4	1,9	2,7	2,4	4,2	1,8
Tutte	0,4	0,7	0,3	0,7	0,2		0,6	0,6	0,3	0,7	
<i>Molte+tutte</i>	<i>3,5</i>	<i>7,7</i>	<i>1,6</i>	<i>4,0</i>	<i>3,2</i>	<i>5,4</i>	<i>2,5</i>	<i>3,3</i>	<i>2,7</i>	<i>4,9</i>	<i>1,8</i>
Non so	8,9	5,0	10,7	9,3	8,5	7,1	8,1	10,7	11,2	7,7	7,1
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)

imputare al fatto che in essa si colloca il maggior numero di genitori con bambini, il cui contatto accidentale con siringhe abbandonate può costituire potenzialmente un grave pericolo. L'ipotesi sembra inoltre



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella 12 - Nelle strade vicino alla sua abitazione, quanto spesso vede siringhe abbandonate? Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
<b>Mai</b>	34,9	24,0	40,0	38,7	31,7	42,9	26,6	36,8	31,9	34,3	42,7
<b>Raramente</b>	18,4	14,3	20,3	16,5	20,1	20,7	19,2	16,2	18,1	21,7	10,4
<b>Mai + raramente</b>	53,3	38,3	60,3	55,2	51,8	63,6	45,8	53,0	50,0	56,0	53,1
<b>A volte</b>	22,7	28,3	20,0	19,4	25,4	20,2	27,3	20,2	25,6	20,8	21,9
<b>Spesso</b>	21,7	31,7	17,0	23,0	20,6	16,2	24,9	22,5	22,9	21,8	18,6
<b>A volte + spesso</b>	44,4	60,0	37,0	42,4	46,0	36,4	52,2	42,7	48,5	42,6	40,5
<b>Non so, non risponde</b>	2,3	1,7	2,7	2,4	2,3		2,0	4,3	1,6	1,5	6,4
<b>%</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)

giustificare anche la più pronunciata preoccupazione delle donne per il fenomeno in questione.

La maggioranza degli intervistati (57,1%) non segnala altre forme di vandalismo attorno all'abitazione, tuttavia si conferma il dato che le persone giovani e, in particolare, quelle più istruite esprimono una valutazione più critica sulle condizioni ambientali della propria zona di residenza.

Tra gli altri elementi di vandalismo denunciati, la stragrande maggioranza degli intervistati, oltre l'80%, segnalano i graffiti su muri e immobili. Seguono, a notevole distanza, i vandalismi contro le auto (11%) e contro i cassonetti (9,9%), questa volta denunciati specialmente dalle donne e dalle persone in età adulta.

Rispetto al tema della presenza di eventuali vicini che disturbano, il campione esprime in larghissima parte, ben oltre l'80%, una risposta negativa.

Il parere è molto più oscillante riguardo alla presenza di gruppi di persone che disturbano nelle strade vicino all'abitazione, comunque il 55,9% dei cittadini intervistati non lamenta questa forma di disagio. Anche in questo caso il giudizio più severo è espresso dai laureati e dalle donne.

Tra i fattori che disturbano, assumono particolare rilevanza gli assembramenti rumorosi di persone davanti ai locali notturni: sono



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella 13 - Altri elementi di degrado segnalati nella zona di residenza. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
Graffiti, scritte su muri e immobili	82,0	77,4	84,0	81,1	82,7	88,4	74,6	83,6	77,7	85,1	84,5
Cassonetti bruciati o danneggiati	9,9	11,3	9,2	5,5	13,6	4,8	14,4	9,7	9,1	11,7	6,7
Vandalismi contro le auto	11,0	14,8	9,2	12,8	9,4	9,8	11,8	11,2	9,8	12,2	10,9
Escrementi animali	2,2	5,2	0,8	1,3	3,0	0,9	3,3	2,1	3,9	0,6	2,1
Vandalismi contro motorini e biciclette	2,5	4,3	1,7	1,2	3,7	0,9	2,5	3,7	2,6	2,5	2,1
Escrementi umani	1,4	4,3		1,8	1,0	0,9	3,2		3,2		
Altri vandalismi contro beni immobili	2,5	4,3	1,7	1,2	3,7	4,8	2,5	0,7	2,0	3,8	
Altri vandalismi	1,7	3,5	0,8	1,8	1,5	2,9	0,8	1,4	2,0	0,6	2,1
	(N=234)	(113)	(119)	(108)	(127)	(68)	(79)	(89)	(101)	(103)	(30)

Nota: La domanda prevedeva fino a tre risposte possibili, da cui i totali di colonna possono differire da 100.

**Tabella 14 - Nelle strade vicino alla sua abitazione, ci sono gruppi di persone che disturbano? Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
No	55,9	54,3	56,7	59,8	52,6	59,1	54,6	54,9	52,0	58,4	57,4
Sì	42,4	44,7	41,3	39,5	44,9	40,9	44,7	41,4	47,1	40,6	37,4
Non so, non risponde	1,7	1,0	2,0	0,7	2,5		0,7	3,7	0,9	1,0	5,2
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	(N=600)	(300)	(300)	(276)	(324)	(159)	(207)	(234)	(215)	(280)	(103)

denunciati in maniera sostanzialmente uniforme nelle diverse zone di riferimento ed in particolare da maschi (38,6%) e persone adulte (33,9%). Viene poi sofferta dal 16,6% degli interpellati la presenza di cittadini non comunitari, percepiti spesso come figure estranee e potenzialmente pericolose, in quanto la loro visibile presenza nel centro storico è ricondotta principalmente al traffico di stupefacenti.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella 15 - Gruppi di persone che disturbano nelle strade vicino all'abitazione. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.**

	Totale	Zona		Sesso		Età			Titolo di studio		
		Univ.	Resto centro	M	F	18-34	35-54	55>	Univ.	Dipl.	Elem., medie infer.
Alcolisti	12,3	12,7	12,1	5,4	17,4	9,1	16,7	10,3	14,5	10,5	12,0
Assembramenti rumorosi davanti a locali notturni	31,2	27,6	33,1	38,6	25,7	29,6	33,9	29,8	27,6	34,2	31,1
Rumore prodotto da locali notturni	15,5	12,7	16,9	20,2	12,0	9,1	19,4	16,1	17,1	11,7	22,6
Extracomunitari	16,6	22,4	13,7	10,9	20,9	14,9	20,3	14,2	19,7	15,0	13,4
Gruppi di giovani in moto/motorini	16,2	5,2	21,8	14,8	17,3	25,0	5,9	20,2	9,3	20,9	20,9
Persone che chiedono l'elemosina	4,4	6,7	3,2	2,4	5,9	5,2	2,8	5,4	0,6	8,7	1,6
Persone che dormono per strada	5,4	8,2	4,0	4,9	5,8	5,0	7,9	3,4	7,8	4,6	1,6
Persone che si drogano	15,2	24,6	10,5	12,5	17,3	10,9	21,4	12,2	19,6	12,0	13,6
Persone che spacciano droga	13,7	21,6	9,7	13,8	13,6	6,8	18,6	13,5	22,4	9,0	4,9
Prostituite	1,3	0,7	1,6		2,3		1,5	2,1	2,7		1,6
Punkabestia	12,3	25,6	5,6	15,5	9,8	12,0	7,0	17,5	13,4	11,5	11,8
Venditori ambulanti	1,0	1,5	0,8	0,6	1,4	2,1	0,7	0,7	0,6	1,8	
Altri gruppi	7,0	11,2	4,8	8,4	5,9	7,1	6,4	7,4	7,8	6,9	5,2
Non so	2,4	0,7	3,2	1,3	3,3	5,2	2,9		2,7	3,0	
	(N = 254)	(133)	(124)	(109)	(145)	(65)	(93)	(97)	(101)	(114)	(39)

Nota: La domanda prevedeva fino a tre risposte possibili, da cui i totali di colonna possono differire da 100.

Questo fastidio verso gli stranieri è ancora più palpabile nell'area universitaria: lo esprime infatti il 22,4% dei residenti nella zona. In particolare per le donne (30,6%) e le persone più giovani (28,9%) e meno istruite (30%) i cittadini stranieri rappresentano la prima categoria in assoluto di soggetti che disturbano nella loro zona di residenza.

Nell'area Indipendenza-Università il problema dei gruppi di persone rumorose rimane rilevante (è segnalato dal 27,6% dei rispondenti), ma appare ridimensionato dall'insofferenza verso altri elementi di disordine urbano: lo spaccio di droga e la presenza di uno specifico fenomeno giovanile contemporaneo, quello c.d. "punkabestia"<sup>(8)</sup>.

I punkabestia possono essere considerati come una nuova forma di "senza fissa dimora" in quanto soggetti privi di un'abitazione e di un lavoro fisso. Dai tradizionali *homeless* si distinguono in particolare per la giovane età (l'età media è di venticinque anni), per l'intenso rapporto di



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

compagnia con uno o più cani e per le ideologie che li portano ad autoescludersi nella loro scelta di vita nomade e a rifiutare l'attuale società, con la conseguenza di divenire aggregazioni difficilmente avvicinabili da chi non appartiene al loro gruppo.

La presenza dei cani, il consumo in pubblico di alcool e droghe, il loro abbigliamento che richiama il movimento *Punk* degli anni '70/'80 (vestiti sdruciti, capigliature rasate con creste colorate, i *piercing* in tutto il corpo), l'aspetto trasandato e il cattivo odore dato dalla vita di strada contribuiscono ad alimentare un'immagine di complessivo degrado della zona universitaria. Infatti per ben il 25,6% dei rispondenti residenti in quest'area del centro di Bologna, i punkabestia rappresentano la seconda classe di soggetti fastidiosi e divengono la prima per le persone più istruite e per gli ultracinquantenni.

Nel resto del centro storico il problema del rumore appare preponderante e, accanto al solito fastidio per gli assembramenti rumorosi di persone davanti ai locali notturni, si affianca il disagio per la presenza di gruppi di ragazzini in motorino che disturbano i residenti. Tale fenomeno è segnalato dal 21,8% delle persone intervistate e, in misura maggiore proprio dai più giovani (36,7%).

Se allora, come già evidenziato in altre ricerche (Pavarini, 1997, Barbagli, 1999), nelle manifestazioni di insicurezza per la criminalità trovano espressione disagi altri, propri del vivere metropolitano, ben distinti dalla criminalità o in tenue e solo occasionale relazione con essa, la percezione dell'ambiente urbano come luogo pericoloso e caotico appare ulteriormente rafforzata quando ai fatti criminosi si associa la cosiddetta "devianza senza scopo" (vandalismi, maleducazione civica, ecc.), o i fastidi provocati dalla marginalità sociale (accattonaggio aggressivo, alcolismo, ecc.).

Si può dunque affermare che nel centro cittadino si assiste ad un fenomeno di stress esistenziale prodotto dal moltiplicarsi di un insieme di fattori di degrado fisico e sociale che si cumula ad elementi di reale devianza criminale e tale processo contribuisce fortemente ad alimentare l'insicurezza negli spazi pubblici del centro storico di Bologna.

## 5. L'OSSERVAZIONE DIRETTA DEL DEGRADO URBANO NEL CENTRO STORICO DI BOLOGNA

Il controllo delle relazioni tra quanto emerso dall'indagine sulla percezione di sicurezza e le effettive condizioni del degrado ambientale



nel territorio ha presentato ulteriori difficoltà metodologiche ed operative per la quasi assoluta mancanza di riferimenti ad esperienze di questo genere condotte nel nostro paese (tra i pochi tentativi realizzati in Italia, si veda in particolare Chiesi, 2003).

L'osservazione diretta strutturata è stata eseguita nel complesso da otto rilevatori, appositamente addestrati e dotati di PC palmare<sup>(9)</sup>, che hanno annotato gli elementi di disordine osservati nelle zone a loro assegnate: le condizioni degli arredi e delle strutture urbane, la presenza di veicoli abbandonati, di graffiti, rifiuti, siringhe nelle strade, ecc.

Gli oltre 102 km di strade che compongono la rete viaria del centro storico del Comune di Bologna sono stati percorsi a piedi dai rilevatori nei mesi di ottobre e novembre 2002, sia in orario diurno che notturno. I rilevatori si muovevano sempre a coppie, per ragioni di sicurezza e per garantire una maggiore affidabilità del dato raccolto.

Il progetto ha previsto la realizzazione di un sistema integrato costituito da quattro dispositivi palmari impiegati per il censimento ed il monitoraggio del degrado urbano ed una stazione di elaborazione ed analisi dei dati presso il Settore Sicurezza del Comune di Bologna.

I dispositivi palmari utilizzati dai rilevatori sono dotati del software GIS ArcPad sul quale è stata preparata un'applicazione specifica che guida i rilevatori nel localizzare i fenomeni di degrado urbano sulla cartografia e nell'effettuare i successivi monitoraggi.

Il territorio del centro storico del Comune di Bologna è stato frazionato in quattro zone secondo le vecchie suddivisioni dei quartieri, la cui cartografia digitalizzata era configurata sui singoli dispositivi palmari, ed ogni zona è stata controllata da una coppia di rilevatori che aveva a disposizione un solo palmare.

I disagi censiti potevano avere tipologia geometrica puntuale (buche, cassonetti, cabine telefoniche danneggiate, ecc.) o lineare (tratti di muro con graffiti, tratti di asfalto in cattive condizioni, ecc.) e venivano localizzati con l'aiuto dei riferimenti presenti sulla cartografia di sfondo. I dati rilevati venivano infine scaricati e validati dai rilevatori sul server al termine di ogni sessione di lavoro.

Nel dettaglio la fase di rilevazione dei dati nelle quattro zone geografiche individuate è stata così organizzata:

- si sono stabiliti turni di rilevazione diurni di – al massimo – tre ore ciascuno, nelle seguenti fasce orarie: 10.00 a.m.-1.30 p.m.; 2.00 p.m.-7.00 p.m.
- I turni notturni sono stati realizzati in coppia o in gruppi più ampi nella seguente fascia oraria: 11.30 p.m.-2.30 a.m.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Prospetto 1 - Gli aspetti di inciviltà e disordine urbano osservati:**

ASPETTI FISICI	
Parchi/verde	Abbandonati/incuria Non rispetto
Edifici	Abbandonati Occupati Abusivi
Muri	“ Scalcinati” Con graffiti e/o scritte
Cassonetti	Danneggiati Campane danneggiate
Cabine telefoniche	Danneggiate Non funzionanti
Fermate bus	Danneggiate Mal illuminate
Rifiuti	Sciolti In sacchetti Ingombranti
Illuminazione	Carente Non funzionante Eccessiva
Materiale abbandonato da tossicodipendenti	Siringhe usate Fiale di acqua distillata
ASPETTI SOCIALI	
Presenze	Tossicodipendenti Spacciatori Prostitute Punkabestia Ubriachi Senza fissa dimora Mendicanti Venditori abusivi Nomadi Giocatori/truffatori su strada Altro
Relazioni conflittuali	Giovani/autoctoni Immigrati/autoctoni Tra autoctoni Altro
ASPETTI LEGATI ALLA VIABILITÀ E AL TRAFFICO	
Strade	Fognature Buche
Segnaletica	Danneggiata Superata/fuorviante
Parcheggi	“Selvaggi” Parcheggiatori abusivi
Inquinamento	Aria Acustico
Veicoli abbandonati	Auto Moto Cicli
Lavori stradali	Interrotti Mal segnalati

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



• Per gli spostamenti nei viali che delimitano il centro storico, dove le distanze sono maggiori e le vie da rilevare sono più lunghe, i rilevatori sono stati dotati di un autoveicolo del Comune di Bologna.

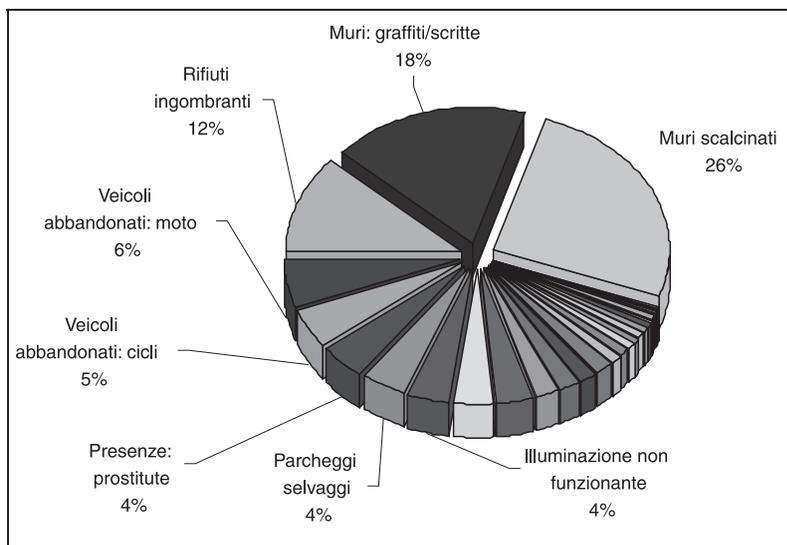
In totale per il completo monitoraggio del centro storico di Bologna, sia in orario diurno che notturno, sono stati necessari ventitré giorni di rilevazione.

Le attività di rilevazione diretta sono state guidate da una griglia di rilevazione strutturata che identificava tre aspetti di degrado urbano da censire (si veda Prospetto 1):

- aspetti fisici
- aspetti sociali
- aspetti legati alla viabilità.

Come era facilmente intuibile, gli elementi di degrado fisico, caratterizzati dal fatto di essere segni permanenti del disordine urbano di un territorio (Barbagli, 1999; Sampson e Raudenbush, 1999), sono stati osservati e registrati in numero molto superiore agli aspetti di disordine sociale. Questi ultimi infatti si manifestano in maniera più episodica e contingente, sono legati ad eventi o attività specifiche, e di conseguenza sono meno facilmente osservabili anche da rilevatori addestrati che camminano per le strade di un quartiere<sup>(10)</sup>.

**Grafico 2 - Elementi di degrado osservati nel centro storico di Bologna. Valori percentuali sul totale degli elementi registrati (N = 978).**



Nota: sono riportati in figura solo gli elementi di degrado presenti in una percentuale uguale o superiore al 4%.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Ma quale relazione esiste tra il disagio percepito e denunciato dal campione di cittadini intervistati nel centro storico di Bologna e gli elementi di inciviltà e degrado urbano effettivamente registrati? Se standardizzati, i dati ci dicono innanzitutto che non tutti i fenomeni di disordine urbano sono percepiti e sofferti dai cittadini allo stesso modo. In altre parole alcuni di essi “pesano” di più e contribuiscono in maniera più consistente di altri alla creazione di stati di allarme sociale.

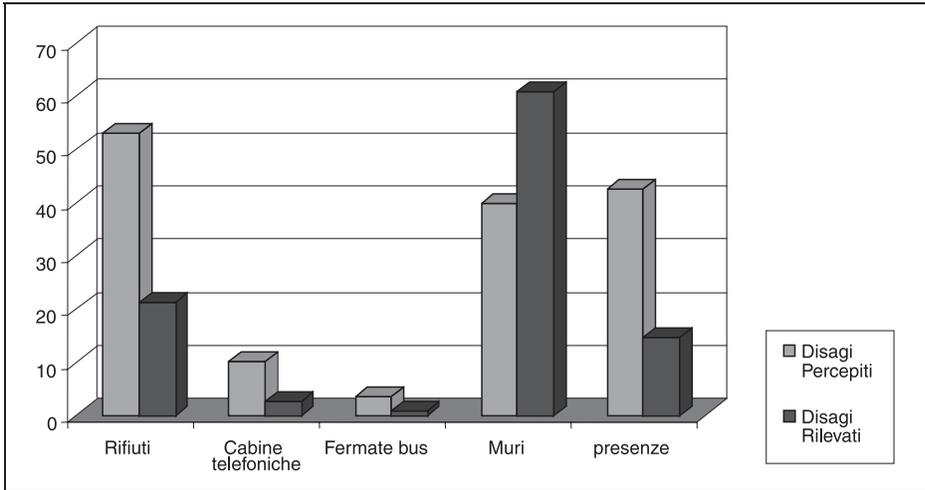
Se certamente è ora più comprensibile l'intenso fastidio espresso dai cittadini interpellati del centro storico per la presenza di graffiti e scritte sui muri, non sembra invece turbarli, se non in minima misura, lo stato di degrado delle facciate dei palazzi e delle abitazioni, benché proprio questo sia l'elemento registrato con maggior frequenza. La spiegazione di questa apparente contraddizione va presumibilmente ricercata nel fatto che solo i primi segni di degrado evocano una mancanza di controllo del territorio e la presenza minacciosa di un contropotere che agisce indisturbato sullo stesso (Amendola, 2000). Si è portati infine a pensare che se qualcuno può imbrattare impunemente i muri di quella zona, significa che quella zona è fuori controllo.

Come già evidenziato in altre indagini condotte a livello locale (Barbagli, 1999), a differenza di quanto avviene in altri paesi, i cittadini bolognesi non protestano per i lampioni o le cabine telefoniche danneggiate, ma sembrano piuttosto fortemente preoccupati dalla presenza di sporcizia e di soggetti potenzialmente pericolosi: un turbamento che risulta addirittura amplificato rispetto a quanto registrato attraverso le osservazioni dirette. Ancora, a conferma di precedenti studi in materia (Ministero dell'Interno, 2001), il fastidio e i sentimenti di insicurezza sono maggiormente collegati alla presenza di persone che vendono o consumano droga, mentre nulla o quasi pare essere la relazione con la presenza di prostitute in cerca di clienti. Se anche si può supporre una sovrarappresentazione del dato relativo alla presenza di prostitute, dovuto alla particolare visibilità che esse si danno su strada rispetto ad altri fenomeni di disordine sociale, il fastidio estremamente contenuto riportato nelle interviste dai cittadini non sembra lasciare dubbi sull'attuale limitata preoccupazione indotta da questo fenomeno.

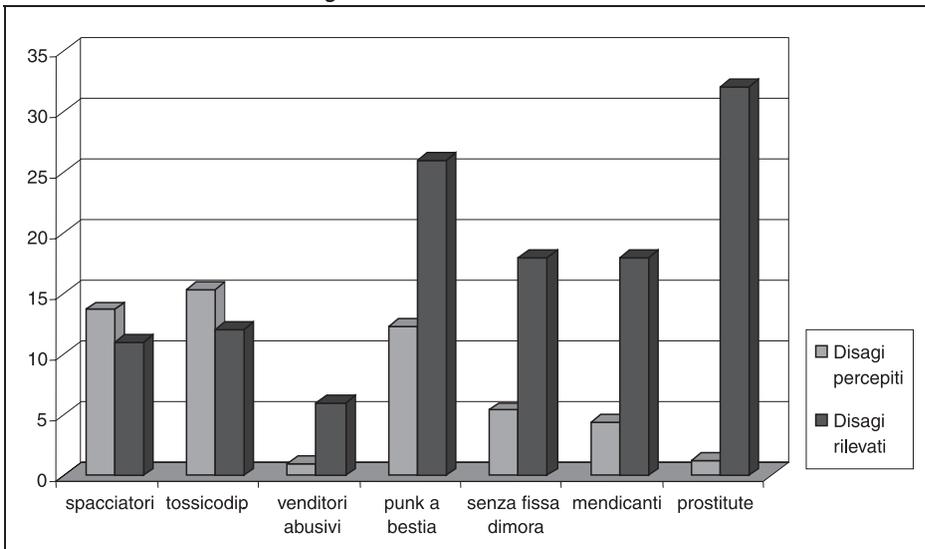
Nel complesso dunque i dati emersi da questa prima ricerca sul territorio ribadiscono l'ipotesi delle inciviltà e le conclusioni delle prime ricerche empiriche condotte sul tema in Italia (Chiesi, 2003): la paura di chi vive o lavora in uno spazio urbano cresce con l'intensificarsi dei segni di degrado ambientale ed in particolare in ragione di una più accentuata violazione delle norme riguardanti l'uso degli spazi pubblici.



**Grafico 3 - Confronto tra osservazione diretta e percezione dei macroelementi di degrado nel centro storico di Bologna.**



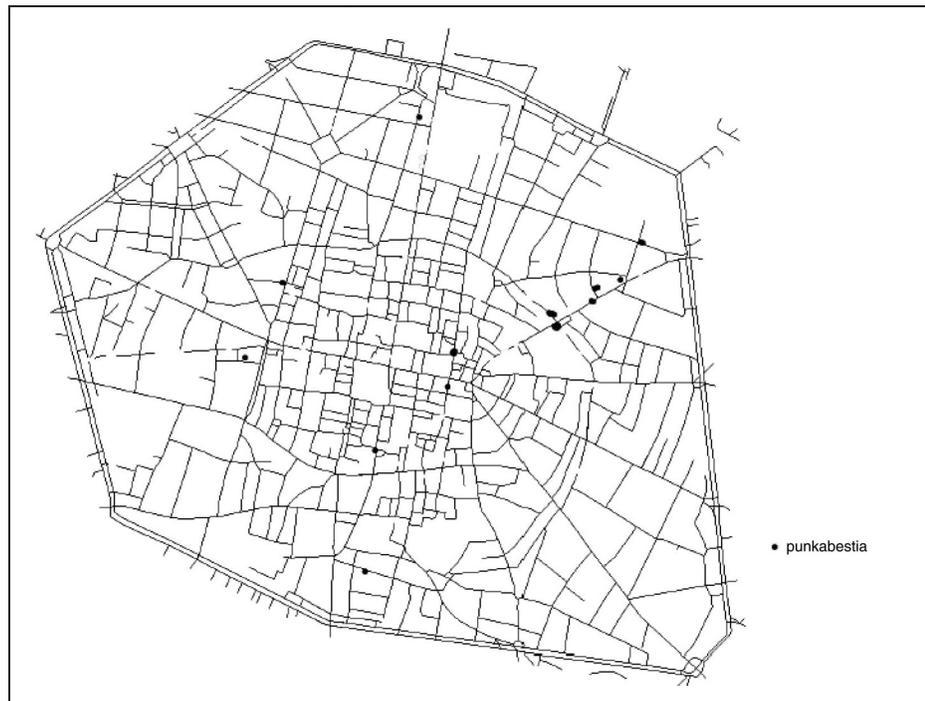
**Grafico 4 - Confronto tra osservazione diretta e percezione degli elementi di degrado sociale nel centro storico di Bologna.**





Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Figura 3 - *Rappresentazione cartografica della presenza di punkabestia nel centro storico di Bologna (la localizzazione si riferisce alle presenze osservate dai rilevatori nei mesi di ottobre e novembre 2002).*



## 6. CONCLUSIONI

Certamente le valutazioni e le considerazioni tratte dalla presente ricerca dovranno essere sottoposte ad ulteriori verifiche che vadano oltre una diagnosi iniziale su un territorio così particolare come il centro cittadino del capoluogo regionale.

Tuttavia anche questa prima analisi dei fenomeni locali di inciviltà e disordine urbano sembra confermare il ruolo fondamentale che la cura di questi aspetti può giocare nelle politiche di rassicurazione agite dai governi locali.

Come si è evidenziato in altri contesti (Amendola, 2000) e ribadito in un recente articolo sul tema delle inciviltà (Chiesi, 2004), proprio le forme di gestione del disordine aprono nuovi spazi per le risposte locali ai problemi della sicurezza urbana.

È di manifesta evidenza che le inciviltà richiedono risposte fuori dall'ambito penale, o meglio l'intervento penale può, in una certa



misura, contribuire a regolare i fenomeni di disordine, ma certamente non può assumere una posizione centrale.

Se il governo della sicurezza è ricondotto solo agli aspetti di lotta alla delinquenza, rimane necessariamente confinato nell'ambito delle sole politiche nazionali, al contrario se declinato anche attraverso il concetto di inciviltà consente il dispiegarsi necessario di risposte collettive non penali.

Naturalmente nuovi ambiti di intervento richiedono prima di tutto una più raffinata e complessa capacità di analisi del territorio, ma del resto è solo la conoscenza precisa dei problemi vissuti in un quartiere che consente di intervenire prima che gli stessi si radicalizzino e di promuovere politiche di prevenzione adeguate.

Ciò che allora appare rilevante è che proprio nelle strategie di prevenzione dei fenomeni di disordine urbano le politiche locali possono giocare un ruolo realmente proattivo e non solo, in maniera perlopiù simbolica, reattivo. In altre parole, se gli attori istituzionali locali hanno la capacità di intercettare in tempo utile i segni di inciviltà, hanno contestualmente la possibilità di produrre politiche non solo di contenimento di tali manifestazioni, ma anche idonee a trasmettere messaggi portatori di significati opposti e contrari alle diverse comunità che animano un territorio.

Si può pertanto prospettare che le azioni di contrasto al disordine urbano siano accompagnate da strategie orientate a sviluppare il senso di appartenenza e di partecipazione della collettività al proprio territorio, a mediare i conflitti e favorire comportamenti di reciproca tolleranza. Più in concreto oltre al contrasto di segni di inciviltà, quali ad esempio i bivacchi improvvisati nelle strade, è possibile negoziare patti di civile convivenza con le culture giovanili antagoniste più radicali a partire dalla messa a disposizione di spazi nei quali queste possano essere liberamente esercitate.

I luoghi della città possono essere riempiti di segni idonei ad evocare il senso di sicurezza e di cura del territorio attraverso interventi di riqualificazione ambientale ed urbana in grado di sostenere la vitalità e la mobilitazione della comunità e la collaborazione di questa con le diverse agenzie di controllo (Cardia, 2000)

Per quanto i fenomeni di inciviltà e disordine urbano che producono insicurezza siano non di rado riconducibili a problematiche complesse, spesso di origine non locale come l'immigrazione, il loro governo passa necessariamente attraverso la capacità degli attori locali di mobilitare le risorse di convivenza civile, di senso civico e di solidarietà della



comunità coinvolgendo direttamente tutti le componenti di questa. In questo senso proprio i governi locali hanno gli strumenti per incidere in maniera specifica sull'ambiente, le attività, i servizi, l'uso complessivo degli spazi pubblici e per favorire l'organizzazione degli abitanti, le relazioni di vicinato, l'identificazione con i luoghi, in definitiva per mettere in moto quei meccanismi che già quaranta anni fa l'antropologa americana Jane Jacobs aveva identificato come decisivi, e dunque di maggiore sicurezza, nei processi di produzione del controllo informale del territorio.

### NOTE

- (1) Il termine "inciviltà" è mutuato dal corrispondente anglosassone, *incivilities*, e da quello francofono, *incivilités*.
- (2) Secondo l'accurato studio di Sampson e Raudenbush, l'unico reato che sembra avere una tenue relazione con l'incidenza del disordine urbano è il furto in appartamento.
- (3) Con il concetto di "capitale sociale" si intende il complesso di possibilità di relazioni e interazioni sociali tra gli individui in un determinato contesto. Secondo Putnam, uno dei sociologi che questo concetto ha sviluppato: "per quanto riguarda la stabilità politica, l'efficacia governativa e persino il progresso economico, il capitale sociale può risultare ancora più importante di quello economico e umano" (Putnam, 1993).
- (4) La rilevazione è stata realizzata nel settembre 2002 dall'istituto di ricerche MeDeC della Provincia di Bologna.
- (5) È stata utilizzata una tecnica di campionamento casuale per strati di genere ed età. La casualità è stata garantita dall'estrazione casuale dei numeri di telefono dagli elenchi pubblici. Sono state realizzate 300 interviste per zona, per quote di genere ed età proporzionali alle quote effettive di residenti risultanti al censimento 2001. Il dato relativo all'intero centro storico è dato dalla media del dato delle due zone, ponderata per l'effettivo ammontare demografico [nel resto del centro storico ci sono 33.076 residenti mentre nella zona Indipendenza-Università ce ne sono 15.425: il dato complessivo ha tenuto conto di questo squilibrio demografico pesando per  $0,318=15.425/(15.425+33.076)$  il dato di Indipendenza-Università e per  $0,682=33.076/(15.425+33.076)$  il dato del resto del centro storico].
- (6) Raffronto più significativo, per quanto riguarda un comune delle



dimensioni di Bologna, rispetto al dato regionale complessivo, (si veda G. Sacchini, 2003).

(7) Nel giugno 2002 lo stesso istituto di ricerca MeDeC ha condotto un'indagine in materia di sicurezza su un campione di 400 cittadini sull'intero territorio comunale.

(8) Questa tipologia di soggetti, viene studiata prevalentemente come espressione di una sottocultura giovanile che nasce all'interno di una più estesa controultura, il c.d. "nomadismo della nuova era" (Lowe & Shaw, 1996). La letteratura sul tema è ancora scarsa e anche le ricerche più recenti presentano informazioni abbastanza eterogenee sul fenomeno, sia nel proporre dati quantitativi come il numero dei punkabestia presenti in Italia, sia nel delinearne alcuni tipici codici di condotta (siano essi devianti o meno). Per approfondimenti si veda, tra gli altri: Sanguanini, B., *In raduno. Le "Tribù dello sballo" a fine secolo XX*, E-book del Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento (1999); Lowe, R. & Shaw, W., *Traveller e raver. Racconti orali dei nomadi della nuova era*, Milano, Shake (1996); Colombo, L., *Quelli che siedono con i cani ai lati della strada. Personalità, valori, ideologia dei Punk-a-bestia*, in Dogana F., (a cura di), *Tipi d'oggi*, Firenze, Giunti (1999).

(9) Si trattava di quattro PC palmari *Compaq Ipaq 3870 Bluetooth* forniti dalla Regione Emilia-Romagna. Questa fase prototipale della sperimentazione del progetto S.U.D. è stata infatti considerata come un'esperienza pilota del più ampio progetto RIL.FE.DE.UR. (Rilevazione dei fenomeni di degrado urbano) che verrà coordinato e sviluppato nei prossimi mesi dalla Regione Emilia-Romagna, insieme ai Comuni di Argenta, Bologna, Fidenza, Forlì, Modena, Reggio Emilia, Rimini, Sassuolo e Provincia di Bologna (per un approfondimento sul progetto RIL.FE.DE.UR. si veda E. Arcidiacono, 2003).

(10) In parte è possibile ovviare a questo inconveniente adottando procedure di osservazione sociale sistematica di lettura del territorio (in proposito si veda in Sampson e Raudenbush, 1999).

\* \* \*

## BIBLIOGRAFIA

Amendola G.

2000 *La paura diffusa e la domanda di sicurezza nella città contemporanea*, in "Metronomie", Quaderno 2 – Supplemento al n. 17, pp. 15-30.



- Anderlini F.  
 2003 *Dopo l'urbanizzazione. Sprawl suburbano e dinamica sociale, Bologna e altre metropoli*, Bologna, CLUEB.
- Anderlini F. e Zenoni M.  
 2000 *Il problema della sicurezza nella percezione dei cittadini. Un sondaggio sull'area bolognese e su altre località della regione Emilia-Romagna*, in "Metronomie", n. 17, pp. 21-38.
- Arcidiacono E.  
 2003 *L'Accordo Regione – Ministero dell'Interno: dal laboratorio al mapping*, in "Quaderni di Città sicure", n. 27, pp. 165-192.
- Barbagli M.  
 1999 *L'insicurezza nelle città italiane*, in M. Barbagli (a cura di), *Egregio signor sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, il Mulino.  
 2002 *La paura della criminalità*, in Barbagli, M. e Gatti, U. (a cura di), *La criminalità in Italia*, Bologna, il Mulino.
- Barbagli M. e Pisati M.  
 1995 *Rapporto sulla situazione sociale a Bologna*, Bologna, Il Mulino.
- Cardia C.  
 2000 *La sicurezza nella progettazione urbanistica ed edilizia*, in "Metronomie", Quaderno 2 - Supplemento al n. 17, pp. 31-43.
- Chiesi L.  
 2003 *L'ipotesi delle inciviltà. La non ovvia relazione tra manutenzione e senso di insicurezza*, in Amendola G. (a cura di), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Napoli, Liguori.  
 2004 *Le inciviltà. Degrado urbano e insicurezza*, in R. Selmini (a cura di), *Sicurezza urbana e prevenzione*, Bologna, il Mulino (in corso di pubblicazione).
- Duprez D. e Mucchielli L.  
 2000 *Des discours sur la "violence" à l'analyse des désordres urbains*, in "Déviance et Société", vol. 24, 4, pp. 327-330.
- Gatti U., Shadee H. M.A., Tremblay R.E.  
 2003 *La comunità civica come fattore di contenimento dei reati*, in "Inchiesta", n. 139, pp. 144-151.
- Gennari T.  
 2002 *Il senso di insicurezza e i timori di vittimizzazione in provincia di Bologna. Le tendenze 2000-2001*, in "Metronomie", n. 24, pp. 163-177.



I.S.T.A.T.

1999 *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione*. Indagine Multiscopo sulle famiglie "Sicurezza dei cittadini – Anno 1997-1998".

Jacobs J.

1961 *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Random House, (trad. it. *Vita e morte delle grandi città*, Torino, Einaudi, 1969).

Matthews R.

1992 *Replacing "broken windows": crime, incivilities and urban change*, in Matthews, R. e Young J. (a cura di), *Issues in Realist Criminology*, London, Sage, pp. 19-50.

Melossi D.

2002 *Stato, controllo sociale e devianza*, Milano, Mondadori.

Milburn P.

2000 *Violence et incivilités: de la rhétorique experte à la réalité ordinaire des illégalisme*, in "Déviance et Société", vol. 24, 4, pp. 331-350.

Ministero dell'interno

2001 *Rapporto sullo stato di sicurezza in Italia*, Roma, Tipografia Direzione Centrale della Polizia Criminale.

Nobili G.G.

2003a *Indagine sulla sicurezza urbana nel Comune di Bologna*, in "Essecome", n. 5, pp. 30-34.

2003b *Detailed report of S.U.D. "Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity" (Hippocrates project 2001/HIP/043)*, rapporto presentato alla Commissione Europea, non pubblicato.

Pavarini M.

1997 *Bologna*, in "Quaderni di Città sicure", n. 11a, pp. 152-204.

Putnam R.D.

1993 *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.

Roché S.

2002 *Tolérance Zéro? Incivilités et Insécurité*, Paris, Odile Jacob.

Sacchini G.

2003 *Le opinioni dei cittadini*, in "Quaderni di Città sicure", n. 27, pp. 45-80.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Sampson R.J. e Raudenbush S.W.

1999 *Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods*, in "American Journal of Sociology", 105, 3, pp. 603-651.

Skogan W.G.

*Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities*, Berkeley, University of California Press.

Taylor R.B.

2001 *Breaking Away from Broken Windows: Baltimore Neighbourhoods and the Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear and Decline*, Boulder, Westview Press.

Williams F.P. e McShane M.D.

1994 *Criminological Theory*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, (trad. It. *Devianza e criminalità*, Bologna, Il Mulino, 1999).

Wilson J.Q. e Kelling G.L.

1982 *Broken Windows*, in "The Atlantic Monthly", 279, 3, pp. 29-38.



# Le polizie come oggetto di ricerca

di *Rossella Selmini*

## 1. PREMESSA

Negli ultimi anni l'attenzione verso la attività delle polizie locali e nazionali è straordinariamente aumentata. I motivi di questa accresciuta importanza del tema sono evidenti e hanno a che fare, almeno per quanto riguarda le polizie municipali, in primo luogo con il consolidamento di un ruolo delle autonomie locali (Regioni e Comuni) nelle politiche di sicurezza urbana. La responsabilizzazione diretta dei sindaci e, su un piano di coordinamento generale, dei Presidenti delle Regioni, la diffusione di attività e di programmi finalizzati al miglioramento della sicurezza urbana, la ridefinizione dei compiti di polizia amministrativa stabiliti con le recenti riforme costituzionali hanno reso evidente – e contribuito a sviluppare – il ruolo significativo che queste forze di polizia giocano, a diversi livelli, nel contesto della sicurezza già da diversi anni.

Nella prassi amministrativa, numerose città affidano la gestione e la responsabilità tecnica dei progetti per la sicurezza ai comandanti della polizia municipale o essi sono comunque coinvolti nella realizzazione di attività sulla sicurezza. Sul versante regionale, come è ben noto, numerose amministrazioni stanno ora riformando le loro legislazioni sulla organizzazione delle polizie locali e sulla definizione dei compiti di polizia amministrativa, e contemporaneamente ne hanno sostenuto lo sviluppo attraverso il sistema dei finanziamenti regionali ai progetti per la sicurezza e al miglioramento della organizzazione delle polizie stesse.

A livello nazionale, per mesi il dibattito sulla c.d. "devolution" ha posto al centro dell'attenzione e della competizione politica proprio la ridefinizione dei compiti, del livello e dell'intensità di coinvolgimento delle forze di polizia locale nelle politiche di sicurezza e di prevenzione della criminalità (Vandelli, 2002, 48 ss.).

Questo quadro politico e istituzionale, per quanto sommariamente accennato, mette in evidenza come lo sviluppo delle politiche di



sicurezza – nella loro nuova e ancora indefinita accezione – ridisegni compiti e professionalità e apra spazi per una competizione tra operatori della sicurezza in senso lato. Si delinea così una politica di sviluppo delle polizie locali che a volte affianca – e contemporaneamente si intreccia con – le politiche locali di sicurezza, nelle quali comunque il ruolo delle prime è sempre più determinante, ma le cui forme, fonti di legittimazione, criteri di qualità e modalità di controllo sono tuttavia, in Italia come in altri paesi dove operano polizie urbane (Chambron, 1994, 60), ancora in fase di definizione.

A questo crescente interesse politico e istituzionale verso le polizie, locali e nazionali e alla sempre più frequente ricerca di nuove strategie di intervento e di legittimazione non corrisponde un altrettanto ricco sviluppo della ricerca sul tema. Al contrario, la polizia rimane a tutt'oggi, nel nostro paese, un oggetto di studio inusuale e trascurato, e le poche indagini finora realizzate appaiono alquanto povere, sia dal punto di vista teorico che metodologico. La polizia, si è osservato di recente in una dei pochi lavori dedicati al tema, “è stata sempre un oggetto quasi totalmente ignorato dalle scienze politiche e sociali” (Palidda, 2000, 9). Altrettanto rari sono, in Italia ma anche altrove, i lavori analitici e teorici sul concetto di polizia<sup>(1)</sup>.

Tra le poche eccezioni italiane, si segnala il recente lavoro di Palidda (2000) nel quale, oltre ad una esauriente rassegna della letteratura internazionale sulla polizia e sulle attività di ricerca condotte in altri contesti, troviamo una elaborazione di risultati di ricerche empiriche condotte nell'arco di circa 10 anni, prevalentemente attraverso interviste ad operatori di polizia e ad altri soggetti. Altre promettenti indagini, risalenti ormai a qualche anno fa, realizzate con strumenti metodologici approfonditi e finalizzate sia a ricostruire il sapere e l'operato delle forze di polizia in materia di ordine pubblico (Della Porta, 1996) sia alcune fasi storiche della polizia italiana (Reiter, 1996) non hanno avuto alcun seguito.

Le ragioni dell'arretratezza e della scarsa qualità della ricerca italiana in tema di polizia sono, in parte, le stesse che hanno segnato il nostro ritardo nella ricerca sociologica e criminologica di carattere empirico più in generale e su queste non è il caso di soffermarsi. Altre ragioni più specifiche, come vedremo anche nel paragrafo successivo, dipendono dalla chiusura del mondo della polizia di fronte ai ricercatori, visti come “intrusi”, e alla più generale impermeabilità di questa istituzioni da parte di altri soggetti e di fronte ad attività non tradizionali o non previste dalla legge<sup>(2)</sup>.



Nel settore delle polizie locali il panorama delle ricerche condotte è ancora, decisamente, più desolante. Soltanto negli ultimi anni si è sviluppata una attività di ricognizione e rilevazione, in genere a livello regionale, della presenza e delle caratteristiche di base di queste forze di polizia (sesso, livello di istruzione, età, ecc.) che, pur non essendo definibile come ricerca, rappresenta un primo quadro conoscitivo su questa organizzazione di polizia<sup>(3)</sup>. La scarsità di studi sulle polizie locali è diffusa – anche a causa della assenza di polizie locali in altri contesti giuridici – nel resto d'Europa, con qualche rara eccezione<sup>(4)</sup>.

Questo contributo al Rapporto annuale intende quindi aprire una nuova traccia di riflessione su questo tema, a partire dall'analisi di quanto esiste a tutt'oggi, di quanto è possibile fare, e di quanto si cercherà di fare attraverso una ricerca sulle polizie locali avviata di recente dalla Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con la Scuola regionale della polizia locale.

Nelle pagine immediatamente seguenti si cercherà di offrire alcuni spunti di riflessione, riprendendo i temi già accennati in questa premessa, sul fare ricerca in materia di polizia, con particolare riferimento ad obiettivi, metodologie e problematiche della ricerca stessa. Nella parte finale si anticiperanno le linee essenziali dell'attività di ricerca che si sta conducendo nella nostra regione sulla polizia locale.

## 2. LA RICERCA SULLE POLIZIE: PROBLEMI E POTENZIALITÀ

Gli obiettivi del fare ricerca sulla polizia possono essere molteplici, ed essi variano a seconda dei contesti e della fasi storiche, oltre che, com'è evidente, degli interessi e della natura dei promotori.

In via generale, la ricerca sulla polizia può essere finalizzata a problematizzare il concetto stesso di polizia, evitandone un uso scontato, ed evidenziando il carattere non unitario, ma sempre più frammentato e diversificato, delle sue funzioni. Buona parte dell'attività di ricerca condotta in questo campo, soprattutto nel contesto angloamericano, è stata quindi finalizzata a cercare di capire quale sia la natura "reale" dell'attività di polizia: cosa fa la polizia e a quali funzioni sociali adempie, al di là delle definizioni formali e delle prescrizioni giuridiche (mantenere l'ordine, controllare la criminalità, investigare, ecc.).

Questo ampio settore della ricerca sulla polizia si orienta quindi alla



analisi dei comportamenti abituali degli agenti e degli ufficiali di polizia, con l'obiettivo di cogliere l'operatività quotidiana del loro lavoro. Esso sconfinava nell'analisi di quella che viene definita come discrezionalità della polizia, cioè quel margine di soggettività e di reinterpretazione delle norme giuridiche e regolamentari che esiste nella applicazione quotidiana delle stesse e nell'impatto con la realtà sociale. Cogliere l'interazione tra regole legali e pratica quotidiana (Reiner, 1997,1009) appare quindi una attività di ricerca estremamente utile sotto diversi punti di vista.

Altre finalità della ricerca di polizia si sono intrecciate, soprattutto in passato, con i movimenti a sostegno dei diritti civili. A questo filone si possono ricondurre i primi studi sulla polizia condotti negli Stati Uniti nei primi anni '60, orientati a mettere in luce pratiche discriminatorie e abusi dei diritti da parte degli operatori di polizia. Questo approccio risente direttamente degli influssi delle teorie dell'etichettamento e quindi parte da una prospettiva di analisi dell'attività di polizia come studio dei processi di criminalizzazione e, più in generale, dei meccanismi di funzionamento del controllo sociale formale<sup>(5)</sup>. In una prospettiva affine, ma decisamente politologica, che vede quindi lo studio dell'attività di polizia come determinante nella ricostruzione delle politiche di ordine pubblico, l'attività della polizia è stata oggetto di studi promettenti e interessanti, come si è detto nella premessa, anche nel contesto italiano<sup>(6)</sup>.

Una ulteriore finalità della ricerca in polizia, di origine più recente, è quella che lega l'indagine alle sue implicazioni operative, alla razionalizzazione o valutazione dell'efficacia degli interventi, alla ricerca di nuove strategie operative o formative. Questa tipologia di ricerca è quindi strettamente ancorata a finalità politiche di riorganizzazione delle attività, per renderle più efficaci, o alla riforma legislativa e tende a svilupparsi sempre più di frequente all'interno della polizia stessa, o comunque negli ambiti istituzionali di riferimento<sup>(7)</sup>.

Dal punto di vista metodologico l'aspetto più problematico delle ricerche in questo settore deriva dalla scarsa visibilità della pratica quotidiana di polizia, che può essere colta solo, o principalmente, attraverso una metodologia di osservazione, partecipante o meno. Condurre ricerche attraverso la metodologia dell'osservazione è però, soprattutto nel nostro paese, pressoché impossibile. I problemi sono molto e tutti ben noti: la chiusura degli operatori di polizia di fronte alla presenza del ricercatore, la scarsa trasparenza delle attività di polizia, la "segretezza" che caratterizza questo mondo, assai più forte in questo contesto che in altri.



Anche una volta che il ricercatore sia accettato, la sua presenza può influire sulla spontaneità dei comportamenti, in maniera, in questo caso, non dissimile da quanto avviene con le tecniche di osservazione in altri ambiti di ricerca. Tuttavia, gli studi di osservazione condotti<sup>(8)</sup> hanno contribuito non poco alla conoscenza del modo di operare della polizia, della frammentarietà delle sue funzioni, delle regole informali che guidano i comportamenti, della interazione problematica tra regole legali e comportamenti operativi quotidiani.

Altri strumenti di ricerca utilizzati in questo campo sono le interviste, l'analisi di documenti interni alla organizzazione, o di altra documentazione esterna, ma raccolta alla polizia stessa, in primo luogo le richieste di intervento dei cittadini, quando si indagano le aspettative sociali verso la polizia. Queste metodologie appaiono meno fruttuose rispetto alla osservazione, in quanto implicano maggiori difficoltà nella ricostruzione dell'operato di polizia, che viene "filtrato" dal coinvolgimento diretto dei soggetti ed offrono maggiori possibilità di offrire una immagine preconfezionata del lavoro di polizia stessa, ma spesso sono le uniche a cui è possibile ricorrere.

Infine, un ultimo aspetto problematico della ricerca in polizia è quello delle relazioni tra ricercatore e i suoi "oggetti" di studio, che ci riconduce alle questioni della "segretezza" del lavoro di polizia e dello scetticismo o della diffidenza verso il ricercatore, soprattutto quando proviene da una istituzione diversa.

Se da questo quadro generale, e decisamente molto sintetico, della ricerca sulla polizia passiamo all'ambito ancora più specifico della ricerca sulle polizie locali, vediamo come alcuni aspetti si presentino più problematici, e altri siano invece più favorevole alla attività di ricerca. Mentre gli studi sull'ordinamento giuridico e sull'analisi delle funzioni sono abbastanza sviluppati, sia in Italia che altrove, non troviamo invece nessuna tradizione di ricerca empirica. Il ruolo marginale che queste polizie hanno avuto fino a pochi anni fa all'interno delle politiche pubbliche, il loro riferimento diretto all'ambito di competenza esclusivamente locale, il loro ruolo c.d. ausiliario rispetto alle funzioni "nobili" della tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico ne hanno fatto un oggetto di studio decisamente trascurato.

Eppure, come si è detto, la nuova accezione con cui si intendono oggi le politiche di sicurezza e il loro radicamento a livello locale rende le polizie municipali attori sempre più significativi nella competizione che si è aperta tra diverse istituzioni ( e diversi soggetti privati) nella gestione della sicurezza urbana.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

La ricerca sulla polizia locale si presenta, da un lato molto problematica per la forte discrasia che esiste, assai più che nel caso delle polizie nazionali, tra funzioni normativamente definite e prassi quotidiana, segnata le prime da una notevole vaghezza nella definizione di compiti e funzioni, la seconda da una varietà straordinaria di attività, in virtù della presenza costante su un territorio geograficamente delimitato e dalle crescenti aspettative delle comunità rispetto al ruolo degli enti locali nella gestione della vita cittadina. Da un altro lato, tuttavia, alcuni aspetti di “segretezza” e di chiusura – che abbiamo visto essere tipici delle polizie nazionali e che rappresentano ostacoli importanti alla ricerca empirica – nel caso delle polizie locali sono decisamente attenuati. Lo statuto di organo municipale, più che di forza di polizia, rende questa istituzione assai più aperta e permeabile dall'esterno anche per quanto riguarda la ricerca.

### 3. IL PROGETTO DI RICERCA SULLA POLIZIA LOCALE NELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Come si è già anticipato, la Regione Emilia-Romagna, in collaborazione con la Scuola regionale di Polizia locale, ha avviato nella primavera di quest'anno una ricerca sulle polizie locali della nostra regione. Si tratta di una indagine approfondita e articolata, che parte in primo luogo dall'esigenza di superare le analisi descrittive e di arrivare ad una comprensione assai più ricca della natura di questa forza di polizia, delle sue funzioni e dei suoi compiti, nel contesto delle politiche locali di sicurezza.

Come si è già detto, questo ambito modifica e ridefinisce le funzioni tradizionali di tutte le forze di polizia, ma, nel contesto italiano, quella municipale ne è particolarmente segnata. Alla funzione di polizia amministrativa tradizionale si aggiungono infatti oggi funzioni, spesso non rintracciabili in alcuna norma o regolamento, ma assai sviluppate nella prassi, di contrasto alla criminalità, di coesione e regolazione sociale e di prevenzione. Tali nuove funzioni (o la revisione di attività tradizionali in vista di nuovi obiettivi) impongono trasformazioni organizzative e della prassi quotidiana e comportano l'instaurarsi di nuove relazioni della polizia municipale con i cittadini, con l'apparato politico e amministrativo, con le altre forze di polizia. Indagare questi aspetti delle polizie locali costituisce una novità assoluta nel panorama italiano.



Nel caso della polizia locale, la ricostruzione dei ruoli e delle funzioni appare oggi problematica, per motivi ben noti: la definizione normativa delle competenze, come sappiamo, è insoddisfacente, ed esiste un vasto campo di attività non formalmente previsto dalle leggi e dai regolamenti in cui gli operatori si trovano comunque coinvolti. Si tratta quindi di indagare con attenzione proprio questa “area grigia”, mettendola in relazione sia con le previsioni normative che con le aspettative degli amministratori da un lato e dei cittadini dall’altro. Questo aspetto è particolarmente importante quando si parla del coinvolgimento degli operatori di polizia locale nelle attività per la sicurezza urbana. Negli ultimi anni il ruolo delle polizie municipali in questo campo si è accresciuto notevolmente, e si sono indubbiamente delineate nuove prassi professionali e conseguenti nuovi compiti, nei quali la discrezionalità dell’operatore è probabilmente più forte che nel caso delle polizie nazionali, il cui sistema di competenze è assai più chiaramente e rigidamente definito.

Il quadro mutevole in cui si colloca lo sviluppo professionale delle polizie locali, la sovrapposizione di compiti e funzioni, l’intensificarsi del loro sistema di relazioni ( si pensi, in particolare, alle sempre più frequenti attività operative insieme alle forze di polizia nazionali), insieme alle ipotesi di ridefinizione del loro profilo professionale che stanno avanzando anche a livello delle normative regionali richiedono quindi una analisi accurata della situazione e dei mutamenti in atto.

L’obiettivo della ricerca è poi quello di predisporre adeguati strumenti formativi, individuando compiutamente i tratti salienti della professione di operatore di polizia locale e progettando un sistema di reclutamento e di aggiornamento adeguato alle nuove caratteristiche di questa forza di polizia. Si tratta quindi di un lavoro di ricerca che ha finalità conoscitive ma che è al tempo stesso fortemente orientato alla elaborazione di politiche regionali per le polizie locali su diversi piani.

Gli ambiti di ricerca previsti<sup>(9)</sup> riguardano:

- a) analisi delle caratteristiche della polizia locale in Emilia – Romagna;
- b) analisi dei compiti e delle funzioni della polizia locale, alla luce della normativa attuale e nelle prassi che si sono diffuse al di fuori di specifiche previsioni normative, con particolare attenzione alle funzioni svolte nell’ambito della sicurezza urbana. Si tratta in particolare di individuare con maggiore chiarezza competenze definite e consolidate, competenze nuove non definite normativamente, ma diffuse nella prassi e infine nuove aspettative di amministratori e cittadini in relazione a nuove competenze;



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

- c) analisi delle aspettative sociali e istituzionali verso la polizia locale;
- d) analisi dei profili professionali e individuazione di ipotesi per il riconoscimento della qualifica professionale di operatore della polizia municipale;
- e) analisi dettagliata e approfondita del fabbisogno formativo;
- f) prefigurazione di linee strategiche della formazione e di programmi formativi coerenti con i risultati derivanti dall'analisi della natura, caratteristiche e bisogni della polizia, e quindi dall'eventuale "modello" di polizia locale che emergerà dalle attività di ricerca precedentemente indicate;
- g) prefigurazione di un modello organizzativo per il consolidamento delle attività della Scuola, in coerenza con i risultati della ricerca.

In estrema sintesi, la ricerca cercherà quindi di rispondere a queste domande:

- Cosa fa oggi la polizia locale?
- Quali funzioni sono definite normativamente?
- Quali sono definite normativamente in modo incerto, tanto da lasciare aperti spazi di discrezionalità?
- Quali attività vengono esercitate al di fuori della normativa e per quale motivo?
- Quali di queste attività non sono ritenute competenze proprie e, se così, chi dovrebbe farsene carico?
- Quali di queste attività possono ricondursi alla sicurezza urbana?
- Quali di queste attività si definiscono "di polizia", quali sono riferibili ad altri mondi professionali?
- Quali sono le variabili che influenzano la prassi quotidiana? (volontà politica/discrezionalità soggettiva/vincoli amministrativi/bisogni di altri soggetti, /caratteristiche fisiche, sociali, economiche del territorio/relazioni con altri soggetti, ecc.);
- Cosa si pensa che dovrebbe fare la polizia locale? (Secondo le aspettative e le rappresentazioni di alcuni soggetti: sindaci/amministratori regionali/cittadini, magistratura, altre forze di polizia);
- Quali delle attività svolte al di fuori di rigide competenze previste dalla legge si vuole, o è necessario, diventino attività standard (e quindi competenze eventualmente legificate) della polizia locale? Quali invece di queste attività vanno ricondotte ad altri soggetti?
- Quali modelli formativi e organizzativi rispondono meglio alla natura dei compiti e delle funzioni delle polizie locale, come delineate dalla ricerca stessa?



Parallelamente alla ricerca generale, della quale condivide alcuni obiettivi generali (cosa fa e cosa ci si aspetta che faccia la polizia municipale) verrà condotta una ricerca sulla polizia provinciale con strumenti d'indagine per ora più limitati.

La ricerca si sviluppa quindi, come è evidente, su più piani e si avvale di una combinazione di strumenti di ricerca, di fonti informative e di attività molto articolate, a seconda dei diversi obiettivi. In via generale, attività e metodologia possono essere così elencate:

- Ricostruzione storica della legislazione nazionale e regionale sulle polizie locali.
- Raccolta e analisi delle normative e della documentazione esistente, in riferimento sia alle competenze, sia alla formazione.
- Ricostruzione delle competenze e delle funzioni nella prassi di ciascuna struttura, attraverso questionari strutturati rivolti ai comandanti e attraverso una analisi dei documenti interni alle organizzazioni stesse.
- Analisi delle aspettative degli amministratori, attraverso questionari strutturati.
- Analisi e ricostruzione della percezione del lavoro e dei bisogni formativi degli agenti e dei livelli intermedi;
- Approfondimenti di ricerca su 27 Comandi regionali, dove si ricostruiranno in maniera più consistente sia le aspettative dei cittadini e di altri soggetti (Magistratura e altre forze di polizia) sia l'organizzazione interna, sia le aspettative e le prospettive di sviluppo, sia, infine, il sistema di relazioni con altre forze di polizia e altri attori della sicurezza, sia con interviste dirette e raccolta di ulteriore documentazione.
- Studio di casi, attraverso la metodologia dell'osservazione diretta di alcuni aspetti dell'attività di polizia municipale sul territorio, oppure attraverso l'osservazione diretta finalizzata allo studio di casi.

#### NOTE

(1) Per una riflessione sull'“oggetto-polizia”, v. Recasens i Brunet (2003, 289 ss).

(2) Detto in altri termini: l'operato della polizia si collocherebbe in uno spazio di segretezza, o quantomeno di riservatezza, che appare contrapposto agli interessi della ricerca: mettere in luce un fenomeno, osservarlo da diverse prospettive, analizzarne i meccanismi di funzionamento (Deluchey, 2001, 59). Più in generale, ampliando il



discorso oltre la chiusura del mondo della polizia, Palidda (2000, 20-21) osserva come “l’assenza di ricerche empiriche sulla polizia può essere considerata come la somma di due fattori connessi tra di loro: la sottovalutazione della ricerca italiana nei confronti del concreto rapporto stato-società e la negligenza delle forze politiche e sociali rispetto al controllo democratico di istituzioni dotate di poteri particolarmente importanti in materia di diritti e di libertà fondamentali”.

(3) Alcune regioni conducono con una certa continuità questo tipo di rilevazione. Per la Regione Emilia-Romagna, il primo lavoro in questo senso è stato condotto alla fine dello scorso anno e una sintesi dei risultati è presentata nel successivo capitolo di questo Rapporto.

(4) Tra queste si segnala, per il tentativo di cogliere la novità delle funzioni di polizia locale nel nuovo contesto della sicurezza urbana, la ricerca condotta da Chambron (1994) in undici città francesi, della quale l’autore non riporta però metodologie utilizzate e strumenti di ricerca, ma soltanto i risultati finali, e, analogamente, Malochet (2002).

(5) Per una rassegna di questo filone di ricerca v. Reiner, (1997, 999).

(6) V. De Biasi, Della Porta, Reiter (1996) dove si riportano i risultati di alcuni studi condotti prevalentemente con interviste a funzionari e operatori di polizia, nel quadro di una ricerca su “Le politiche dell’ordine pubblico in Europa”, coordinata da Alessandro Pizzorno, presso l’Istituto Universitario Europeo di Firenze. In questo filone di ricerca, l’obiettivo prioritario è, appunto, la ricostruzione delle politiche di ordine pubblico e dell’adeguatezza delle strategie adottate dalla polizia in questo specifico ambito.

(7) Secondo Palidda (2000,22) questi due filoni di ricerca, caratterizzati da obiettivi e attori diversi, tendono sempre più ad avvicinarsi, al punto “da rendere ardua la distinzione tra ricerche *sulla* polizia e ricerche *per* la polizia (...)”.

(8) Per una rassegna v. ancora Reiner (2000).

(9) La ricerca si è avviata nel febbraio 2003 e si concluderà nell’ottobre del 2004.

\* \* \*

## BIBLIOGRAFIA

Chambron N.

1994 *Les polices municipales en France: emergence, logique d’action et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité*, in “Les Cahiers de la sécurité intérieure”, 16, pp. 48-60.



Della Porta D.

1996 *Sapere di polizia e ordine pubblico: alcune riflessioni sul caso italiano*, in "Polis", X, 3, pp. 361-382.

Deluchey J.F.

2001 *Conflits d'altérité entre Polices et Sciences sociales. Un chercheur français au Brésil* in "Les Cahiers de la sécurité interieure", 46, pp. 59-72.

Malochet V.

2002 *Les policiers municipaux entre hiérarchie municipale et partenaires locaux* in "Les Cahiers de la sécurité interieure", 48, 2, pp. 103-125.

Palidda S.

2000 *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli.

Reiner R.

1997 *Policing and the Police*, in M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner (a cura di) *The Oxford Handbook of Criminology*, 2a ed., Oxford, OUP, pp. 998-1049.

Recasens i Brunet, A.

2003 *La seguridad, el sistema de justicia criminal y la policia*, in R. Bergalli (a cura di), *Sistema penal y problemas sociales*, Valencia, Tirant LoBlanch, pp. 287-313.

Reiner, R.

2000 *Police Research*, in Roy D. King e Emma Wincup (a cura di) *Doing Research on Crime and Justice*, Oxford, OUP, pp. 205-235.

Reiter, H.

1996 *Le forze di polizia e l'ordine pubblico in Italia dal 1944 al 1948*, in "Polis", X, 3, pp. 337-360.

Vandelli, L.

2002 *Devolution e altre storie. Paradossi, ambiguità e rischi di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---



# Le polizie locali in Emilia-Romagna: un quadro generale

di Gian Luca Albertazzi e Eugenio Arcidiacono

## 1. PREMESSA

Considerato il ruolo del tutto nuovo che la Regione ha assunto in materia di Polizia locale, l'indagine che nelle prossime pagine presenteremo nasce dall'esigenza di conoscere più approfonditamente le strutture di Polizia locale presenti nei comuni e nelle province del territorio regionale. Tre sono gli obiettivi principali che attraverso tale indagine si vogliono raggiungere, ovvero:

- 1) avere informazioni "anagrafiche" sulle singole strutture di cui si compone la Polizia locale in Emilia-Romagna (indirizzo della sede, recapito telefonico o e-mail, referente politico-amministrativo, nome e grado del comandante, ecc.);
- 2) avere informazioni quantitative su alcuni elementi che caratterizzano la struttura (numero di persone addette nella struttura, strumentazione posseduta, ecc.);
- 3) conoscere il *modus operandi* delle strutture medesime (servizi associati, collaborazioni tra diverse strutture, ecc.).

L'indagine si è svolta nel secondo semestre del 2002 attraverso la somministrazione di un questionario autocompilato. Detto questionario è stato spedito per mezzo postale a tutte le strutture di Polizia locale della Regione Emilia-Romagna (comunale, provinciale e intercomunale) e compilato, a seconda dei casi, dal comandante della struttura, dal responsabile di servizio oppure dall'operatore in carica più anziano. È utile, pertanto, precisare che l'oggetto d'interesse di questa indagine è la *struttura di Polizia locale* e non il singolo comune come si potrebbe invece pensare, considerato che sono oggetto dell'inchiesta anche le associazioni intercomunali di polizia locale, ovvero quei gruppi di



comuni che hanno deciso di gestire il servizio in maniera associata. Infatti i casi oggetto di studio sono inferiori alla somma complessiva del numero dei comuni e delle provincie dell' Emilia-Romagna (341 comuni più 9 provincie). Globalmente i casi sono 291, così ripartiti: 248 si caratterizzano come strutture di polizia di tipo comunale, 27 casi hanno una struttura di polizia di tipo intercomunale, 9 sono le polizie provinciali<sup>(1)</sup>, infine, 7 sono i comuni in cui non è attivo il servizio e che neppure fanno parte di associazioni intercomunali<sup>(2)</sup>.

**Tabella 1 - Tipo di struttura di Polizia locale in Emilia-Romagna.**

Struttura	Frequenza	Percentuale
Comunale	248	85,2
Intercomunale	27	9,3
Provinciale	9	3,1
Non è attivo il servizio di Polizia locale	7	2,4
<b>Totale strutture di Polizia locale</b>	<b>291</b>	<b>100,0</b>

Come il lettore avrà intuito, l'indagine si caratterizza per essere stata svolta sull'intero universo della Polizia locale e, di conseguenza, i risultati che presentiamo con ogni probabilità rispecchiano fedelmente quella che è la realtà oggettiva nella nostra regione, quantomeno al 31 dicembre 2002.

Date le diverse caratteristiche che contraddistinguono le strutture di Polizia locale intese nel senso più ampio del termine, in questa prima parte del rapporto vengono escluse le informazioni che si riferiscono alla polizia provinciale e concentreremo perciò l'attenzione sul sottocampione delle polizie comunali e intercomunali. La seconda sezione verrà dedicata, invece, ai dati provinciali.

## **2. LE STRUTTURE DI POLIZIA COMUNALE E INTERCOMUNALE IN EMILIA-ROMAGNA: INFORMAZIONI GENERALI**

Come si è accennato prima, in Emilia-Romagna, nell'ambito della *polizia municipale*<sup>(3)</sup>, sono presenti 248 strutture che hanno una gestione del servizio di tipo comunale, 27 si caratterizzano per il fatto di gestirlo in maniera associata, infine, 7 sono i comuni che sono sprovvisti di tale servizio.



Le associazioni intercomunali raccolgono al loro interno 86 comuni (un quarto dei comuni della Regione), che assieme ai 248 comuni che hanno una struttura di polizia comunale e ai 7 che non gestiscono il servizio costituiscono l'universo dei municipi dell'Emilia-Romagna, ovvero 341. Queste forme associative si presentano in tutte le province della regione<sup>(4)</sup> e la maggior parte di esse nascono dall'accordo tra pochi comuni (tra due o tre comuni), privilegiando evidentemente la semplicità delle strutture e delle relazioni che solo il coinvolgimento di pochi soggetti può assicurare. Infatti quasi la metà delle associazioni (12 su 27 in valori assoluti) sono composte da due soli comuni, 7 da 3, 4 da 4, 2 da 5 e 2, rispettivamente, da 6 e 9 comuni. Se consideriamo la popolazione servita da dette strutture, 7 (ovvero il 25,9%) rientrano in una fascia compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti, 9 (33,3%) ricadono nella fascia 10.001-20.000 abitanti, infine, 11 (40,7%) sono comprese in una fascia di popolazione che supera i 20.000 abitanti<sup>(5)</sup>. Come si può notare, le associazioni intercomunali non riguardano i comuni capoluogo e sono formate principalmente da gruppi di comuni che *insieme* superano i 5.000 abitanti, in altre parole si associano per fornire il servizio almeno a più di 5.000 cittadini. Rispetto ad una propensione regionale a gestire la polizia locale in forma intercomunale pari a 0,25 (ovvero, oltre 2 comuni su 10 si associano a livello regionale), al momento della rilevazione 2 sono le province che presentano questa attitudine molto spiccata, entrambe della Romagna: la Provincia di Rimini (0,65) e quella di Ravenna (0,61). Segue quella di Reggio Emilia, che con le sue 5 associazioni e i 18 comuni coinvolti supera anch'essa la media regionale (indice pari a 0,40). Tutte le altre province si attestano sotto il dato della Regione (0,25) nel seguente ordine: Ferrara (0,23), Forlì-Cesena (0,20), Piacenza (0,19), Bologna (0,17), Parma (0,15) e Modena (0,13).

Dunque, la nostra indagine prende atto che oltre il 90% (248 in valori assoluti) delle 275 strutture di polizia municipale che operano in Emilia-Romagna sono gestite su base comunale e quasi il 10% (27) hanno una gestione intercomunale<sup>(6)</sup>.

Circa due terzi di esse formalmente rappresentano un servizio di polizia locale (64,7%), mentre il 35,3% costituiscono un corpo. I primi, i servizi, caratterizzano tutte le strutture che non fanno parte di associazioni intercomunali e che operano nei comuni di piccole dimensioni (in tutti quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti), viceversa, le strutture di tutti i comuni capoluogo e quelle che prestano servizio per una popolazione che supera i 20.000 abitanti si configurano come corpi di Polizia locale.



Nel 35,3% dei casi è responsabile di queste strutture un comandante, in altrettanti occasioni a svolgere questa funzione è un responsabile di servizio, infine, soprattutto nelle strutture collocate nei comuni di piccole dimensioni (fino a 5.000 abitanti), il responsabile è una figura diversa dalle precedenti, quale il più anziano in servizio, o, come succede in molte realtà, l'unico agente che opera nella struttura medesima (29,5%). A condurre questo ruolo di responsabile in oltre 8 casi su 10 è un maschio (82,9%), percentuale che si discosta, seppure in modo quasi trascurabile, a seconda della popolazione di riferimento per la quale opera la struttura. I nove comandanti dei comuni capoluogo sono tutti di sesso maschile.

Sino a questo punto sono stati descritti alcuni tratti generali delle strutture di polizia comunale e intercomunale, passiamo ora ad illustrare altre caratteristiche che rimandano principalmente al loro modo di operare.

La maggior parte delle strutture esplicano le loro funzioni con più turni lavorativi. Cosicché, quasi due terzi di esse (63,3%) effettuano un orario di lavoro che generalmente ricopre sia la mattina che il pomeriggio della giornata (07:00-19:00)<sup>(7)</sup>, il 5,5% presta servizio dalla mattina alla sera (07:00-24:00), l'1,5% eroga un servizio *non stop* (24 ore su 24) e poco meno del 30% delle strutture operano solo di mattina (07:00-14:00). C'è da notare che in buona parte dei comuni capoluogo (66,7%) il servizio di polizia municipale viene generalmente offerto per la maggior parte della giornata (dalle sette fino a mezzanotte), quando esso non è sempre attivo (33,3%), viceversa, le strutture che agiscono nei piccoli comuni erogano il servizio, comprensibilmente, solo nella fascia oraria mattutina (62,3%) o al massimo anche nel pomeriggio (37,7%), mai però fino a sera. In generale si può notare che all'aumentare degli utenti residenti il servizio di PM tende a distribuirsi su tutto l'arco della giornata.

Delle 275 strutture di polizia comunale e intercomunale solo 63 (22,9%) sono dotate di una centrale operativa: tutte quelle dei comuni capoluogo (100%), la maggior parte di quelle che prestano servizio per più di 20.000 abitanti (67,9%), meno della metà di quelle che operano per 10.001-20.000 abitanti, poco più del 10% di quelle che servono 5.001-10.000 abitanti e 4 strutture in valori assoluti che hanno un bacino di utenti fino a 5.000 abitanti (3,5%).

Agli interessati all'indagine è stato chiesto anche se vengono svolti servizi associati con altri comuni attraverso specifiche convenzioni, senza considerare tuttavia le forme di gestione intercomunale. Una quota apprezzabile di strutture (41,8%) hanno stipulato convenzioni



specifiche per svolgere alcuni servizi in comune con altri enti. Questa realtà interessa indistintamente tutti i tipi di organizzazioni anche se bisogna segnalare che all'accrescere del bacino di cittadini-utenti cui tali strutture si riferiscono si registra una tendenza, per ragioni del tutto ovvie, inversa verso forme di associazionismo dei servizi. Cosicché è il 33,3% delle strutture dei capoluoghi a stipulare forme associative dei servizi, il 32,1% di quelli che operano per più di 20.000 abitanti, la metà di quelli che agiscono per 10.001-20.000 cittadini (50%), il 40% di quelle che servono 5.001-10.000 persone e il 42,1% di quelli che servono una popolazione inferiore a 5.000 abitanti residenti.

Oltre ai servizi svolti sulla base di particolari convenzioni esistono anche altre forme di collaborazioni, che si configurano come semplici aiuti, che sono stati attivati tra i diversi comuni della nostra regione l'anno precedente all'indagine. Nel 2001 circa la metà delle strutture hanno collaborato al di fuori di convenzioni particolari (47,6%) e anche in questo caso le collaborazioni hanno interessato tutti i tipi di strutture di PM, dove quelle delle città capoluogo non si sono affatto sottratti. Rispetto alle collaborazioni formali, queste senza convenzioni sembrano essere più diffuse. In generale nel 2001 sono stati attivati 703 servizi in appoggio presso altri comuni (per esempio in occasione di fiere o altre particolari manifestazioni), la maggior parte dei quali (39,5%) hanno riguardato le piccole strutture di PM (quelle che prestano servizio per un bacino di utenza fino a 5.000 abitanti), un quarto (25%) quelle che operano per 5.001-10.000 abitanti, il 19,5% quelle che ricadono in una classe di popolazione oltre i 10.000 e fino a 20.000 abitanti, il 12,1% le strutture che servono più di 20.000 abitanti e solo il 3,8% i comuni capoluogo. Si riesce a scorgere, pertanto, che se è vero che anche le strutture di grandi dimensioni sono disponibili ad offrire sostegno ad altri soggetti in modo informale, è altrettanto vero che esse sono forme di collaborazione limitate e sporadiche rispetto a quelle che avvengono invece tra piccole strutture dove presumibilmente si collabora in modo persistente e continuativo.

### 3. IL PERSONALE DI POLIZIA COMUNALE E INTERCOMUNALE IN EMILIA-ROMAGNA

Secondo quanto ci è stato fornito dai soggetti che hanno risposto al questionario, gli operatori di polizia municipale dislocati nelle 275 strutture di polizia comunale e intercomunale della Regione Emilia-Romagna ammontano a 3.772 unità di cui 2.319 maschi (61,5%) e 1.453 femmine (38,5%)<sup>(8)</sup>.



Di questi operatori quasi la metà (47,7%) prestano servizio nelle 9 strutture dei comuni capoluogo, il 22,1% opera nelle 28 strutture che servono più di 20.000 cittadini, il 15,6% in quelle che si riferiscono ad una popolazione di 10.001-20.000 abitanti, l'8,9% in quelle che operano per una classe di popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti e la parte rimanente (5,7%) nelle 114 strutture adibite ad operare per meno di 5.000 cittadini.

Se in generale la presenza maschile tra gli operatori di polizia municipale è in netta maggioranza (61,5%), è anche vero, che la “femminilizzazione” di questo tipo di impiego tende ad aumentare mano a mano che si passa dalle piccole alle grandi strutture di PM, sfiorando così nelle città capoluogo una presenza non eccessivamente dissimile da quella maschile (42,3% di femmine contro 57,7% di maschi), come al contrario avviene per la maggior parte delle altre realtà.

Se facciamo riferimento al profilo impiegatizio di questi 3.772 operatori, poco più dell'80% appartiene al “profilo C” nelle sue diverse articolazioni (Agente di polizia municipale, Agente scelto, Assistente o Assistente scelto), esattamente il 18,8% al “profilo D” (Vice ispettore, Ispettore, Ispettore capo, Commissario e Commissario capo) e lo 0,7% (25 casi in tutto) alla categoria dirigenziale.

Si può notare che nelle strutture dei comuni capoluogo e in quelle che prestano servizio per un bacino inferiore a 5.000 cittadini gli operatori appartenenti al “profilo C” sono oltre 8 ogni 10, invece, in quelle che operano per classi di popolazione intermedie (5.001 abitanti e oltre 20.000, esclusi i capoluogo) sono meno di 8 su 10. In questi ultimi tipi di strutture rispetto a quelle dei comuni capoluogo e alle piccole strutture sono in maggioranza (oltre 2 operatori su 10) gli operatori appartenenti al “profilo D”.

In generale, tra gli operatori di polizia municipale quasi tutti rivestono la qualifica di agente di pubblica sicurezza (94,3%), a meno di un quarto (24,3%) è assegnata la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e la maggior parte di essi è autorizzata a portare l'arma di servizio (85,5%).

Facendo riferimento alla distribuzione delle strutture di polizia secondo il numero di operatori di PM che vi lavorano, il *range* varia tra 0 e 530 operatori. Se escludiamo i 7 casi in cui non è attivo il servizio, in quasi un terzo delle strutture agiscono al massimo 2 operatori (90 strutture in valori assoluti). Quelle che hanno un solo operatore sono esattamente 50 (17%) e tutte operano per meno di 5.000 abitanti, altre 40 (14%)



hanno due operatori e anch'esse operano per un bacino di utenza che non superano i 10.000 cittadini (34 strutture fino a 5.000 abitanti e 6 da 5.001 e 10.000 abitanti). Mano a mano che la popolazione servita aumenta, ovviamente, aumentano anche il numero degli operatori. Si può notare che nelle strutture dei comuni capoluogo agiscono sempre più di 100 operatori con un minimo di 104 nella città di Piacenza e un massimo di 530 in quella di Bologna (Tab. 1).

In generale, in Emilia-Romagna tale rapporto è quasi di un operatore ogni 1.000 abitanti (0,94), tasso che nei comuni capoluogo è superiore al dato regionale complessivo (tasso pari a 1,24) e negli altri comuni è inferiore (0,78). Le province che complessivamente si attestano sopra la media della regione sono esattamente tre, ovvero: Rimini (tasso pari a 1,50), Ravenna (1,06) e Bologna (1,02). Le Province di Ferrara (0,92), Forlì-Cesena (0,91), Modena (0,86), Piacenza (0,73) e Parma (0,70) sono invece quelle che nel complesso stanno sotto la media dell'Emilia-Romagna. Se, come abbiamo accennato prima, in generale i comuni capoluogo presentano i tassi più elevati, quelli che spiccano rispetto a tutte le altre realtà sono 3 città: Rimini (1,75), Bologna (1,40) e Ravenna (1,32). Tutte le altre, pur avendo un tasso superiore a quello regionale,

**Tabella 1 - Operatori di Polizia municipale che operano nei comuni capoluogo e negli altri comuni dell'Emilia-Romagna (tassi ogni 1.000 abitanti).**

	Capoluoghi			Altri comuni			Altri-Cap. Differenza tra tassi*	Provincia		
	Operatori di PM	Popolazione residente	Tassi×1.000 abitanti	Operatori di PM	Popolazione Residente	Tassi×1.000 abitanti		Operatori di PM	Popolazione residente	Tassi×1.000 abitanti
Piacenza	104	98.528	1,06	91	168.992	0,54	-0,52	195	267.520	0,73
Parma	175	170.541	1,03	158	230.310	0,69	-0,34	333	400.851	0,83
Reggio Emilia	142	147.556	0,96	180	311.699	0,58	-0,38	322	459.255	0,7
Modena	191	177.858	1,07	358	458.107	0,78	-0,29	549	635.965	0,86
Bologna	530	379.547	1,40	410	544.625	0,75	-0,65	940	924.172	1,02
Ferrara	136	131.646	1,03	184	215.558	0,85	-0,18	320	347.204	0,92
Ravenna	185	140.339	1,32	188	212.834	0,88	-0,44	373	353.173	1,06
Forlì- Cesena	106	108.141	0,98	220	249.885	0,88	-0,10	326	358.026	0,91
Rimini	231	131.936	1,75	183	144.052	1,27	-0,48	414	275.988	1,50
RER	1.800	1.486.092	1,21	1.972	2.536.062	0,78	-0,43	3.772	4.022.154	0,94

Nota: I tassi sono stati calcolati rapportando il numero di operatori alla popolazione residente.

(\*) La differenza tra tassi è stata ottenuta sottraendo il tasso dei comuni capoluogo a quello degli altri comuni.

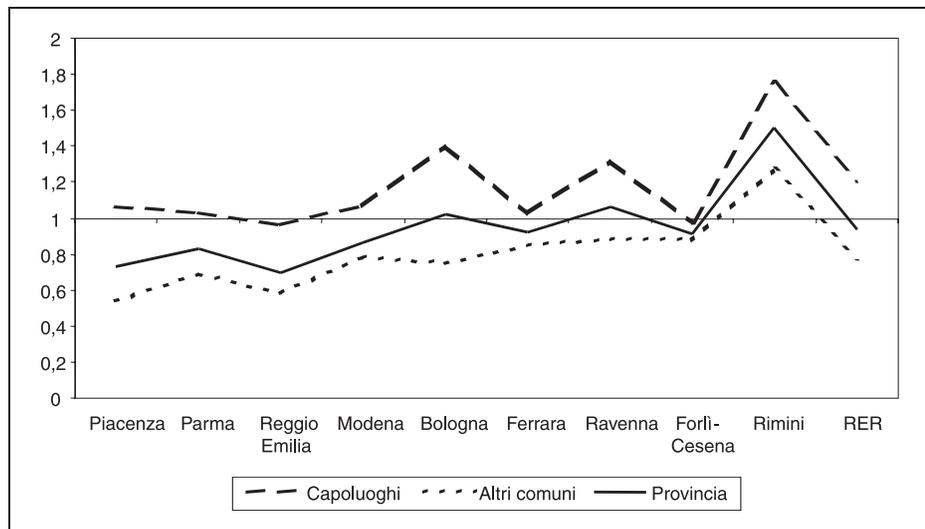


Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

si attestano sotto le città appena citate [Modena (1,07), Piacenza (1,06), Parma e Ferrara (1,03), Forlì-Cesena (0,98) e Reggio Emilia (0,96)]. Infine, per quanto riguarda i comuni non capoluogo, sono ancora quelli nella Provincia di Rimini a distinguersi in positivo (1,27). Seguono gli altri comuni di Ravenna e Forlì-Cesena (0,88), Ferrara (0,85), Modena (0,78), Bologna (0,75), Parma (0,69), Reggio Emilia (0,58), Piacenza (0,54) (cfr. Tab. 1 e Fig. 1).

La Tabella 2 invece presenta ancora i tassi su 1.000 abitanti riferiti però alle classi di popolazione per cui le strutture prestano servizio. Come si può vedere l'andamento è lineare: mano a mano che aumenta la numerosità degli utenti cui si riferiscono le strutture di polizia municipale aumenta anche il rapporto operatore di PM ogni 1.000 abitanti. Cosicché, le strutture di PM che prestano servizio per un numero inferiore a 5.000 cittadini registrano un tasso "operatore di PM / 1.000 abitanti" pari a 0,64, quelle che agiscono per 5.001 – 10.000 abitanti hanno un tasso leggermente superiore (0,68), quelle che operano per 10.001 – 20.000 abitanti hanno un tasso equivalente a 0,81, le strutture di medio-grandi dimensioni (quelle che operano per oltre 20.000 abitanti) hanno un rapporto di 0,85 e solo nelle città capoluogo il tasso supera un operatore ogni 1.000 abitanti (1,21) (Tab. 2).

**Figura 1 - Tassi operatori di PM su 1.000 abitanti per provincia distinti per comuni capoluogo e altri comuni.**



Nota: I tassi sono stati calcolati rapportando il numero di operatori alla popolazione residente.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella 2 - Operatori di Polizia municipale che operano nei comuni dell'Emilia-Romagna distinti per classi di popolazione per cui opera la struttura (tassi ogni 1.000 abitanti).**

Classi di popolazione	Operatori di PM	Popolazione	Tassi × 1.000 ab.
Fino a 5.000 ab.	216	338.438	0,64
5.001-10.000 ab.	335	494.532	0,68
10.001-20.000 ab.	588	727.817	0,81
Più di 20.000 ab. (esclusi i Capoluoghi)	833	975.275	0,85
Solo i Comuni capoluogo	1.800	1.486.092	1,21
Regione Emilia-Romagna	3.772	4.022.154	0,94

Nota: I tassi sono stati calcolati rapportando il numero di operatori alla popolazione residente.

## 4. ALTRE INFORMAZIONI

### 4.1 La strumentazione in possesso della Polizia comunale e intercomunale dell'Emilia-Romagna

In Emilia-Romagna, secondo quanto ci è stato riferito dai responsabili delle 275 strutture della polizia municipale, sono presenti 2.087 veicoli di cui quasi la metà sono costituiti da autoveicoli (45,8%), il 16,8% da moto, il 17% da ciclomotori e il 20,4% da biciclette. Come per il personale impiegato, anche la distribuzione dei mezzi si ordina in modo crescente rispetto alla popolazione residente per cui dette strutture prestano servizio. Tanto che il 40,4% dei mezzi sono posseduti dalle strutture di PM dei comuni capoluogo, il 23,9% da quelle che operano per più di 20.000 abitanti, il 17% da quelle che si riferiscono ad una popolazione di 10.001 abitanti e fino a 20.000, il 10,8% dalle strutture che lavorano per 5.001-10.000 abitanti e la parte rimanente (8%) dalle piccole strutture che prestano servizio per meno di 5.000 cittadini. La distribuzione dei mezzi in qualche modo rispecchia anche le dimensioni delle strutture di PM, cosicché, nelle piccole strutture il mezzo prevalente sembra essere l'autoveicolo (71,1%) mentre nelle strutture di più grandi dimensioni come pure nei capoluoghi i veicoli tendono a piuttosto differenziarsi (autoveicoli, moto, ciclomotori e biciclette).

Se in generale non c'è una corrispondenza *uno-a-uno* tra i veicoli presenti nella struttura e gli operatori che vi prestano servizio, tuttavia è possibile scorgere che i comuni non capoluogo presentano un tasso di questo tipo più elevato rispetto alle città capoluogo (0,6 contro 0,5). Ovviamente ciò è dovuto al fatto che i secondi hanno meno operatori di PM rispetto ai primi.



Anche in riferimento alle classi di popolazione cui si rivolgono le strutture di PM si nota la stessa realtà: via via che aumenta la popolazione servita decresce il rapporto “veicoli/operatori di PM”. Cosicché nelle piccole strutture (fino a 5.000 abitanti) tale tasso trova una corrispondenza quasi *uno-a-uno* (0,8), in quelle di dimensioni leggermente più grandi il rapporto è pari a 0,7, nelle strutture che operano per più di 10.000 abitanti (esclusi i capoluogo) è pari a 0,6, infine, nei comuni capoluogo è pari a 0,5.

Ai responsabili è stato chiesto anche se la struttura è dotata di certa strumentazione adatta per espletare il servizio di polizia municipale. Non tutti gli strumenti “tipici” di polizia municipale elencati nel questionario sono posseduti dalla totalità delle strutture. Come per il personale, ancora una volta sono i piccoli comuni a soffrire di un deficit di risorse. Cosicché, se è vero che in generale la maggior parte delle strutture (63,6%) posseggono il rilevatore di velocità, è altrettanto vero che questo strumento è presente solo in un terzo (36,8%) delle piccole strutture (quelle che si rivolgono a meno di 5.000 cittadini). Lo stesso vale per l’etilometro (18,9% generale contro il 7% delle piccole strutture e 5,7% di quelle che operano per meno di 10.000 abitanti), per l’opacimetro (7,6% medio contro l’18% delle strutture che operano per meno di 5.000 abitanti e 4,3% di quelle che si rivolgono a oltre 5.000 fino a 10.000 abitanti) e per gli altri strumenti (24,0% generale contro 11,4% delle piccole strutture di PM). Insomma, pare che al crescere della popolazione cui le strutture di PM si rivolgono cresce anche la quantità di strumenti a disposizione nonché la varietà degli strumenti stessi.

Approssimativamente nelle 275 strutture in questione dovrebbero essere inventariati 393 modelli degli strumenti sopra descritti, così distinti: 228 rilevatori di velocità (58%), 58 etilometri (14,8%), 21 opacimetri (5,3%), 7 pesamobili (1,8%), 79 strumenti diversi da quelli appena descritti (20,1%) che vengono riportati nella Tabella 3.

Si può notare che di questi 393 strumenti il 19,6% è presente nelle strutture che prestano servizio per meno di 5.000 cittadini, il 24,2% in quelle che si riferiscono ad una classe di popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti, il 26,2% in quelle che si rivolgono ad una popolazione compresa tra 10.001 e 20.000 abitanti, il 20,6% in quelle che servono oltre 20.000 abitanti e il 9,4% nei comuni capoluogo.

Stando a quanto ci è stato riferito dai responsabili delle 275 strutture di polizia municipale la situazione dovrebbe essere la seguente:

a) **totale strumenti:** il tasso medio regionale del totale degli strumenti in dotazione alle 275 strutture di polizia municipale è pari a 1,15; ciò



**Tabella 3 - Gli altri strumenti posseduti dalle strutture di polizia comunale e intercomunale (valori assoluti).**

DESCRIZIONE DEGLI ALTRI STRUMENTI	Valori assoluti
Telelaser	40
Fonometro	17
Rilevatore infrazioni semaforiche	6
Defibrillatore	2
Distomisuratore di distanze al laser	2
Giubbotti antiproiettile	2
Cartografia digitalizzata	1
Contatrafico	1
Gruppo elettrogeno	1
Lettore microchip	1
Pulsiossimetro	1
Rilevatore elettronico incidenti	1
Sistema videoripresa	1
Strumenti per controlli ambientali	1
Telemetro	1
Visori notturni	1
<b>Totale complessivo degli altri strumenti</b>	<b>79</b>

Nota: Tali strumenti sono stati rilevati per mezzo di una domanda aperta che chiedeva di segnalare gli altri strumenti non previsti nell'elenco sottoposto agli intervistati.

vuol dire che c'è almeno uno strumento utile per svolgere il servizio in ogni comune della regione (rilevatore di velocità o etilometro o opacimetro o pesamobile o altro). Le province che si attestano sopra o presentano un dato simile a quello regionale nell'ordine sono: Ferrara (1,85), Modena (1,60), Ravenna (1,56), Bologna (1,43) e Rimini (1,15). Invece, quelle che si collocano sotto sono: Parma (0,98), Reggio Emilia (0,91), Forlì-Cesena (0,80) e Piacenza (0,46).

b) **Rilevatore di velocità:** il tasso regionale riguardo a tale strumento è pari a 0,67, superano tale dato la Provincia di Ferrara (1,19), quella di Modena (0,89), Bologna (0,87), Ravenna (0,83). È inferiore al dato dell'Emilia-Romagna invece quello della Provincia di Reggio Emilia (0,56), Parma (0,55), Rimini (0,50), Forlì-Cesena (0,37) e Piacenza (0,33).

c) **Etilometro:** a fronte di un dato regionale pari a 0,17 si collocano sopra tale indice le Province di Ravenna (0,33), Rimini (0,30), Modena



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

(0,21), Bologna (0,20), Reggio Emilia (0,18) e Forlì-Cesena (0,17). Presentano, invece, uno scarto negativo le Province di Ferrara (0,15), Parma (0,13), Piacenza (0,02).

d) **Opacimetro:** è uno strumento poco diffuso (0,06 media regionale). Si collocano sopra il dato regionale la Provincia di Ferrara (0,19), Ravenna (0,17), Rimini e Bologna (0,10), Modena (0,09). Invece si trovano sotto, Piacenza (0,02), Forlì-Cesena, Parma e Reggio Emilia (0,0).

e) **Altra strumentazione:** nell'altra strumentazione rientrano queglii attrezzi meno tipici e diversi da quelli sopra segnalati (cfr. Tab. 3). A fronte di un dato regionale pari a 0,23 le Province che si collocano sopra sono Modena (0,34), Ferrara (0,31), Bologna (0,27), Parma (0,26), Rimini (0,25) e Forlì-Cesena (0,23). Stanno sotto Ravenna (0,22), Reggio Emilia (0,18) e Piacenza (0,06).

#### 4.2 Le centrali operative

Abbiamo visto prima che delle 275 strutture di polizia locale in Emilia-Romagna solo 63 (22,9%) sono dotate di una centrale operativa: in tutte le città capoluogo, nel 67,9% delle strutture che si riferiscono a più di 20.000 cittadini, nel 40,7% in quelle che operano per oltre 10.000 abitanti fino a 20.000, nel 12,9% di quelle che servono una popolazione compresa tra 5.001 e 10.000 abitanti e solo nel 3,5% delle 114 strutture che si rivolgono a meno di 5.000 abitanti.

Queste centrali sono dotate tutte di apparato radio, due terzi di esse hanno un sistema informatizzato per la gestione delle attività (66,7%), meno di un quarto gestisce un sistema di video sorveglianza (soprattutto quelle dei comuni capoluogo) (22,2%), infine, solo 3 delle 63 centrali operative operano con l'ausilio della cartografia digitalizzata e gestiscono un sistema di radiolocalizzazione.

### 5. LA POLIZIA PROVINCIALE IN EMILIA-ROMAGNA

I dati che presenteremo nella prossima sezione fanno riferimento alle 9 strutture di Polizia provinciale. Data l'esigua numerosità si è deciso di presentare i dati in forma assoluta distinti solo per provincia e non anche per classi di popolazione residente. A differenza di quanto abbiamo fatto per le strutture di polizia comunale e intercomunale, non sono stati calcolati i tassi degli operatori sulla popolazione residente. Come vedremo l'unico rapporto che è stato calcolato fa riferimento ai mezzi rispetto agli operatori che prestano servizio nelle strutture.

Delle suddette strutture, 6 rappresentano formalmente un corpo di



polizia locale e 3 un servizio (Ferrara, Modena e Reggio Emilia).

Per la maggior parte dei casi i responsabili appartengono alla categoria "D" del pubblico impiego (di cui 2 sono Ispettori e 5 sono Commissari) e solo 2 appartengono alla categoria dei Dirigenti (a Piacenza e Parma). In 8 casi su 9 il responsabile è maschio (solo a Ravenna la responsabile è femmina) e in 5 su 9 il referente politico amministrativo è direttamente il Presidente della provincia (negli altri 4 casi il referente è un assessore).

La maggior parte delle strutture (6 su 9) operano sia di mattina che di pomeriggio (07:00 – 19:00), 2 ininterrottamente (00:00 – 24:00) e una, quella di Modena, solo di mattina (07:00 – 14:00). Cinque strutture su nove hanno una centrale operativa le quali tutte sono dotate di apparato radio, 2 solamente hanno un sistema informatizzato per la gestione delle attività, una sola ha un sistema di cartografia digitalizzata e nessuna gestisce un sistema di radiolocalizzazione o un sistema di video sorveglianza.

Solo la provincia di Piacenza ha stipulato delle convenzioni con altri enti per svolgere dei servizi in forma associata, invece, 6 strutture hanno preferito forme di collaborazioni informali e senza particolari convenzioni. Di questi tipi di servizi ne sono stati svolti 32 nell'anno 2001 e la maggior parte hanno interessato la Provincia di Ravenna e Forlì-Cesena (31,3%). Solo Rimini, Parma e Ferrara non hanno avuto collaborazioni di questo tipo.

In queste 9 strutture sono impiegati 199 operatori di cui: il 19,6% a Bologna, 14,6% a Ravenna, 12,6% a Parma e 12,6% a Forlì-Cesena, l'11,1% a Piacenza, il 9,5% a Modena, il 9% a Reggio Emilia, il 6% a Rimini e il 5% a Ferrara. Come per la polizia comunale e intercomunale anche in quella provinciale c'è una forte presenza di operatori maschi, addirittura più elevata rispetto alla prima (l'84,9% del personale qui è costituito da maschi contro il 61,5% di quelle comunali e intercomunali). Riguardo al profilo professionale, la polizia provinciale presenta le stesse caratteristiche di quella municipale: l'80,4% del personale appartiene al "profilo C", il 18,6% al "profilo D" e l'1% è rappresentato da Dirigenti (2 soli Dirigenti).

Quasi tutti gli operatori sono agenti di pubblica sicurezza (99,5%), e solo uno, che opera a Bologna, non presenta queste caratteristiche. Oltre due operatori su dieci (23,6%) svolgono un ruolo di ufficiale di polizia giudiziaria e su 199 operatori complessivi solo 3 non portano l'arma di servizio (2 a Ravenna e 1 a Bologna).

Gli operatori non appartenenti al ruolo di polizia locale complessiva-



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

mente sono 5 di cui 3 lavorano nella struttura di Piacenza, uno in quella di Reggio Emilia e uno in quella di Ferrara.

Riguardo ai veicoli presenti in queste strutture, ve ne sono 151 di cui 149 autoveicoli e 2 moto, entrambe a Modena.

I mezzi sono distribuiti nel seguente modo: 22,5% a Bologna, 13,9% a Parma e 13,9% a Modena, 12,6% a Forlì-Cesena e 12,6% a Piacenza, 8,6% a Reggio Emilia, 7,3% a Ravenna, 4,6% a Ferrara e 4% a Rimini. A fronte di un tasso complessivo “veicoli/operatori” pari a 0,8 (ovvero, è presente quasi un veicolo per ogni operatore), Modena è la Provincia in cui tale tasso è più elevato superando addirittura più di un mezzo per ogni operatore di polizia (1,1). Segue Piacenza e Bologna (0,9), Forlì-Cesena e Parma (0,8), Ferrara e Reggio Emilia (0,7), Rimini (0,5) e Ravenna (0,4) (cfr. Tab. 4).

Si discostano dal dato generale, pertanto, in positivo: Bologna, Modena, Piacenza; invece, in negativo: Ferrara, Ravenna, Reggio Emilia e Rimini, mentre Forlì-Cesena e Parma sono in media regionale (cfr. Fig. 2).

Riguardo alla strumentazione posseduta la situazione è la seguente: 4 rilevatori di velocità (2 a Piacenza, 1 a Parma e 1 a Ravenna), 2 etilometri (Parma e Ravenna), 1 pesamobile (Parma) e 4 strumenti diversi (1 a Forlì-Cesena, 2 a Modena e 1 a Ravenna).

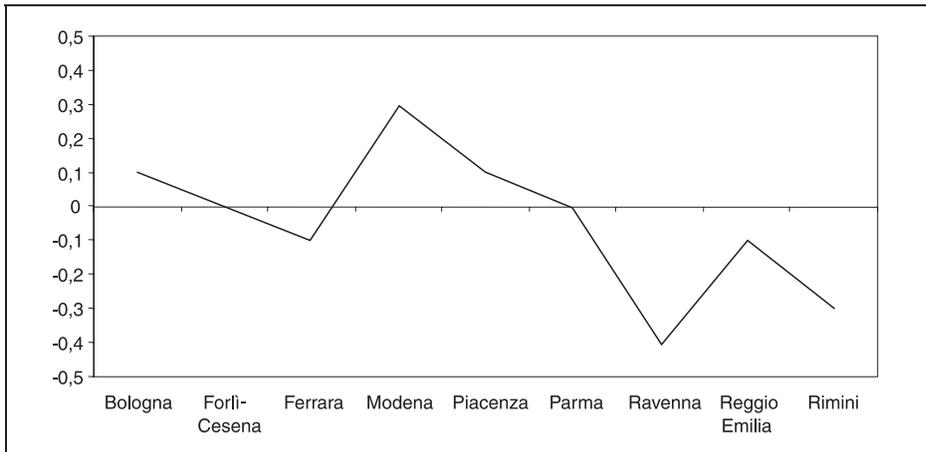
**Tabella 4 - Veicoli posseduti dalla Polizia provinciale dell'Emilia-Romagna in rapporto agli operatori, per provincia.**

	Operatori	Veicoli	Tassi per operatore*
Bologna	39	34	0,9
Forlì-Cesena	25	19	0,8
Ferrara	10	7	0,7
Modena	19	21	1,1
Piacenza	22	19	0,9
Parma	25	21	0,8
Ravenna	29	11	0,4
Reggio Emilia	18	13	0,7
Rimini	12	6	0,5
<b>RER</b>	<b>199</b>	<b>151</b>	<b>0,8</b>

Nota: (\*) Il tasso per operatore è ottenuto rapportando il numero dei veicoli presenti nella struttura al numero dei componenti di polizia provinciale impiegati nella struttura medesima.



**Figura 2 - Mezzi posseduti dalle strutture di polizia provinciale per provincia: scarti dalla media regionale.**



## 6. IN SINTESI

La ricerca sulla Polizia locale, di cui in questo rapporto abbiamo riportato i risultati, è la prima di questo tipo che viene svolta in Emilia Romagna. Dato che il panorama generale è in continua evoluzione e probabilmente alcuni dati oggi hanno già subito modificazioni, si tratta di una fotografia di una situazione temporale circoscritta, che si riferisce all'anno 2002. È tuttavia una fotografia estremamente fedele visto che l'indagine non si basa su un campione ma sull'intero universo delle strutture di polizia locale della regione. Nelle pagine successive vogliamo rendere conto dei principali risultati che sono emersi dall'indagine con riferimento tanto alla polizia municipale (comunale e intercomunale) quanto alla polizia provinciale.

- a) Un quarto dei comuni della Regione (86 su 341) svolgono il servizio di polizia municipale in forma aggregata attraverso associazioni intercomunali. Questo evidenzia come vi sia, in un panorama municipale assai frammentato, una tendenza a costituire aggregazioni funzionali che possano incrementare l'efficienza legata alle economie e sinergie di scala (cfr. cartina 1).
- b) Lo svolgimento di servizi in forma associata ha permesso di aumentare, in molte realtà, la copertura oraria del servizio. Possiamo quindi dire che, oggi, nella nostra regione quasi i 2/3 delle strutture di polizia municipale erogano il proprio servizio per dodici ore continuative della giornata (in genere, indicativamente, dalle 7 alle 19). Solo nel



30 per cento delle strutture di polizia il servizio è attivo solo dalle 7 alle 14 e si tratta di realtà di piccole dimensioni o di zone montane. È pur vero che anche in questi casi la formazione di corpi intercomunali può contribuire al miglioramento degli standard di erogazione dei servizi. La copertura del servizio sulle 24 ore è attualmente possibile solo in un piccolissimo numero di realtà coincidenti con 3 capoluoghi di provincia.

- c) Le centrali operative di PM sono 63 in tutta la regione e caratterizzano principalmente quelle strutture di polizia municipale che prestano servizio per un bacino di utenza molto numeroso (comuni capoluogo e quelle che operano per oltre 20.000 abitanti).
- d) Quanti sono gli addetti alla polizia municipale nella nostra regione? Oltre 3.700 (3.772). In termini generali, ovviamente, il dato va analizzato in modo più articolato: visto che la popolazione regionale è di poco superiore ai 4 milioni di abitanti, il rapporto di riferimento di un addetto ogni 1.000 abitanti viene quasi rispettato (0,94). In alcune province, come quella di Rimini, Ravenna e Bologna, tale quoziente supera anche quello di *uno su mille*. Di questi 3.772 operatori il 38% sono donne, una percentuale che aumenta sensibilmente se si prendono in considerazione gli addetti facenti capo ai nove capoluoghi di provincia, dove la percentuale di personale femminile è pari al 47%, quasi pari a quella maschile (cfr. cartina 2). Si tratta di un rapporto molto interessante che, purtroppo, non ha una uguale rispondenza a livello di personale che ricopre ruoli di responsabile: in questo caso la percentuale del personale femminile precipita al 17%.
- e) Il totale dei veicoli a disposizione dei comandi della regione è di 2.087, di cui quasi la metà sono autovetture, mentre oltre il 20% è costituito da biciclette, a sottolineare anche l'impegno in materia ambientale che caratterizza l'attività delle amministrazioni. Il rapporto "veicoli/operatori" a livello regionale è pari a 0,6 e nella Provincia di Piacenza raggiunge addirittura una corrispondenza di quasi un veicolo per ogni operatore (0,8) (cfr. cartina 3).
- f) Tra la strumentazione spicca la diffusione, quasi generalizzata, dei rilevatori di velocità (autovelox) mentre è molto significativo il fatto che in 58 strutture gli agenti dispongano dell'etilometro per i controlli del tasso alcolemico dei conducenti di veicoli. A queste due apparecchiature vanno aggiunti altri strumenti di vario genere, sia per i controlli, che per la gestione delle attività: fonometro, pesa mobile per gli autocarri, rilevatori elettronici degli incidenti stradali, sistemi di videoripresa, contatraffico, lettori di microchip e, di notevole rilievo per quello che rappresenta in termini di come stia



cambiando la polizia municipale nel nuovo millennio, la dotazione di defibrillatori semiautomatici per il trattamento di arresti cardiaci su strada (un tipo di trattamento reso possibile oggi dalla recente normativa in materia di uso dei defibrillatori da parte di personale cosiddetto “laico”) (cfr. cartina 4).

Un capitolo a parte merita la polizia provinciale in quanto avendo compiti e strutture separate rispetto alla polizia municipale deve, necessariamente essere oggetto di un distinto esame.

Come è noto, la polizia provinciale, che dipende dal presidente della provincia o da un suo delegato, svolge principalmente funzioni in materia di caccia, pesca e tutela ambientale ma non mancano compiti anche in materia di controlli stradali.

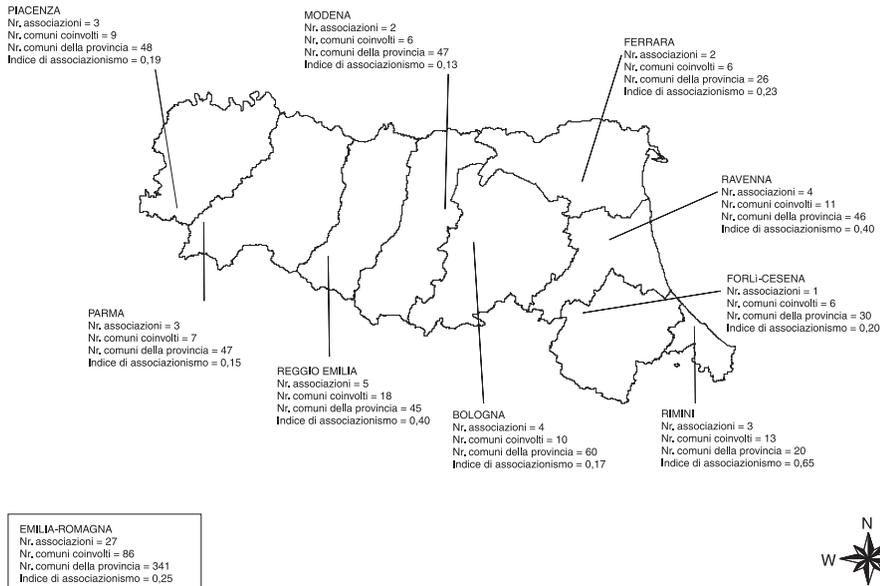
- i) Il numero di addetti in tutta la regione è pari a 199 operatori, distribuiti nelle nove province della regione. Tra questi solo il 15% è rappresentato da personale femminile e solo in una provincia, Ravenna, abbiamo una donna al vertice della struttura (cfr. cartina 5).
- ii) Il parco veicoli è quasi esclusivamente rappresentato da autovetture, per cui, come è comprensibile per il tipo di attività svolta, se si escludono due motocicli, non vi è personale che svolga servizio in bicicletta o ciclomotore. Il tasso “veicoli/operatori” per la polizia provinciale risulta più elevato rispetto alla polizia municipale, infatti qui il rapporto è pari a 0,8 rispetto allo 0,6 della municipale. Alcune strutture, si avvicinano molto ad un rapporto uno-a-uno (Piacenza – 0,9) o addirittura lo superano (Modena – 1,1).
- iii) Viste le funzioni svolte, non mancano, tra le strumentazioni, anche qui il rilevatore di velocità, l’etilometro, la pesa mobile per gli autocarri, anche se, come è comprensibile in misura sensibilmente inferiore rispetto alle polizie municipali.

In generale si può dire che l’intera indagine, pur avendo una interessante rilevanza, assume un ruolo determinante in vista di future rilevazioni dello stesso genere. Ciò in quanto sarà possibile, in questo modo, stabilire un flusso di dati che alimenti lo studio evolutivo delle strutture di polizia locale per consentire un raffronto dinamico tra l’innovazione delle norme di riferimento della polizia locale e la consistenza delle forze messe in campo dagli enti locali.

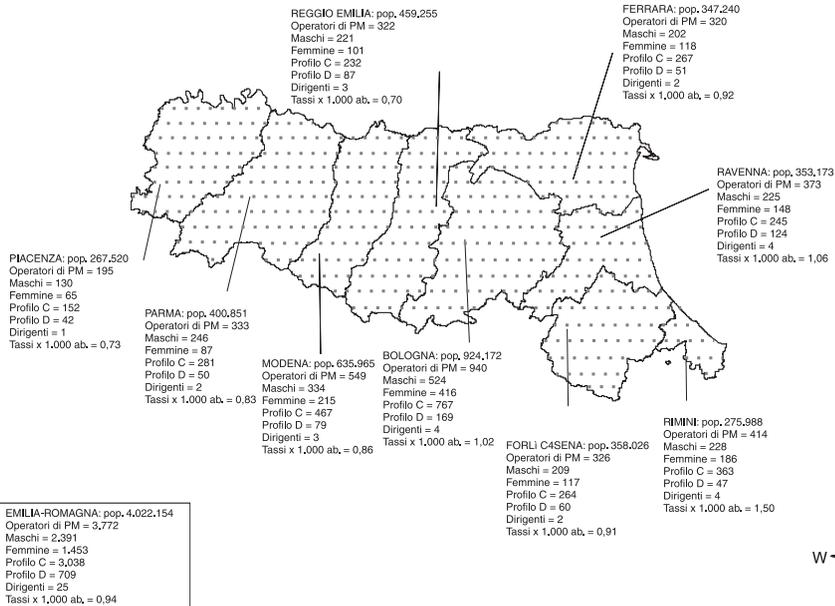


Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Cartina 1 - Indice di associazionismo per le province dell'Emilia-Romagna (Anno 2002)



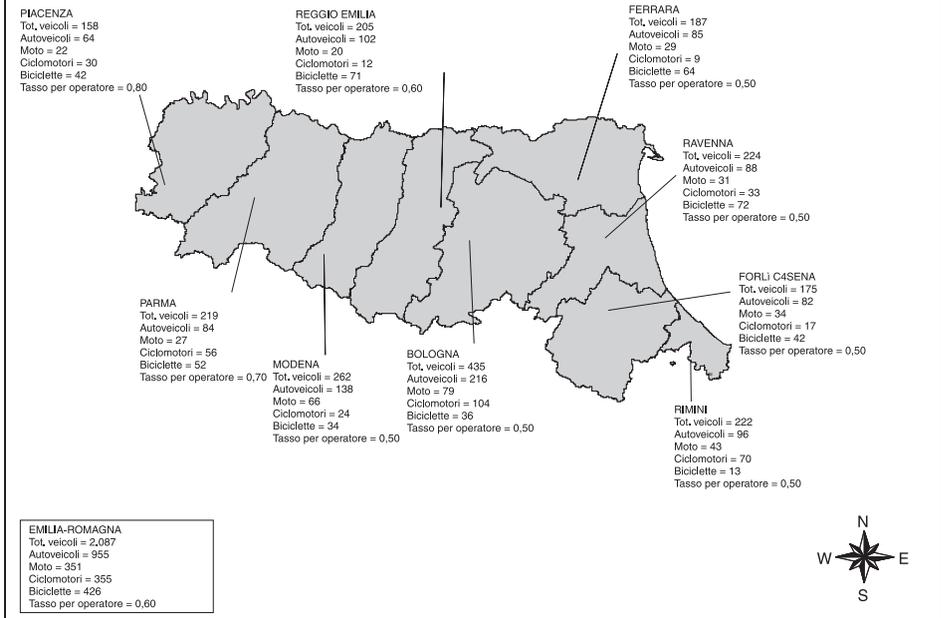
Cartina 2 - Gli operatori di Polizia municipale nelle province dell'Emilia-Romagna (Anno 2002)



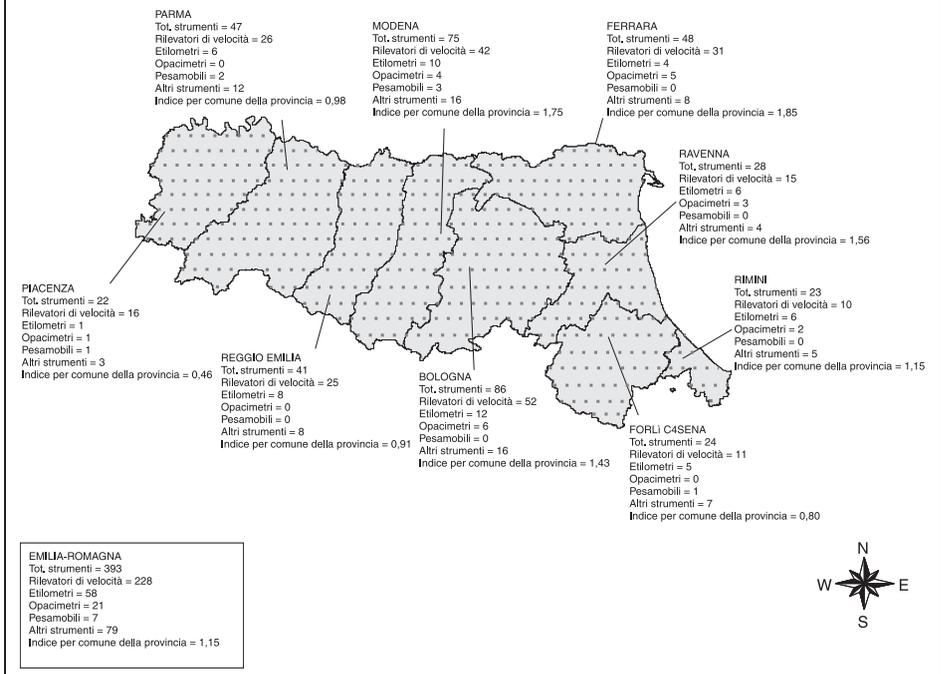


Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Cartina 3 - I veicoli della Polizia municipale nelle province dell'Emilia-Romagna (Anno 2002)



Cartina 4 - Gli strumenti della Polizia municipale nelle province dell'Emilia-Romagna (Anno 2002)





Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**NOTE**

- (1) Di fatto le polizie provinciali sono 11, in quanto la provincia di Forlì-Cesena presenta 3 diversi corpi di polizia ai quali sono attribuiti competenze diverse. In questa sede abbiamo ritenuto opportuno unire in un unico caso le informazioni che ci sono pervenute dai tre diversi comandi.
- (2) Questi casi saranno esclusi dalla analisi che presenteremo nelle pagine successive.
- (3) In questo caso utilizziamo il termine polizia municipale anziché quello di polizia locale visto che abbiamo escluso dalle analisi i 9 casi di polizia provinciale.
- (4) Con un massimo di 5 associazioni intercomunali nella Provincia di Reggio Emilia e un minimo di 1 in quella di Forlì-Cesena
- (5) La fascia di popolazione si riferisce alla somma dei residenti di tutti i comuni facenti parte dell'associazione intercomunale.
- (6) Si ricorda che tali percentuali sono calcolate sull'insieme delle strutture della Polizia comunale e intercomunale e non sui singoli comuni, ovvero su 275 casi e non 341.
- (7) Il servizio "mattina e pomeriggio" generalmente si riferisce ad un orario lavorativo che parte dalle 7 di mattina e si conclude alle 19 del pomeriggio; "mattina, pomeriggio e sera" comprende una fascia oraria che va dalle 7 di mattina alle 24, infine, la "mattina" va dalle 7 alle 14.
- (8) Questi numeri comprendono, ovviamente, anche i responsabili delle strutture.

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



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



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---



# Una nuova fonte per la rilevazione dei dati della criminalità

di Eugenio Arcidiacono

## 1. IL PROTOCOLLO D'INTESA

Il 2003 è un anno in cui la Regione Emilia-Romagna ha compiuto un altro passo importante verso il sistema di integrazione delle fonti informative sui fatti della criminalità e del disordine urbano inaugurato già nel 2001 per mezzo dell'Accordo con il Ministero dell'Interno<sup>(1)</sup>.

In primavera infatti si è giunti alla sottoscrizione di una intesa che vede assieme la Regione, la Corte di Appello di Bologna, la Procura della Repubblica presso la Corte di Appello di Bologna e l'Ufficio regionale dell'Istat.

Tale intesa nasce interpretando lo spirito del decreto legislativo n° 322 del 6 settembre 1989 che prevede l'interconnessione e il collegamento tra gli uffici di statistica delle pubbliche amministrazioni all'interno del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) e la legge regionale n° 3/99 che regola la promozione di intese istituzionali di programma per realizzare specifiche iniziative di rilievo regionale nel campo della sicurezza (art. 220). Il suo obiettivo principale è lo *sviluppo di una azione comune diretta all'approfondimento, alla elaborazione e alla analisi delle informazioni relative ai fenomeni criminali e all'azione di contrasto ad essi*. Costituisce, dunque, un ulteriore tassello di un mosaico a compimento del quale dovrebbe realizzarsi un *impianto integrato e di flusso delle informazioni per ciò che riguarda lo stato della criminalità nel territorio regionale*. È solo mediante uno sforzo comune, pertanto, attraverso il coinvolgimento di più soggetti a diversi livelli istituzionali, che è possibile pervenire ad una adeguata comprensione di tale fenomeno, tanto a livello locale quanto a livello nazionale.

Per la verità una esperienza simile è stata già realizzata nel 2001 in Lombardia tra la Corte d'Appello di Milano, la Procura generale e



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

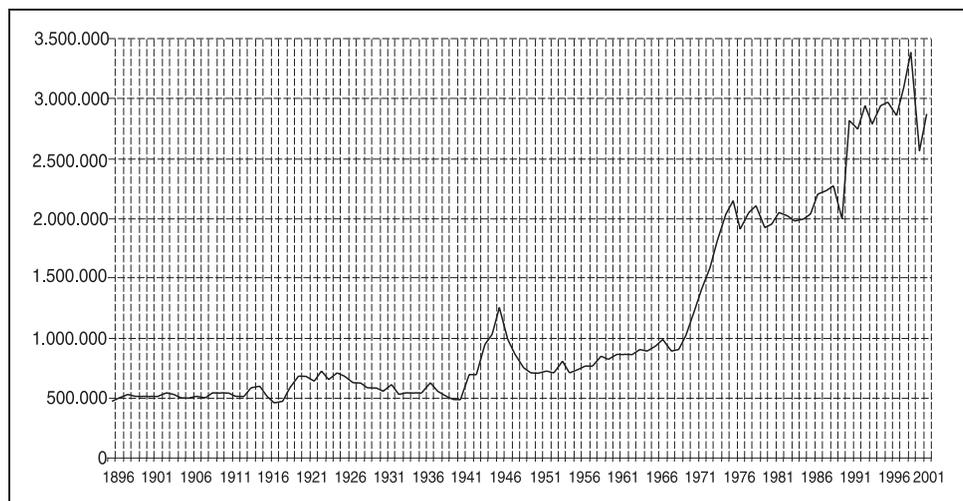
l'Ufficio regionale dell'Istat<sup>(2)</sup>. Sulla scia della sperimentazione avvenuta nel capoluogo lombardo, anche la nostra esperienza intende valorizzare le informazioni gestite dal nuovo sistema informativo "Re.Ge." di cui l'Istat da qualche anno si avvale per la compilazione delle statistiche della criminalità.

L'obiettivo di questo contributo è quello di mettere in evidenza le novità che negli ultimi anni hanno interessato questo tipo di statistica e le potenzialità che il nuovo sistema presenta rispetto al passato. Per fare ciò è opportuno fare un breve accenno alle statistiche della criminalità in Italia, ai fenomeni cui si riferisce, al flusso informativo che le ha caratterizzate in passato. È solo alla luce di queste informazioni che è possibile inquadrare le potenzialità del "Re.Ge." quale fonte per le statistiche giudiziarie di cui si darà conto oltretutto mediante la presentazione dei principali risultati ottenuti dal lavoro che in questi ultimi mesi è stato portato avanti congiuntamente dalla Regione, dalla Corte d'Appello e dall'Istat<sup>(3)</sup>.

## 2. LA STATISTICA DELLA CRIMINALITÀ: DALLA RILEVAZIONE SUI MODELLI CARTACEI A QUELLA INFORMATIZZATA

La statistica della criminalità in Italia vanta una lunga tradizione tant'è che è possibile reperire informazioni in merito a partire già dalla fine del

**Grafico 1 - Delitti denunciati in Italia all'Autorità giudiziaria dal 1896 al 2001 (valori assoluti).**





XIX secolo (cfr. Grafico 1). Come tale essa costituisce una delle più antiche rilevazioni svolte dall'Istituto nazionale di statistica (Istat). Assieme alle statistiche della delittuosità, dei procedimenti penali, degli imputati condannati e dei procedimenti militari essa dà vita alla materia penale delle statistiche giudiziarie, pubblicate dall'Istat a partire dal 1949 in un apposito volume che è l'“*Annuario di statistiche giudiziarie*”. Costituiscono l'oggetto di studio di questa statistica i fatti che violano le leggi penali e le persone che di tali violazioni si sono rese responsabili. Più propriamente i dati si riferiscono ai **delitti per i quali la Magistratura ordinaria (compresa quella dei minori) ha iniziato l'azione penale**. Sono pertanto escluse dal campo d'osservazione le infrazioni e i delitti denunciati a magistrature diverse da quella ordinaria. Chiaramente il *corpus* di questi dati delinea la “criminalità apparente” considerato che alla rilevazione sfuggono per diverse ragioni tutta una serie di delitti che compongono il “sommerso della criminalità”. Le informazioni sono raccolte attraverso gli uffici giudiziari e acquisite mensilmente dall'Istat per essere sottoposte al processo di validazione. Sino a pochi anni fa venivano annotate dal personale degli uffici di cancelleria su appositi modelli cartacei denominati “M.310”, utilizzato per gli autori noti, e “M.320” per gli autori ignoti (cfr. figura 1a e 1b). Come si dirà meglio più avanti, attualmente sono desunte direttamente dal sistema informativo “Re.Ge.”.

Il livello territoriale minimo di osservazione di questa statistica è il comune del commesso delitto (lo stato quando il delitto è commesso all'estero) anche se i dati sono resi pubblici aggregati per distretto di Corte d'Appello, per provincia e regione (la tabella 1 rappresenta l'esempio della Regione Emilia-Romagna per l'anno 2001).

Si tratta di una rilevazione totale, nel senso che comprende tutti i delitti denunciati per i quali è iniziata l'azione penale, condotta attraverso gli uffici giudiziari (le Procure della Repubblica).

Le fattispecie di reato su cui si basa tale statistica sono numerose<sup>(4)</sup>, tuttavia, in relazione a determinate categorie di delitti, molte di esse si presentano prive di una appropriata articolazione interna che, invece, sarebbe di grande utilità per approfondire la conoscenza di alcuni fenomeni. Per essere più chiari, la fattispecie delittuosa “furto” comprende una gran varietà di reati predatori (come i borseggi, gli scippi, i furti su autoveicoli, ecc.), i quali se fossero tenuti opportunamente distinti avrebbero enorme rilevanza nello studio della criminalità diffusa. È anche per questo motivo che, nel mostrare l'andamento della criminalità nella nostra Regione, in questi anni ci siamo avvalsi delle denunce raccolte



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Figura 1a - Modello di rilevazione della criminalità di autori noti.

		<b>istat</b> Istituto nazionale di statistica		ISTAT M.310
<b>RILEVAZIONE DELLA CRIMINALITÀ:          SCHEDA DI DENUNCIA O QUERELA DI DELITTI DI AUTORE NOTO          PER I QUALI È STATA INIZIATA L'AZIONE PENALE</b>				
UFFICIO GIUDIZIARIO _____		MESE DI _____ 1 9 _____		
PROCURA DELLA REPUBBLICA PRESSO: _____		CODICE DI UFFICIO _____		
PRETURA 1. <input type="checkbox"/> TRIBUNALE 2. <input type="checkbox"/> TRIB. MINORENNI 3. <input type="checkbox"/>		PROCEDIMENTO N. _____		
SEDE _____ C. APPELLO _____		R. G. _____		
1. Data del commesso delitto _____		mese _____ anno _____		
2. Luogo del commesso delitto _____		5. Persone oggetto di denuncia		
Comune _____		5.1 Di cittadinanza italiana		
Provincia _____		A. Maschi N. _____ Di cui: minori di 18 anni N. _____		
Stato estero (indicare quale) _____		B. Femmine N. _____ Di cui: minori di 18 anni N. _____		
3. Fonte informativa		5.2 Di cittadinanza straniera (Nel caso in cui la denuncia sia a carico di più persone, di cittadinanza diverse, compilare uno dei riquadri che seguono per ciascuna cittadinanza)		
Rapporto P. S. _____ 1. <input type="checkbox"/>		5.2.1 Cittadinanza (indicare quale) _____		
Rapporto CC. _____ 2. <input type="checkbox"/>		A. Maschi N. _____ Di cui: minori di 18 anni N. _____		
Rapporto G. di F. _____ 3. <input type="checkbox"/>		B. Femmine N. _____ Di cui: minori di 18 anni N. _____		
Altri pubblici ufficiali o altre autorità _____ 4. <input type="checkbox"/>		5.2.2 Cittadinanza (indicare quale) _____		
Referto medico _____ 5. <input type="checkbox"/>		A. Maschi N. _____ Di cui: minori di 18 anni N. _____		
Denuncia di privati _____ 6. <input type="checkbox"/>		B. Femmine N. _____ Di cui: minori di 18 anni N. _____		
Querela _____ 7. <input type="checkbox"/>		5.2.3 Cittadinanza (indicare quale) _____		
Voce pubblica o notorietà _____ 8. <input type="checkbox"/>		A. Maschi N. _____ Di cui: minori di 18 anni N. _____		
Altra _____ 9. <input type="checkbox"/>		B. Femmine N. _____ Di cui: minori di 18 anni N. _____		
4. Reati - A - Delitti (indicare gli artt. del C.P. o di altre leggi)				
I - delitto _____				
II - delitto _____				
III - delitto _____				
_____				
_____				
Data _____		Timbro - Firma del Compilatore _____		
Leggere attentamente le avvertenze sul retro 				

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



Figura 1b - Modello di rilevazione della criminalità di autori ignoti.

SPECIE DEI DELITTI	NUMERO DEI DELITTI COMMESSI	
	Nel comune sede dell'ufficio giudiziario	In altri comuni
1.1 Omicidio consumato (art. 575) _____		
1.2 Omicidio tentato (art. 575/56) _____		
1.3 Omicidio colposo (art. 589) _____		
1.4 Percosse (art. 581) _____		
1.5 Lesioni personali (art. 582) _____		
1.6 Lesioni personali colpose (art. 590) _____		
1.7 Ingiuria (art. 594) _____		
1.8 Minaccia (art. 612) _____		
2. Violenza carnale (art. 519) _____		
3.1 Furto semplice (art. 624) _____		
3.2 Furto aggravato (art.624/625) _____		
3.3 Rapina consumata (art. 628) _____		
3.4 Rapina tentata (art. 628/56) _____		
3.5 Estorsione(art. 629) _____		
3.6 Estorsione tentata (art. 629/56) _____		
3.7 Danneggiamento (art. 635) _____		
3.8 Truffa (art. 640) _____		
3.9 Ricettazione (art. 648) _____		
4.1 Incendio (art. 423) _____		
4.2 Danneggiamento seguito da incendio (art. 424) _____		
4.3 Delitti colposi di danno (art. 449) _____		
5.1 Falsificazione di monete, spendita e introduzione, previo concerto, di monete falsificate (art. 453) _____		
5.2 Spendita e introduzione nello Stato, senza concerto, di monete falsificate (art. 455) _____		
5.3 Spendita di monete falsificate ricevute in buona fede (art. 457) _____		
5.4 Falsità materiale commessa dal privato in atti pubblici (art. 482) _____		
5.5 Falsità in scrittura privata (art. 485) _____		
5.6 Falsità in testamento olografo, cambiali, ecc. (art.491) _____		

Leggere attentamente le avvertenze sul retro

161

Tabella 1 - *Delitti e persone denunciate per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale. Regione Emilia-Romagna – Anno 2001.*

DELITTI	EMILIA-ROMAGNA					
	DELITTI		PERSONE DENUNCIATE			
			IN TOTALE		DI CUI MINORI DI 18 ANNI	
	In totale	Di autori ignoti	MF	F	MF	F
Contro la persona	14.120	3.984	7.829	1.279	283	44
Contro la vita	829	159	860	121	10	-
Strage	1	-	1	-	-	-
Omicidio volontario consumato	52	20	73	11	-	-
Omicidio volontario tentato	58	17	57	9	2	-
Infanticidio	-	-	-	-	-	-
Omicidio preterintenzionale	3	1	6	2	-	-
Omicidio colposo	715	121	723	99	8	-
Contro l'incolumità e la libertà individuale	10.364	3.180	6.195	907	250	31
Percosse	450	78	147	39	3	-
Lesioni personali volontarie	3.265	744	2.156	301	105	7
Lesioni personali colpose	2.480	1.057	1.401	230	26	3
Rissa, abbandono d'incapace, ecc.	197	77	329	51	32	8
Violenza privata, minaccia, ecc.	3.618	1.083	1.873	270	61	13
Violenze sessuali	250	82	233	11	18	-
Atti sessuali con minorenne	27	5	14	2	4	-
Corruzione di minorenne	10	3	3	-	-	-
Pornografia minorile, ecc.	67	51	39	3	1	-
Ingiurie e diffamazioni	2.927	645	774	251	23	13
<b>Contro la famiglia, la moralità pubblica ed il buon costume</b>	<b>763</b>	<b>102</b>	<b>618</b>	<b>85</b>	<b>16</b>	<b>-</b>
Contro la famiglia	386	8	340	37	3	-
Violazione obblighi assistenza familiare	220	1	167	10	-	-
Maltrattamenti in famiglia	134	5	147	19	3	-
Bigamia, incesto, ecc.	32	2	26	8	-	-
Contro la moralità pubblica e il buon costume	373	94	271	44	13	-
Istigazione, sfruttamento e favoreggiamento della prostituzione	165	28	130	34	1	-
Atti osceni	200	63	137	9	12	-
Pubblicazioni e spettacoli osceni	8	3	4	1	-	-
Interruzione della gravidanza	4	-	7	4	-	-
<b>Contro il patrimonio</b>	<b>104.855</b>	<b>96.924</b>	<b>8.201</b>	<b>993</b>	<b>667</b>	<b>103</b>
Furto	78.024	74.410	3.504	571	409	75
Rapina	2.182	1.498	915	73	68	12
Estorsione	242	89	372	18	19	1
Sequestro di persona	26	9	86	5	1	-
Danni a cose, animali, terreni, ecc.	16.074	15.176	520	62	82	9
Truffa ed altre frodi	8.307	5.742	2.804	264	88	6
Truffa, ecc.	2.422	1.781	488	51	3	-
Appropriazione indebita	390	92	267	45	-	-
Ricettazione, ecc.	5.201	3.733	1.896	147	84	6
Insolvenza fraudolenta, ecc.	294	136	153	21	1	-
<b>Contro l'economia e la fede pubblica</b>	<b>13.607</b>	<b>9.330</b>	<b>4.937</b>	<b>481</b>	<b>194</b>	<b>21</b>
Contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio	352	88	346	57	-	-
Frode nell'esercizio del commercio	31	11	32	4	-	-
Vendita sostanze alimentari non genuine	3	2	2	-	-	-
Arbitraria invasione aziende, ecc.	100	68	20	1	-	-
Bancarotta	218	7	292	52	-	-
Emissione di assegni a vuoto	-	-	-	-	-	-
Contro l'incolumità pubblica	3.609	1.627	3.426	225	163	12
di cui: produzione, spaccio di stupefacenti	2.311	429	3.307	215	129	9
Contro la fede pubblica	9.646	7.615	1.165	199	31	9
Falsità in monete	4.078	3.974	82	13	1	-
Falsità in sigilli	286	130	109	15	-	-
Falsità in atti e persone	5.282	3.511	974	171	30	9
<b>Contro lo Stato, le altre istituzioni sociali e l'ordine pubblico</b>	<b>2.687</b>	<b>305</b>	<b>2.260</b>	<b>320</b>	<b>48</b>	<b>12</b>
Contro la personalità dello Stato	22	18	4	1	1	-
Contro la pubblica amministrazione	1.397	203	1.061	77	33	8
Violenza, resistenza, ecc.	1.092	78	889	46	33	8
Peculato, malversazione, ecc.	57	8	59	8	-	-
Omissione atti d'ufficio, ecc.	248	117	113	23	-	-
Contro l'amministrazione della giustizia	1.174	64	1.029	202	13	4
Contro il sentimento religioso, ecc.	18	10	2	-	-	-
Contro l'ordine pubblico	76	10	164	40	1	-
di cui: associazione per delinquere	65	4	164	40	1	-
di cui: associazione di tipo mafioso	5	-	-	-	-	-
<b>Altri delitti</b>	<b>4.291</b>	<b>2.240</b>	<b>2.111</b>	<b>242</b>	<b>6</b>	<b>-</b>
<b>TOTALE</b>	<b>140.323</b>	<b>112.885</b>	<b>25.956</b>	<b>3.400</b>	<b>1.214</b>	<b>180</b>

Fonte: Istat.



dalle Forze di polizia (Polizia di stato, Carabinieri, Guardia di Finanza), le quali nel complesso costituiscono la **statistica della delittuosità**.

Questa si presenta con un elenco di fattispecie delittuose più ristretto in confronto a quella condotta dagli uffici giudiziari, tuttavia, a differenza di quest'ultima, opera una distinzione dettagliata per certi reati che si rivela molto importante nello studio analitico di fenomeni quali omicidi, rapine, sequestri di persona, furti.

Le due statistiche hanno caratteristiche differenti perciò non sono confrontabili, tuttavia, una appropriata e consapevole integrazione delle due fonti è essenziale per dare una chiave di lettura, più reale e attendibile possibile, ad un fenomeno complesso come quello della criminalità.

Parallelamente alle innovazioni normative che negli ultimi anni hanno interessato il sistema della giustizia<sup>(5)</sup> del nostro Paese, sono state introdotte almeno due importanti novità anche nell'ambito della produzione dei dati statistici sulla criminalità che in qualche modo hanno rappresentato una sorta di cesura rispetto al passato: la prima riguarda il passaggio di titolarità della rilevazione, a partire dal 1999, dall'Istat direttamente al Ministero di Grazia e Giustizia, l'altra si riferisce all'introduzione in tutti gli uffici giudiziari di primo grado giudicanti e requirenti della versione aggiornata (vers. 2.2.) di una preesistente struttura di registri informatizzati denominata "Re.Ge." tale da essere adoperata quale fonte per la produzione dei dati. I riflessi più evidenti di questi cambiamenti sulle statistiche sono stati, da un lato, l'istituzione presso le sedi di Corti d'Appello di appositi uffici di statistica presso i quali è stato impiegato personale esperto in questa disciplina, dall'altro, l'abbandono progressivo dei modelli di rilevazione cartacea a favore di un sistema informatizzato.

Il "Re.Ge." (acronimo di Registro Generale) nasce nel 1988 quale sistema integrato di supporto all'attività degli uffici del pubblico ministero, del giudice per le indagini e l'udienza preliminare e del pretore del dibattimento. La sua funzione è quella di agevolare il lavoro delle cancellerie penali nelle varie fasi del processo e sin dall'inizio ha evidenziato la sua caratteristica di strumento anzitutto amministrativo in grado di supportare il registro cartaceo; più debole è stata, invece, la sua bontà di fonte per la rilevazione delle informazioni statistiche sulla criminalità.

Nonostante tale limite, l'Istat pochi anni fa ha ritenuto che i tempi fossero maturi abbastanza per abbandonare i vecchi modelli cartacei di rilevazione ed acquisire le informazioni statistiche direttamente da questo archivio.

I vantaggi che derivano dall'utilizzo di Re.Ge. ai fini della rilevazione e



conoscenza del fenomeno della criminalità sono notevoli, tra cui segnaliamo:

- a) l'acquisizione delle informazioni direttamente su supporto informatico;
- b) il maggior numero di informazioni rispetto ai modelli 310 e 320;
- c) la possibilità di svolgere analisi più complesse rispetto al passato.

L'acquisizione dei dati direttamente su supporto informatico evita di trascrivere i fatti sui modelli cartacei, diminuisce i tempi di attesa e riduce i rischi di errore delle trascrizioni.

Il numero di informazioni che è possibile desumere dal sistema è superiore rispetto ai modelli cartacei se si considera che non solo tiene conto dei delitti ma anche delle caratteristiche dell'autore dei reati dei quali ne rileva in più rispetto al passato il luogo di nascita, la posizione giuridica (arrestato, fermato, ecc.) e consente, oltretutto, di attribuirgli esattamente il tipo e il numero dei reati commessi quando in precedenza a fini statistici gli veniva assegnato il delitto per il quale era prevista la pena più grave. Oltre agli aspetti appena citati, il sistema permette di avere informazioni sui delitti di autore noto denunciati ed archiviati prima dell'azione penale e, soprattutto, notizie sulle vittime, prima completamente assenti dal campo d'osservazione. Di esse è possibile conoscerne la condizione giuridica (persona fisica o giuridica), l'età, il luogo di nascita e di residenza<sup>(6)</sup>.

Il sistema permette inoltre di effettuare analisi più complesse che superano la semplice descrizione quantitativa del fenomeno. È possibile per esempio distinguere i reati secondo alcune caratteristiche degli autori o delle vittime (età, residenza, cittadinanza, ecc.), oppure di cartografare i fenomeni sul territorio fino al livello comunale.

Grazie a queste possibilità informative del tutto nuove si configura un eventuale ampliamento del campo di osservazione della statistica della criminalità che andrà a toccare altri aspetti, di carattere prettamente criminologico, fino a poco tempo fa impossibili da esplorare. Purtroppo a causa di alcune anomalie presenti principalmente nei dati di natura socio-anagrafica degli attori dei procedimenti giudiziari (autori e vittime)<sup>(7)</sup>, l'Istat non ritiene ancora opportuno effettuare questi approfondimenti e preferisce avvalersi di "Re.Ge." esclusivamente per l'acquisizione delle informazioni che in precedenza venivano rilevate con i modelli cartacei (numero di procedimenti, numero di reati, numero di autori, ecc.).

Le sperimentazioni che in questi anni vengono fatte in diverse parti dell'Italia, tra le quali è compresa quella svolta in Emilia-Romagna, cercano almeno in parte di colmare tale vuoto, senza, ovviamente sostituire il ruolo dell'Istat che rimane centrale in questo particolare ambito delle statistiche.



Esse vanno considerate piuttosto come sforzi volti alla valorizzazione del sistema informativo in questione attraverso la determinazione di appropriate metodologie e l'approfondimento di taluni aspetti del fenomeno della criminalità sinora sconosciuti. Lo scopo naturalmente non è solo quello di ampliare le conoscenze ma anche di offrire suggerimenti e spunti necessari per migliorare il sistema dei registri generali.

Nelle prossime pagine forniremo alcuni elementi per inquadrare meglio il lavoro che in questi mesi abbiamo effettuato con la Corte d'Appello di Bologna e con l'Ufficio regionale dell'Istat a partire dai dati Re.Ge. Non entreremo naturalmente nel dettaglio della metodologia utilizzata e nei commenti dei risultati considerato che tali approfondimenti potranno essere compiuti attraverso la consultazione del volume completo di prossima pubblicazione.

### 3. ALCUNI ELEMENTI TRATTI DAL SISTEMA INFORMATIVO RE.GE.

Prima di illustrare i risultati del lavoro poc'anzi citato è opportuno fare un breve accenno alla geografia giudiziaria del nostro paese la quale può rivelarsi utile per inquadrare meglio il flusso informativo che alimenta i registri generali e, di conseguenza, parte delle statistiche giudiziarie.

L'organizzazione territoriale della giustizia in Italia è strutturata in circondari nei quali hanno competenza i tribunali, con i relativi uffici di procure e GIP, e la Corte d'Assise. Più circondari compongono un **distretto giudiziario** (o di Corte d'appello) nella quale svolge le sue funzioni la Corte d'appello con la relativa procura e la Corte d'assise d'appello. Se non teniamo conto della Corte di Cassazione e della Procura generale presso la Corte di Cassazione, degli Uffici del Giudice di pace, dei Tribunali per i minorenni, dei Tribunali penali militari e dei Tribunali ed Uffici di sorveglianza, attualmente la giustizia penale nel nostro paese risulta amministrata dai seguenti organi:

- 165 Tribunali con relative Procure della Repubblica (e 218 Sezioni distaccate di tribunale);
- 29 Corti di Appello (comprese tre sezioni distaccate) con le relative Procure generali.

A livello territoriale dunque l'organizzazione giudiziaria si suddivide in 165 circondari che fanno capo a 26 distretti di Corte d'appello. Da questi elementi è facile intuire che la circoscrizione giudiziaria non coincide, o quantomeno non sempre coincide, con quella amministrativa (provincia e regione). Infatti, come è possibile osservare nella tabella 2 nella quale



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Tabella 2 - *La geografia giudiziaria in Italia*

Distretti di Corte di appello	Regioni e province corrispondenti	Popolazione dei distretti di Corte di appello 01.01.2001	Regioni	Popolazione delle regioni al 01.01.2001
Torino	Piemonte e Valle d'Aosta	4.410.320	Piemonte	4.289.731
			Valle d'Aosta	120.589
Milano	Milano, Como, Varese, Pavia, Sondrio, Lecco, Lodi	6.322.814		
Brescia	Brescia meno 2 comuni, Bergamo Cremona, Mantova	2.798.403	Lombardia	9.121.714
Trento	Trento e 2 comuni prov. Brescia	478.356		
Bolzano (Sez.)	Bolzano	465.264	Trentino-A. Adige	943.123
Venezia	Veneto e 1 comune prov. Pordenone	4.541.278	Veneto	4.540.853
Trieste	Friuli-Venezia Giulia meno 1 comune prov. Pordenone	1.188.169	Friuli-V. Giulia	1.188.169
Genova	Liguria e prov. Massa-Carrara	1.820.391	Liguria	1.621.016
<b>Bologna</b>	<b>Emilia-Romagna</b>	<b>4.008.663</b>	<b>Emilia-Romagna</b>	<b>4.008.663</b>
Firenze	Toscana meno prov. Massa-Carrara	3.348.229	Toscana	3.547.604
Perugia	Umbria	840.482	Umbria	840.482
Ancona	Marche e 1 comune prov. Teramo	1.470.537	Marche	1.469.195
Roma	Lazio e 5 comuni prov. Caserta	5.314.661	Lazio	5.302.302
L'Aquila	Abruzzo meno 1 comune prov. Teramo	1.279.941	Abruzzo	1.281.283
Campobasso	Molise	327.177	Molise	327.177
Napoli	Napoli, Avellino, Benevento, Caserta meno 5 comuni	4.677.421		
Salerno	Salerno	1.092.464	Campania	5.782.244
Bari	Bari, Foggia	2.272.900		
Lecce	Lecce, Brindisi	1.226.736		
Taranto (Sez.)	Taranto	586.972	Puglia	4.086.608
Potenza	Basilicata	604.807	Basilicata	604.807
Catanzaro	Catanzaro, Cosenza, Crotona, Vibo Valentia	1.473.224		
Reggio di Calabria	Reggio di Calabria	570.064	Calabria	2.043.288
Palermo	Palermo, Agrigento, Trapani	2.133.288		
Messina	Messina meno 3 comuni	666.003		
Caltanissetta	Caltanissetta meno 1 comune, Enna più 1 comune prov. Messina	439.035		
Catania	Catania, Ragusa, Siracusa, 2 comuni prov. Messina e 1 prov. Caltanissetta	1.838.374	Sicilia	5.076.700
Cagliari	Cagliari, Oristano, 68 comuni prov. Nuoro	1.058.322		
Sassari (Sez.)	Sassari, Nuoro meno 68 comuni	589.722	Sardegna	1.648.044
ITALIA		57.844.017	ITALIA	57.844.017

Fonte: Istat



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

vengono riportati i distretti di Corte d'Appello e le circoscrizioni amministrative in essi compresi, alcuni distretti comprendono, oltre ai comuni della rispettiva regione, anche qualche comune o addirittura – come nel caso della Liguria – una intera provincia di una regione confinante. Ciò, ovviamente, può creare qualche difficoltà quando si vogliono rappresentare i fenomeni per circoscrizione amministrativa (provincia o regione) e non per quella giudiziaria. In questi casi bisogna operare una ricostruzione dei dati a partire da quelli che si riferiscono al distretto o ai distretti in cui il territorio è compreso. Questo non è il caso dell'Emilia-Romagna per la quale il distretto giudiziario coincide esattamente con quello amministrativo (la regione) (cfr. tabella 2).

Il distretto della Corte di Appello di Bologna è costituito da nove circondari, ognuno di essi ha sede nel capoluogo di provincia e corrisponde esattamente alla circoscrizione amministrativa della provincia (escluso Ferrara che amministra anche un comune della provincia di Bologna) (cfr. tab. 3).

I registri generali informatizzati (Re.Ge.) sono tenuti presso le cancellerie penali degli uffici di primo grado giudicanti (tribunali) e requirenti (Procure) di ogni circondario. Ai fini del nostro lavoro sono stati necessari esclusivamente i dati provenienti dalla Procure della Repubblica.

Tabella 3 - Il distretto di Corte d'Appello di Bologna.

CIRCONDARI	CORTE DI ASSISE	TRIBUNALE	SEZIONE DISTACCATA	POPOLAZIONE RESIDENTE	COMUNI AMMINISTRATI
BOLOGNA	Bologna	Bologna	-	715.073	35
		Bologna	Imola	130.543	11
		Bologna	Porretta Terme	60.885	13
FERRARA	Ferrara	Ferrara	-	356.825	27
FORLÌ	Forlì	Forlì	-	170.551	15
		Forlì	Cesena	181.926	15
MODENA	Modena	Modena	-	407.071	24
		Modena	Carpi	83.266	3
		Modena	Pavullo nel Frignano	50.122	14
		Modena	Sassuolo	79.984	6
PARMA	Parma	Parma	-	295.293	32
		Parma	Fidenza	99.621	15
PIACENZA	Piacenza	Piacenza	-	265.747	48
RAVENNA	Ravenna	Ravenna	-	185.966	4
		Ravenna	Faenza	83.011	7
		Ravenna	Lugo	81.246	7
REGGIO EMILIA	Reggio Emilia	Reggio Emilia	-	386.137	38
		Reggio Emilia	Guastalla	57.308	7
RIMINI	Rimini	Rimini	-	269.195	20

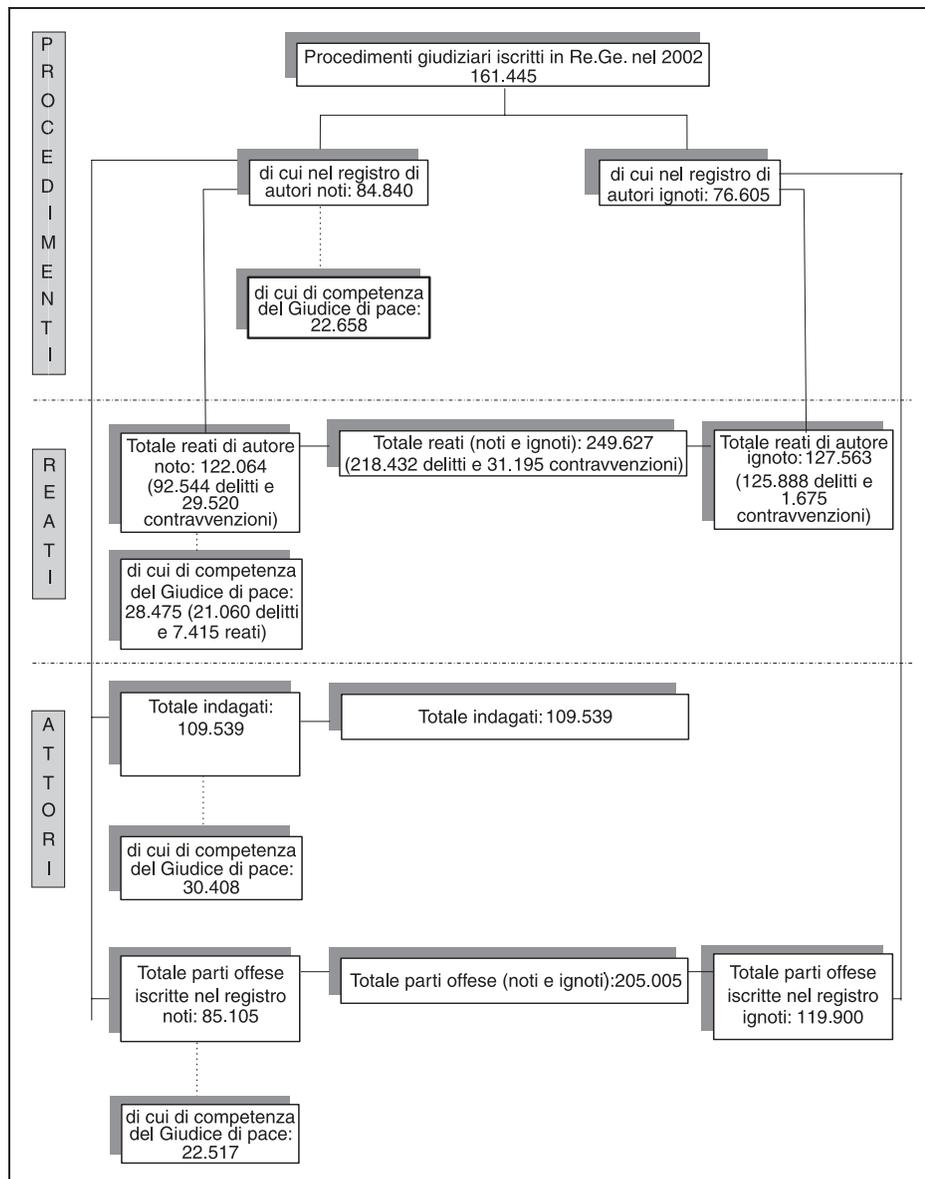
Fonte: Ministero di Grazia e Giustizia (situazione relativa al 1° gennaio 2000)



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Per illustrare in modo schematico il lavoro compiuto con i dati Re.Ge. abbiamo pensato di collocare nella figura 2 pochi ma essenziali elementi informativi.

Figura 2 - Alcuni elementi tratti dal sistema informativo Re.Ge.





Questa operazione ci consente, senza addentrarci in analisi specifiche, di dare un quadro generale dei risultati ottenuti, ma, soprattutto, ci permette di chiarire gli elementi basilari della struttura e del contenuto informativo del sistema Re.Ge. e di ciò che è possibile ottenere dal suo utilizzo. La figura 2 può essere letta sia da sinistra verso destra (senso orizzontale), sia dall'alto verso il basso (senso verticale).

Il sistema dei registri generali è composto da due archivi: uno è utilizzato per iscrivere i procedimenti giudiziari a carico di autori noti, l'altro per gli autori ignoti. Da ciascuno di essi è possibile desumere informazioni principalmente rispetto ai tre seguenti ambiti:

- 1) procedimenti giudiziari penali;
- 2) reati;
- 3) attori principali interessati nei procedimenti (autori e vittime).

Come è possibile notare, si tratta di un flusso informativo di tipo gerarchico, nel senso che le informazioni sui reati, sugli autori e sulle vittime sono desunte a partire dai procedimenti iscritti (o fascicoli), ma, nonostante tutto, i tre ambiti godono di propria autonomia analitica e rimandano ad obiettivi informativi specifici.

Più propriamente, lo studio dei **procedimenti** offre la possibilità di conoscere l'attività degli organi di giustizia (ad esempio il movimento dei procedimenti sopravvenuti, esauriti o pendenti). Lo studio dei **reati** (da distinguere in delitti e contravvenzioni), invece, consente di conoscere il grado di diffusione delle violazioni delle leggi penali (i crimini) riferito ad un certo periodo di tempo e per uno specifico territorio (comune, provincia, regione, distretto di Corte d'Appello). Infine, lo studio degli **attori dei reati** permette di avere informazioni sugli autori e sulle vittime quali ad esempio il sesso, l'età, la cittadinanza, ecc.

Come è stato già ricordato in precedenza, è proprio in questo ultimo ambito che Re.Ge. manifesta pienamente la sua utilità e il suo carattere innovativo se si considera che sino a pochi anni fa le notizie su chi commetteva i crimini ma soprattutto su chi li riceveva erano poche. Come è noto tale vuoto è stato colmato in parte dalle indagini sulla vittimizzazione condotte ogni cinque anni dall'Istituto nazionale di statistica su un campione di cinquanta mila individui<sup>(8)</sup>.

Lo studio che abbiamo condotto a partire dai dati Re.Ge. ha adottato un approccio e una metodologia sperimentale perciò i risultati non sono confrontabili con quelli ufficiali pubblicati dall'Istat.

In particolare le caratteristiche salienti di questo approccio si possono così sintetizzare:



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

- a) il campo d'osservazione è costituito dai procedimenti penali iscritti in Re.Ge. nell'anno 2002;
- b) i reati analizzati, di conseguenza, non sono quelli per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale nel 2002 bensì quelli iscritti nel sistema informativo nel medesimo anno;
- c) la classificazione dei reati utilizzata non è quella che usa l'Istituto nazionale di statistica per la statistica della criminalità ma quella adottata da Consiglio superiore della magistratura;
- d) lo studio non solo dei delitti ma, a differenza della statistica della criminalità, anche delle contravvenzioni;
- e) la rappresentazione dei reati (delitti e contravvenzioni) su cartografia per comune dove sono stati commessi secondo i quozienti di criminalità;
- f) l'analisi delle caratteristiche strutturali degli autori e delle vittime di reato (sesso, età, luogo di nascita, cittadinanza, ecc.);
- g) il carico di lavoro penale assegnato al Giudice di pace.

#### NOTE

- (1) Regione Emilia-Romagna, *Quaderni di città sicure. Ottavo Rapporto. Anno 2002*, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 2002 pp. 165 e ss.
- (2) Per la verità l'intesa è ancora in corso e una esperienza simile è stata ripetuta anche nel 2002. Per risultati del lavoro si rimanda al sito [www.istat.it](http://www.istat.it) (sezione documenti).
- (3) La pubblicazione del Rapporto di ricerca è prevista in concomitanza dell'inaugurazione dell'anno giudiziario (2004).
- (4) Più esattamente sono 377 le voci di delitto ricavate dal Codice penale e da altre leggi speciali in materia penale.
- (5) Si pensi all'introduzione del giudice unico che ha comportato l'unificazione degli uffici giudiziari di pretura e di tribunale e la contemporanea istituzione di sezioni distaccate di tribunale, alla legge in materia di depenalizzazione dei reati minori e l'attribuzione di competenze penali, a decorrere dal primo gennaio 2002, al giudice di pace.
- (6) Una informazione importante che purtroppo non viene rilevata da Re.Ge. è il sesso della parte offesa. Questa è una mancanza di non poco conto, visto che non si può prescindere dal genere di chi subisce il



reato quando si deve effettuare uno studio sulla vittimizzazione. Tale mancanza, come tutte le anomalie che si presentano per le variabili non propriamente del sistema di giustizia (le variabili strutturali degli attori dei procedimenti), è giustificata dal fatto che Re.Ge. nasce inizialmente per la gestione dei procedimenti e non per fini statistici e sociali. È auspicabile un miglioramento ed affinamento del Re.Ge., che sia in grado di essere da supporto alle attività giudiziarie, ma anche capace di offrire informazioni preziose per chi opera in settori diversi di quelli della giustizia.

(7) Ci riferiamo principalmente ai dati mancanti.

(8) Per la verità le informazioni sugli autori sono desunte dalle statistiche sugli imputati condannati; il vero vuoto informativo riguarda le vittime. Le indagini di vittimizzazione in parte fanno luce su questo aspetto anche se si tratta di indagini campionarie che hanno anche altri obiettivi (per esempio stimare il numero oscuro dei reati) e si riferiscono ad un numero ristretto di reati. Per approfondimenti su questa indagine cfr. Istat, *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione (Anno 1997-98)*. Roma, Istat, 1999.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---



# Le azioni di miglioramento della sicurezza in Emilia Romagna. Uno sguardo d'insieme sul periodo 1999-2003

di Rino Fasol

## 1. PREMESSA

A partire dal 1999 la Regione Emilia Romagna ha avviato un programma di finanziamento di azioni proposte dalle amministrazioni locali nell'ambito della sicurezza urbana.

Nell'ottavo rapporto annuale Selmini e Arsani<sup>(1)</sup> hanno proposto un primo bilancio delle iniziative finalizzate al miglioramento della sicurezza.

In questo rapporto forniremo, oltre all'aggiornamento del quadro delle iniziative finanziate, una analisi dei progetti proposti dalle varie amministrazioni locali ed alcuni dati sull'entità dei finanziamenti erogati. La nostra intenzione è, da un lato, di mettere a confronto le intenzioni delle amministrazioni (rappresentate dai progetti proposti per il contributo finanziario) con l'esito della selezione dei progetti; dall'altro di fornire elementi per una valutazione dell'entità dell'impegno finanziario a sostegno delle azioni di miglioramento della sicurezza.

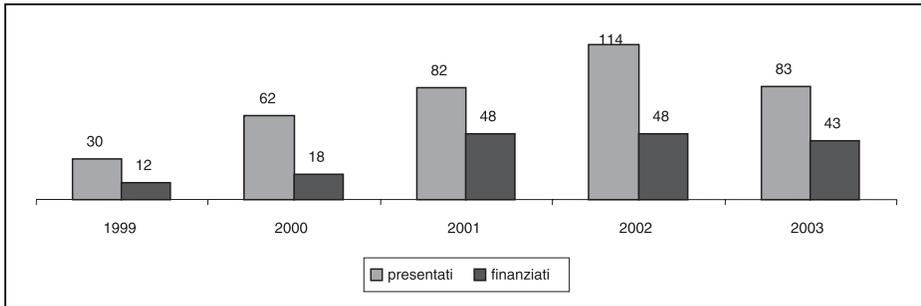
## 2. PROGETTI PRESENTATI E FINANZIATI

Come si può vedere nella figura 1 il numero dei progetti presentati per il finanziamento è andato costantemente aumentando dai 30 del 1999 ai 114 del 2002 per poi ridiscendere nel 2003 ad 83; il numero di quelli approvati, dopo il rilevante incremento del 2001, si è sostanzialmente stabilizzato.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Figura 1 - *Progetti presentati e finanziati (valori assoluti).*



Nella tabella 1 è invece riportato il numero di progetti approvati nei vari anni per le amministrazioni di ciascun territorio provinciale.

Tabella 1 - *Progetti finanziati per anno per territorio provinciale (valori assoluti)*

Province	Numero di progetti per anno					TOTALE
	1999	2000	2001	2002	2003	
Piacenza	2	2	2	3	2	11
Parma		1	7	4	3	15
Reggio Emilia	1	2	7	7	8	25
Modena	2	3	7	10	4	26
Bologna	3	4	10	12	14	43
Ferrara	1	2	2	3	5	13
Ravenna	2	2	6	4	4	18
Forlì/Cesena		1	3	3	1	8
Rimini	1	1	4	2	2	10
<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>43</b>	<b>169</b>

Gli obiettivi e gli ambiti di intervento dei progetti di sicurezza presentati dalle amministrazioni locali sono stati spesso più di uno<sup>(2)</sup>; come si può vedere dalla tabella 2 la maggior parte (27,1%) dei progetti finanziati – nell'insieme dei cinque anni – ha riguardato interventi di animazione dello spazio pubblico e di sostegno alla partecipazione sociale. Al secondo posto si collocano gli interventi per categorie a rischio (22,3%); di poco più ridotte sono le quote di progetti finalizzati ad interventi sull'illuminazione pubblica (20,5%) e all'installazione di sistemi di videosorveglianza (20,5%). Nell'insieme si può dire che sono prevalsi – seppur non in modo particolarmente marcato – i finanziamenti ad azioni di prevenzione sociale; se si guarda invece al contenuto dei progetti

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



**Tabella 2 - Ambiti<sup>(3)</sup> di intervento dei progetti presentati e approvati (valori percentuali<sup>(4)</sup> sul totale dei progetti)**

Ambito di intervento	% sul totale dei presentati	% sul totale degli approvati
Animazione dello spazio pubblico e partecipazione sociale	15,8	27,1
Interventi per categorie a rischio	13,0	22,3
Illuminazione	31,6	20,5
Videosorveglianza	22,3	20,5
Servizi per l'integrazione multi-etnica	11,3	19,9
Campagne Informative	11,9	18,1
Arredo urbano con funzione socializzante	11,3	15,7
Qualificazione tecnologica/organizzativa polizia locale	12,4	11,4
Formazione Educazione	7,6	11,4
Osservatori/ricerche	7,3	10,2
Mediazione dei conflitti	4,2	9,0
Arredo urbano con funzione difensiva	9,3	8,4
Sorveglianza Polizia Locale	5,9	6,0
Sorveglianza Altri Soggetti	5,6	4,2
Servizi alle vittime	2,3	4,2
Sorveglianza Polizia Privata	4,2	3,6
Promozione di sistemi di difesa passiva	2,0	3,0

proposti, le amministrazioni sarebbero state intenzionate ad attuare nella maggioranza dei casi azioni di prevenzione situazionale, in particolare di illuminazione pubblica (31,6%) e di videosorveglianza (22,3%).

L'arco di tempo tutto sommato limitato coperto dai finanziamenti, la ridotta numerosità della maggior parte delle categorie di interventi, la presumibile flessibilità di applicazione dei criteri di classificazione su cui si basa la tipologia degli interventi, le modifiche ai vincoli sull'ammissibilità delle spese<sup>(5)</sup>; sono questi i principali motivi per consigliare molta cautela nell'analisi dei cambiamenti che si registrano di anno in anno rispetto agli ambiti di intervento individuati dai progetti approvati, così come sono riportati nella tabella 3. Si può comunque segnalare la relativa riduzione di peso degli interventi (di prevenzione situazionale, come si è detto) sull'illuminazione pubblica e, più marcatamente, delle installazioni di sistemi di videosorveglianza, che perdono la testa della graduatoria dei progetti approvati in maggior numero nel 2001, cedendola nel 2003 agli interventi sull'arredo urbano con funzione socializzante, a quelli di animazione degli spazi pubblici a sostegno della partecipazione sociale ed a quelli a favore delle categorie a rischio (più orientati alla prevenzione sociale). Da segnalare anche come per le campagne informative e l'attività di ricerca e monitoraggio si registrino sostanziali ridimensionamenti rispetto al 2001.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Tabella 3 - Ambiti di intervento dei progetti approvati per anno (valori assoluti<sup>(5)</sup>)**

Ambito di intervento	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Misure di prevenzione situazionale</b>					
Illuminazione	0	1	14	8	10
Videosorveglianza	1	1	14	12	5
Qualificazione tecnologica/organizzativa polizia locale	1	1	6	6	5
Sorveglianza Polizia Locale	0	0	3	2	5
Sorveglianza Altri Soggetti	1	0	3	0	3
Sorveglianza Polizia Privata	0	0	3	1	2
Promozione di sistemi di difesa passiva	0	1	2	1	1
Arredo urbano con funzione difensiva	0	2	6	4	1
<b>Misure di prevenzione sociale rivolta a gruppi disagiati</b>					
Interventi per categorie a rischio	1	6	7	12	11
Servizi per l'integrazione multietnica	0	6	8	11	7
Servizi alle vittime	3	0	1	0	3
<b>Misure di prevenzione sociale rivolta all'ambiente fisico e alla comunità</b>					
Arredo urbano con funzione socializzante	2	2	2	6	14
Animazione spazio pubblico e partecipazione sociale	3	5	10	15	12
Campagne Informative	2	8	12	3	5
Mediazione dei conflitti	2	1	5	2	5
Formazione Educazione	2	3	6	6	2
<b>Misure di accompagnamento</b>					
Osservatori/ricerche	4	2	5	5	1
<b>Totale progetti approvati</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>48</b>	<b>46</b>	<b>41</b>

Non si può certo pensare che l'approvazione o meno di un progetto ed il suo conseguente finanziamento dipendano esclusivamente dal suo contenuto, dagli obiettivi che si prefigge; può essere comunque di un certo interesse osservare come sia più o meno variato nel tempo il rapporto fra il numero di progetti presentati ed approvati con riferimento agli ambiti di intervento. Nella tabella 4 è riproposto il numero di progetti approvati nei vari anni assieme al numero (in corsivo nella tabella) di progetti presentati per i vari ambiti.

La cautela da usare in questo caso è ancora maggiore di quella raccomandata in precedenza. Il ridotto numero di progetti presentati (15 in 5 anni), aventi per oggetto la mediazione dei conflitti, può spiegare in parte il fatto che siano stati sempre tutti approvati; lo stesso può valere per i 7 progetti approvati (su 8 presentati) di attivazione di servizi alle vittime. La natura degli obiettivi, la loro coerenza con gli orientamenti delle politiche regionali sulla sicurezza concorre però giustamente a farne le categorie con il maggior grado di successo nell'esame delle richieste. Lo stesso probabilmente si può dire per gli interventi a favore di categorie a rischio (37 approvati su 39), per i servizi per l'integrazione

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



**Tabella 4 - Ambiti di intervento dei progetti approvati e presentati per anno (valori assoluti<sup>(7)</sup>)**

Ambito di intervento	1999	2000	2001	2002	2003	Totale
Animazione spazio pubblico partecipazione sociale	3	5	10	15	12	45
<i>presentati</i>	6	11	11	16	12	56
Interventi per categorie a rischio	1	6	7	12	11	37
<i>presentati</i>	2	10	10	13	11	39
Illuminazione	0	1	14	8	10	33
<i>presentati</i>	8	15	27	40	21	111
Videosorveglianza	1	1	14	12	5	33
<i>presentati</i>	6	7	19	30	16	78
Servizi per l'integrazione multietnica	0	6	8	11	7	32
<i>presentati</i>	1	9	10	12	7	39
Campagne Informative	2	8	12	3	5	30
<i>presentati</i>	3	12	15	7	5	42
Arredo urbano con funzione socializzante	2	2	2	6	14	26
<i>presentati</i>	4	2	6	9	19	40
Qualificazione tecnologica/organizzativa polizia locale	1	1	6	6	5	19
<i>presentati</i>	1	7	10	18	8	44
Formazione Educazione	2	3	6	6	2	19
<i>presentati</i>	8	4	7	6	2	27
Osservatori/ricerche	4	2	5	5	1	17
<i>presentati</i>	6	6	6	7	1	26
Mediazione dei conflitti	2	1	5	2	5	15
<i>presentati</i>	2	1	5	2	5	15
Arredo urbano con funzione difensiva	0	2	6	4	1	26
<i>presentati</i>	1	5	10	11	5	32
Sorveglianza Polizia Locale	0	0	3	2	5	10
<i>presentati</i>	2	2	6	5	6	21
Sorveglianza Altri Soggetti	1	0	3	0	3	7
<i>presentati</i>	2	5	6	3	4	20
Servizi alle vittime	3	0	1	0	3	7
<i>presentati</i>	3	0	1	1	3	8
Sorveglianza Polizia Privata	0	0	3	1	2	6
<i>presentati</i>	1	3	3	5	3	15
Promozione di sistemi di difesa passiva	0	1	2	1	1	5
<i>presentati</i>	0	2	3	1	1	7
Totale progetti approvati	12	18	48	46	41	165
<i>Totale progetti presentati</i>	33	62	81	105	72	353

multietnica (32 su 39) e per le azioni di animazione degli spazi pubblici e di sostegno alla partecipazione sociale (45 su 56). Quest'ultima categoria di azioni (si tenga presente che – come si è già detto – ogni progetto poteva articolarsi in più azioni<sup>(8)</sup>) è nell'insieme dei cinque anni seconda per numerosità solo agli interventi sull'illuminazione pubblica, che sono stati finanziati invece in meno di un terzo dei casi (33 su 111). Per quanto riguarda le proposte, più numerose delle azioni di animazione sono state in realtà anche quelle relative alla video-

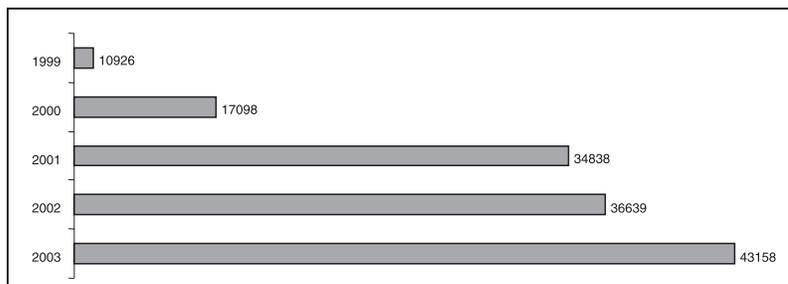


sorveglianza, che sono però state finanziate in una quota minore (33 su 78). Ovviamente il confronto andrebbe riferito distintamente a ciascun anno; si coglierebbero così le alterne fortune di alcune categorie di azioni; i numeri però sono troppo esigui e si rischia di sopravvalutare tendenze che solo su un più lungo periodo potrebbero essere confermate e che andrebbero comunque messe in relazione a tutti gli altri fattori che sono sicuramente intervenuti nel determinare l'esito dell'esame dei progetti proposti.

### 3. L'ENTITÀ DEI FINANZIAMENTI

Per quanto certi nel loro ammontare, i dati sui contributi concessi non sono agevoli da analizzare in ragione dell'elevata variabilità dei singoli importi erogati; il ricorso al valore medio dei finanziamenti per progetto è quasi obbligato, ma nasconde una realtà molto più articolata e composita di quella che riusciremo a rendere in questa sintetica analisi. Se si calcola l'importo medio del contributo concesso ai 169 progetti approvati nei cinque anni, il suo ammontare è pari a poco meno di 34.000 €<sup>(9)</sup>, ma la deviazione standard, che misura la dispersione attorno alla media, è di 29.000 €<sup>(10)</sup>. Sarà quindi con molta approssimazione che potremo fare confronti come quello proposto dalla figura 2, da cui però emerge con sufficiente chiarezza come sia costantemente aumentato a partire dal 1999 l'importo medio dei contributi.

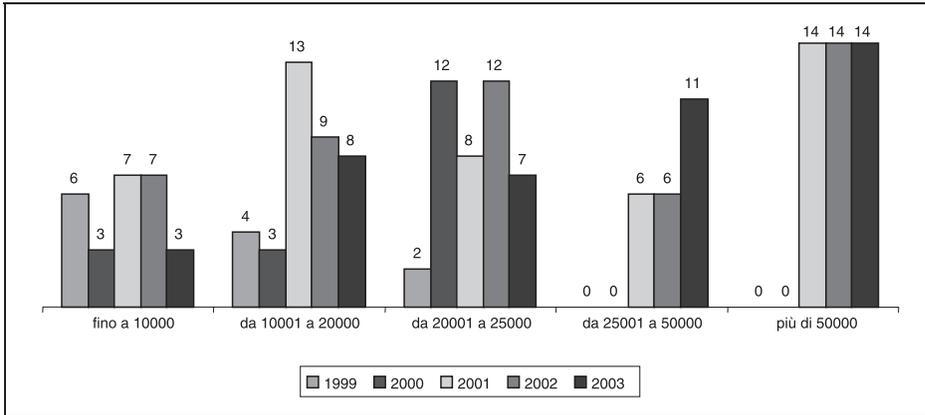
Figura 2 - Entità finanziamento medio per progetti approvati distinti per anno (valori medi in euro).



Un modo più efficace di rappresentare la distribuzione dei progetti in relazione all'ammontare del finanziamento è quello proposto dalla figura 3, in cui è riportato il numero di progetti approvati per ciascun anno suddivisi per fascia di importo del contributo. Si può vedere come nel



**Figura 3 - Numero di progetti approvati per fasce d'importo del finanziamento in euro per anno (valori assoluti).**

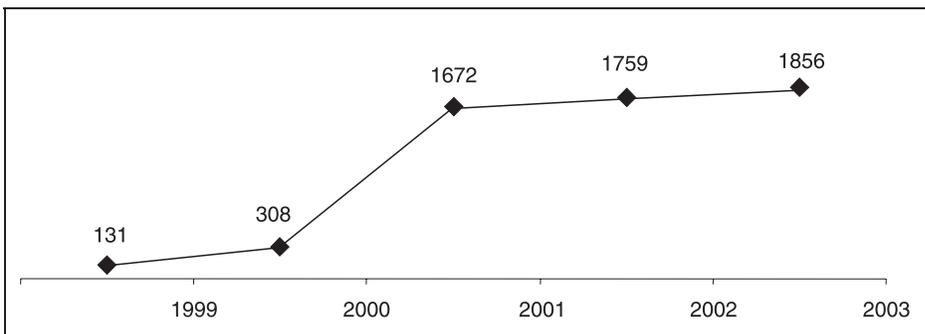


tempo tenda ad aumentare il numero di progetti con gli importi di finanziamento relativamente più alti; così come rimane costante (e di maggiore consistenza relativa) il numero di progetti con contributi superiori ai 50.000 €.

Se si considera che nei cinque anni di pari passo al contributo medio concesso è cresciuto il numero di progetti finanziati, si può dare un senso alla curva riportata nella figura 4. Nel 2003 l'aumento è stato un po' meno marcato per l'ammontare totale del finanziamento regionale, che però è stato in parte compensato dal minor numero di progetti ammessi al contributo.

Raccomandando molta cautela nella loro valutazione, si può ora considerare la distribuzione dei contributi alle amministrazioni dei diversi

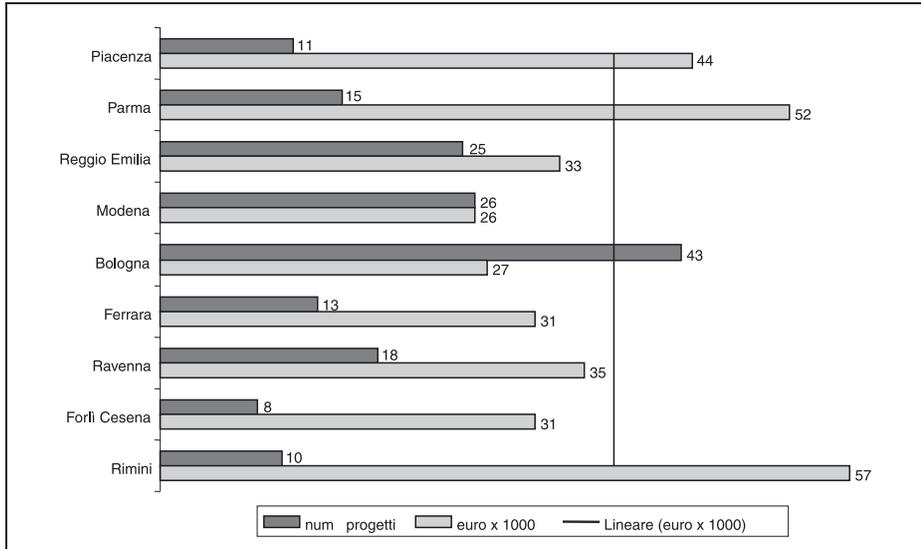
**Figura 4 - Entità finanziamento annuo complessivo (valori in migliaia di euro).**





Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Figura 5 - Entità finanziamento medio per progetto approvato (valori medi in migliaia di euro) e numero complessivo di progetti approvati nei cinque anni (valori assoluti) distinti per territorio provinciale.**



territori provinciali della regione. Bisogna tenere conto che si tratta comunque nella maggior parte dei casi di amministrazioni comunali di cui sono stati approvate le proposte ed il cui numero varia nei diversi ambiti provinciali. Si tratta quindi solo di un indicatore molto indiretto della distribuzione dell'impegno finanziario sul territorio regionale. Nella figura 5 sono riportati sia i dati sul numero di progetti finanziati nel complesso dei cinque anni, sia il loro finanziamento medio. Come si vede, il quadro che ne esce è abbastanza articolato, in quanto variano da territorio a territorio sia il numero di progetti approvati sia la consistenza dei contributi: al di sopra del valore medio del finanziamento dei singoli progetti (indicato dalla linea di tendenza) si collocano le amministrazioni delle province di Piacenza, Parma e Rimini, che hanno avuto per contro approvati un numero relativamente basso di progetti. D'altro lato, nel territorio della provincia di Bologna è stato finanziato un numero maggiore di progetti, ma di importo mediamente inferiore.

Ovviamente il numero di amministrazioni che operano nei diversi territori provinciali varia e questo potrebbe spiegare in parte le differenze nel numero di progetti finanziati (e proposti). Diversa è anche la popolosità dei diversi territori; non emerge però una



correlazione apprezzabile quanto meno fra l'entità del finanziamento dei progetti e il numero di abitanti dei comuni che li hanno proposti. Qualche dettaglio in più sulla consistenza del finanziamento ricevuto dalle varie amministrazioni lo si ricava dalla tabella 5 dov'è riportato il numero di progetti finanziati alle amministrazioni nei vari territori provinciali, distinti in base alla loro consistenza.

**Tabella 5 - Progetti finanziati per fasce d'importo per territorio provinciale (valori assoluti)**

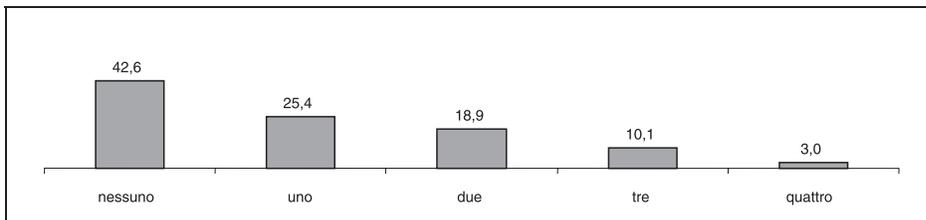
Province	Ammontare del contributo				
	fino a 10000 euro	da 10001 a 20000	da 20001 a 25000	da 25001 a 50000	più di 50000 euro
Piacenza	2	1	2	1	4
Parma	1	1	1	4	7
Reggio Emilia		8	8	5	4
Modena	5	8	6	3	3
Bologna	9	14	10	2	8
Ferrara	2	2	5	1	3
Ravenna	6	1	1	5	5
Forlì/Cesena		1	4	1	2
Rimini	1		2	1	5

#### 4. IL PARTENARIATO

Un altro elemento rilevante per l'analisi delle azioni di miglioramento della sicurezza è costituito dalla presenza e dal peso dei vari partner coinvolti nei progetti.

Nella figura 6 sono riportate le percentuali di progetti approvati distinti sulla base della presenza o meno di partner e del loro eventuale numero. Come si può vedere, nella maggior parte dei progetti è previsto l'intervento di almeno un partner. Merita di essere segnalato che, se si fa riferimento all'insieme dei progetti presentati nei cinque anni, la percentuale di quelli che prevedono almeno un partner è del 33,2; a far sì che – come si è appena visto – fra quelli finanziati prevalgano quelli

**Figura 6 - Progetti approvati distinti per numero di partner (valori percentuali, n = 169).**





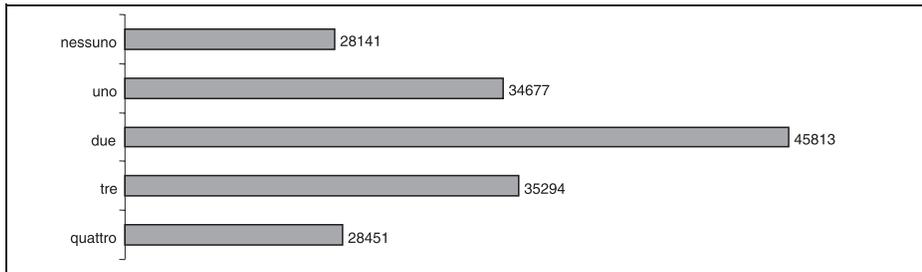
Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

con almeno un partner, è solamente il fatto che l'86,5% dei progetti che non fanno affidamento ad alcun partner non è stato approvato.

Considerando i progetti presentati, l'inclusione di un partner nel progetto è stata prevista da un numero sempre crescente di progetti a partire dal 1999 (3,0%) fino al 2001 (44,6%), per ridursi marcatamente nel 2002 (30,4%) e risalire di nuovo nel 2003 (41,0%).

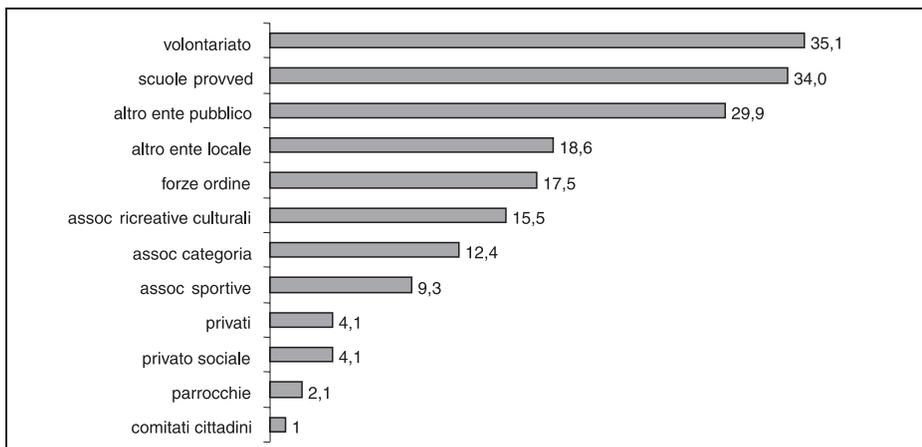
Nella figura 7 si può vedere come varia l'ammontare dei contributi in relazione alla presenza e numerosità dei partner; i progetti che ne prevedono uno o più ricevono tutti in media un contributo più consistente di quelli che non ne prevedono, anche se non si può certo sostenere che all'aumentare del numero dei partner aumenti in proporzione la consistenza del finanziamento.

**Figura 7 - Entità finanziamento medio per progetti approvati distinti per numero di partner (valori medi in euro).**



Nella figura 8 sono riportate la natura dei partner e il peso del loro intervento nell'insieme dei progetti approvati nei cinque anni.

**Figura 8 - Presenza dei partner nei progetti approvati (valori percentuali; n = 97<sup>(11)</sup>).**





Se si considerano separatamente i progetti approvati nei cinque anni, si nota un progressivo e consistente aumento del coinvolgimento delle scuole e delle istituzioni scolastiche, un continuo, anche se meno marcato, aumento della partecipazione delle forze dell'ordine e un notevole aumento nel 2003 della presenza del volontariato. Di contro cala in modo abbastanza netto il numero di progetto che prevedono la collaborazione di altri enti locali. Per le altre categorie di partner, l'esiguità del numero di progetti per anno non consente di operare dei confronti significativi.

## 5. NOTA CONCLUSIVA

Quella che si è qui proposta è solo una prima analisi descrittiva della progettazione di azioni di miglioramento della sicurezza sul territorio dell'Emilia Romagna. Ovviamente altri dati sarebbero necessari per valutare quale sia stato l'impatto di questi progetti sui problemi che intendevano affrontare, quali i livelli di efficienza ed efficacia conseguiti dalle varie amministrazioni nella realizzazione dei loro progetti; altre informazioni ancora sarebbero necessarie per valutare se e quanto sia stato realizzato in questo settore dalle amministrazioni locali al di fuori dell'ambito dei progetti finanziati dalla Regione Emilia Romagna che qui sono stati presi in considerazione. In questa direzione di analisi sono state avviate iniziative di ricerca, che potrebbero integrare le valutazioni dei progetti che l'amministrazione regionale ha iniziato a richiedere alle amministrazioni beneficiarie dei contributi. Stanno quindi maturando alcune delle condizioni necessarie a spostare questo tipo di analisi da un piano meramente descrittivo, riepilogativo, ad uno più propriamente analitico, valutativo, che possa fornire elementi di conoscenza a supporto delle decisioni nel campo delle politiche sulla sicurezza.

## NOTE

- (1) Selmini Rossella, Arsani Samanta (2003), *Le azioni di miglioramento della sicurezza in Emilia-Romagna. Un primo bilancio*, Quaderni di Città Sicure, 27(9), 153-163
- (2) In circa la metà dei progetti è stato indicato un unico ambito di intervento; in un quarto dei casi gli ambiti sono stati due, nel restante quarto gli ambiti sono stati tre o più.
- (3) Nella tabella gli ambiti sono elencati in un ordine che si basa sulla



consistenza del numero di progetti approvati rispetto a quelli presentati, come si vede dall'andamento crescente dei valori percentuali riportati nella seconda colonna.

(4) La somma delle percentuali non è pari a 100 in quanto, come si è detto, lo stesso progetto poteva riguardare più ambiti di intervento;

(5) A partire dal 2000 sono state ammesse al finanziamento le spese di investimento che prima erano escluse, con ovvie conseguenze sulle scelte delle amministrazioni proponenti, in particolare per quanto riguarda le misure di prevenzione situazionale

(6) Per quattro progetti non è stato possibile classificare le azioni; il totale quindi risulta pari a 165; il totale del numero di progetti non corrisponde al totale di azioni, in quanto – come già detto – ogni progetto poteva prevedere più azioni di diversa natura .

(7) Per quattro progetti non è stato possibile classificare le azioni; il totale quindi risulta pari a 165; il totale del numero di progetti non corrisponde al totale di azioni, in quanto – come già detto – ogni progetto poteva prevedere più azioni di diversa natura.

(8) Come è riportato nella tabella 4 i progetti approvati nei cinque anni sono stati 165 su 353 presentati (con una percentuale quindi di successo delle domande pari al 46,7%); le azioni proposte sono state nel complesso 631, di cui 358 quelle relative ai progetti approvati, il che porta a ricalcolare su questa base pari al 56,7 la percentuale di successo.

(9) Per rendere più agevole il confronto fra gli importi, abbiamo convertito in euro le somme in lire relative ai primi tre anni; non abbiamo invece corretto i valori per tenere conto dell'andamento dell'inflazione.

(10) Questo significa che circa tre quarti dei progetti hanno ottenuto un finanziamento compreso fra 5.000 e 64.000 € circa; l'altro quarto per importi ancora maggiori o minori.

(11) La base per il calcolo delle percentuali è data dal numero di progetti approvati in cui era effettivamente previsto almeno un partner; anche in questo caso la somma delle percentuali è superiore a 100 in quanto lo stesso progetto poteva prevedere la partecipazione di più di un partner.



# Oltre i “progetti pilota”

di **Carlo Bottigelli e Clara Cardia**

(con la collaborazione di **Cosimo Braccesi** per il primo paragrafo)

## 1. INTRODUZIONE

Già lo scorso anno, nel Rapporto 2002, abbiamo dato conto dell'esperienza di collaborazione tra la Regione Emilia-Romagna e il Politecnico di Milano, laboratorio Qualità urbana e sicurezza, nello sviluppo dei tredici progetti pilota promossi dalla Regione. Com'è noto si tratta di tredici progetti di riqualificazione urbana finalizzati al raggiungimento di migliori standard di sicurezza ai quali sono state destinate risorse aggiuntive rese disponibili dalla Regione e dai Comuni che li hanno promossi.

Questa collaborazione, continuata anche quest'anno, coinvolge il Laboratorio del Politecnico e i Servizi regionali Riqualificazione urbana e Politiche per la sicurezza secondo modalità già sperimentate positivamente lo scorso anno.

L'attività di quest'anno relativa ai progetti pilota si è sviluppata su due piani. Quello della consulenza specialistica fornita dal Politecnico ai Comuni, per il tramite della Regione, che ha riguardato lo sviluppo dei progetti definitivi di intervento propedeutici alla sottoscrizione degli Accordi di programma tra Regione e singoli Comuni. Questa consulenza ha riguardato nel corso del 2003 quattro dei tredici progetti in corso di attuazione, Calderara, Rubiera, Reggio Emilia e Modena a cui si aggiungono i cinque studi già realizzati lo scorso anno su Forlì, Ferrara, Ravenna, Rimini e Parma. Si è così giunti, alla fine del 2003, alla sottoscrizione di 12 Accordi di programma su 13 progetti in corso di realizzazione, con il conseguente avvio delle attività di progettazione esecutiva e di realizzazione delle opere in essi previste.

Parallelamente i Comuni interessati hanno iniziato lo sviluppo delle indagini pre-intervento ricomprese nei progetti di valutazione dei risultati che accompagnano tutti i progetti pilota. Significativa, in questo contesto, la decisione di vincolare l'erogazione della prima quota di



contribuito alla trasmissione delle relazioni relative alle indagini pre-intervento.

Il secondo piano della collaborazione tra Regione e Politecnico ha invece riguardato, su sollecitazione del Comune di Ferrara, lo sviluppo di un'attività di aggiornamento specialistico rivolta ai tecnici e ai funzionari dei Comuni interessati, con particolare riferimento agli uffici tecnici, agli uffici sicurezza e ai servizi di polizia municipale, con l'obiettivo di cominciare a disseminare quello che dall'esperienza si andava imparando.

Si è quindi organizzato un primo seminario a Ferrara a cui seguiranno altri moduli formativi sempre a Ferrara e poi a Piacenza e a Reggio Emilia. Nella scelta del metodo di comunicazione didattica si è optato per una formazione "attiva"; si è così usato un caso affrontato l'anno scorso (il caso del progetto pilota della stazione di Parma) per esporre metodi e criteri di valutazione dei progetti e si è poi usato un caso "nuovo", scegliendo il PRU della darsena di Ravenna (settore sud), per applicare direttamente e su un caso concreto, in un "laboratorio" a cui hanno collaborato docenti e partecipanti al seminario, la stessa metodologia di valutazione.

La vera novità, però, è stata un'altra: la richiesta da parte di due importanti comuni, Piacenza e Ferrara, di utilizzare la stessa metodologia di valutazione e di sostegno alla progettazione, sperimentata con i progetti pilota, a due grandi progetti di sviluppo urbano in corso di realizzazione nelle due città. Questo significa che questa metodologia di lavoro è stata considerata importante ai fini della sicurezza anche al di fuori delle opportunità (le risorse) e dei vincoli (gli accordi di programma) che hanno caratterizzato l'esperienza dei progetti pilota.

In questo modo il metodo di lavoro messo a punto l'anno precedente per i progetti pilota – che si era rivelato adeguato – è stato riutilizzato per fornire assistenza ai comuni su altri importanti interventi di riqualificazione dello spazio urbano. Si è così passati dalla logica di concertazione, propria degli accordi di programma, ad una logica collaborativa tra istituzioni finalizzata unicamente a migliorare, in funzione della sicurezza, gli interventi programmati.



Dei diversi temi emersi durante questo anno di lavoro si è scelto di trattare in questo rapporto solo quelli particolarmente rilevanti: per il loro impatto sul contesto urbano, perchè ricorrenti in diverse città della regione, perchè tipici, piu' in generale, di molte città di medie dimensioni. Questi temi sono:

- i grandi quartieri residenziali "introversi";
- le megastrutture o mega progetti;
- la necessità di uno strumento di coordinamento per la vitalità e la sicurezza negli interventi di riqualificazione urbana.

Nel testo che segue questi temi verranno prima discussi nei loro aspetti generali e successivamente illustrati concretamente e nel dettaglio attraverso uno dei casi di studio sviluppati quest'anno. Si tratta di temi molto diffusi e allo stesso tempo nuovi nella prassi urbanistica recente e certamente andranno ulteriormente approfonditi in un'ottica di urbanistica e sicurezza. Quello che segue è un primo contributo in questa direzione.

## 2. I QUARTIERI RESIDENZIALI INTROVERSI: ASPETTI GENERALI

### **Il problema**

Negli ultimi decenni sono sorti in molte città italiane ai bordi del tessuto urbano, o in aree liberate dalla dismissione di attività obsolete, insediamenti residenziali "introversi", concepiti in modo autonomo e autoreferenziale, sia dal punto di vista funzionale che morfologico. Sono stati creati allo scopo di offrire un prodotto immobiliare con immagine di qualità, che si differenziasse dal tessuto comune della periferia.

Questo modello insediativo (derivato da esperienze americane impostate sull'uso dell'auto privata come unico mezzo di trasporto) ha basato in origine la sua attrattività sulla presenza di verde collettivo; oggi viene promosso anche come risposta alla crescente domanda di sicurezza da parte degli abitanti delle periferie.

Nei fatti questo tipo di insediamenti non rappresenta tuttavia una risposta alla domanda di sicurezza perché oltre a presentare comunque problemi interni, crea problemi all'intera città che incidono sulla sicurezza collettiva.



### ***Le ragioni della diffusione di questo modello***

I motivi alla base dell'apparente successo tra gli imprenditori immobiliari e gli stessi utenti di questo modello insediativo sono:

- di tipo commerciale: la volontà di offrire sul mercato immobiliare un quartiere “unico”, con propri spazi verdi, diverso dal resto della periferia “brutta” e indifferenziata, che il nuovo insediamento rifiuta ed alla quale volge le spalle;
- di immagine e innovazione: perché in Italia questo modello di insediamento sembra rispondere alle aspettative della classe media, che è influenzata dagli stili di vita di altri paesi diffusi dai media;
- di sicurezza: il fatto di essere un quartiere chiuso verso l'esterno o difficilmente penetrabile dagli altri residenti, viene “venduto” come un beneficio in termini di sicurezza, rispetto alla periferia insicura.

### ***Considerazioni in termini di sicurezza***

L'analisi e la valutazione in termini di sicurezza di questi insediamenti “introvertiti” ha evidenziato alcuni fattori critici sia nel loro impatto sulla città e sui quartieri circostanti, sia nel funzionamento interno dei quartieri stessi.

### ***Rapporto con il contesto urbano***

– L'impianto centripeto autoreferenziale, con un confine definito e concreto verso l'esterno crea un “dentro” e un “fuori”, entrambi con problemi di sicurezza: all'interno c'è un'apparente sensazione di sicurezza (dentro le mura), ma l'isolamento e la scarsa conoscenza di quanto avviene all'esterno ingenera comunque una sensazione generalizzata e ingiustificata di paura; all'esterno (fuori dalle mura), l'immediato contorno della barriera di confine – o il retro degli edifici che si affacciano verso il centro dell'insediamento – diventano terra di nessuno dove si insediano progressivamente degrado, attività antisociali e criminose.

– L'assetto ad enclave di questo tipo di quartieri pone problemi all'insieme del tessuto urbano circostante. Infatti nella maggior parte dei casi il nuovo insediamento rompe la continuità delle trame urbane e dei percorsi esistenti, in altri compromette la loro possibile saldatura in futuro. La continuità delle trame urbane è importante in quanto dà unità spaziale e percettiva al tessuto urbano e permette ai cittadini una identificazione e appropriazione dei luoghi più ampia di quella dell'immediato vicinato, consente di muoversi “a stella” nello spazio urbano e quindi di avere una migliore fruizione della città.



- La rottura dei percorsi incide sull'intensità di flussi veicolari e pedonali e crea problemi nelle zone intorno all'enclave, in quanto con la riduzione dei flussi diminuisce la vitalità delle strade e si riduce quindi la sorveglianza spontanea; questo impoverimento dei movimenti sulle strade è particolarmente grave nelle zone periferiche, dove la vitalità è già di per sé scarsa.
- Questi quartieri sono concepiti per un uso estensivo dell'auto privata "porta a porta" come unica possibilità di spostamento interquartiere sulle medie e lunghe distanze (il trasporto pubblico tradizionale si adatta difficilmente a questo modello di insediamento); gli spostamenti quotidiani avvengono quindi quasi esclusivamente in auto, sottraendo pedoni ai marciapiedi e riducendo la sorveglianza spontanea. Inoltre, in questi quartieri sono fortemente penalizzate quelle categorie di persone (circa il 20% della popolazione) che non possono guidare (ragazzi, anziani ecc.) cui viene negata la possibilità di spostamento (quindi anche la libertà personale). Ne consegue che questi cittadini si muovono molto meno, riducendo il movimento nel tessuto dell'intera città, diminuendo quindi anche la sorveglianza spontanea complessiva. E' sufficiente analizzare lo stile di vita (e l'insicurezza) dei sobborghi della città americane per avere una conferma di questo effetto.
- Nelle città in cui questo tipo di quartieri viene replicato nella periferia, con un sistema a cellule autonome non inter-collegate, si crea una "non-città" con spazi interstiziali di territorio incontrollato e pericoloso.
- I nuovi quartieri sono spesso l'occasione per riqualificare ampie zone di periferia in quanto possono innescare processi virtuosi. Se i nuovi insediamenti hanno un carattere introverso l'effetto catalizzatore della riqualificazione è molto più difficile da ottenere, perché viene a mancare il necessario interscambio con le zone circostanti.

### ***Problemi interni***

- Queste oasi residenziali non solo si rivelano spesso poco rispondenti alle aspettative create negli abitanti dalla promozione immobiliare (qualità del verde collettivo, servizi ben tenuti, sicurezza diffusa), ma si rivelano anche nel tempo assai onerosi in termini di costi di manutenzione e sorveglianza, che incidono fortemente sulle spese condominiali. Ne consegue spesso un abbassamento del livello di qualità di manutenzione e sorveglianza, con problemi per la sicurezza.
- Per la loro ubicazione e il loro carattere mono-funzionale questi quartieri sono molto sensibili in termini di vitalità ai cicli temporali del giorno e della settimana, (risultano cioè molto poco vitali in alcune fasce



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

orarie della giornata e durante i weekend); entrambi questi motivi incidono sulla sorveglianza spontanea e quindi sulla sicurezza effettiva.

- Se si degradano per ragioni, dovute sia a fattori esterni che a fattori legati al promotore o alla società di gestione, questi insediamenti subiscono facilmente un circolo vizioso: sostituzione degli abitanti con classi meno abbienti, riduzione della qualità dei servizi e della sorveglianza. A seguito di questo si instaura una ulteriore fase di decadimento: degrado e sporcizia, alloggi vuoti, occupazione abusiva, affitto speculativo in condizioni di estremo sovraffollamento, insediamento di prostituzione, attività marginali e illecite. E' un ciclo difficilmente controvertibile, che crea ricadute negative su tutta la zona e finisce per ricadere inevitabilmente sulla responsabilità del Comune.
- Data la loro concezione e progettazione orientata verso specifiche funzioni e fasce di mercato, questi insediamenti si rivelano molto "rigidi" rispetto ad una possibile riconversione ad usi diversi da quelli originari, creando così un pezzo di città non "riciclabile", che rimane in parte vuoto ed è quindi potenzialmente pericoloso.

### 3. UN CASO DI QUARTIERE RESIDENZIALE INTROVERSO: IL PIANO DI RIUSO DELL'AREA EX-UNICEM A PIACENZA

#### **Descrizione sintetica del progetto**

Il Piano particolareggiato dell'area industriale dismessa del ex-cementificio UNICEM prevede la creazione di un quartiere prevalentemente residenziale su un superficie di circa 26 ettari situata a sud del centro storico a breve distanza dalle antiche mura. L'area è contornata su tre lati da edilizia corrente tipica della periferia piacentina. Sul quarto lato confina con aree residuali a ridosso di un vecchio sedime ferroviario abbandonato, destinato dal PRG alla costruzione di Corso Europa, futuro asse stradale di penetrazione dalla tangenziale sud.

L'area comprende nella sua parte centrale una ampia zona verde, destinata dal PRG a parco urbano.

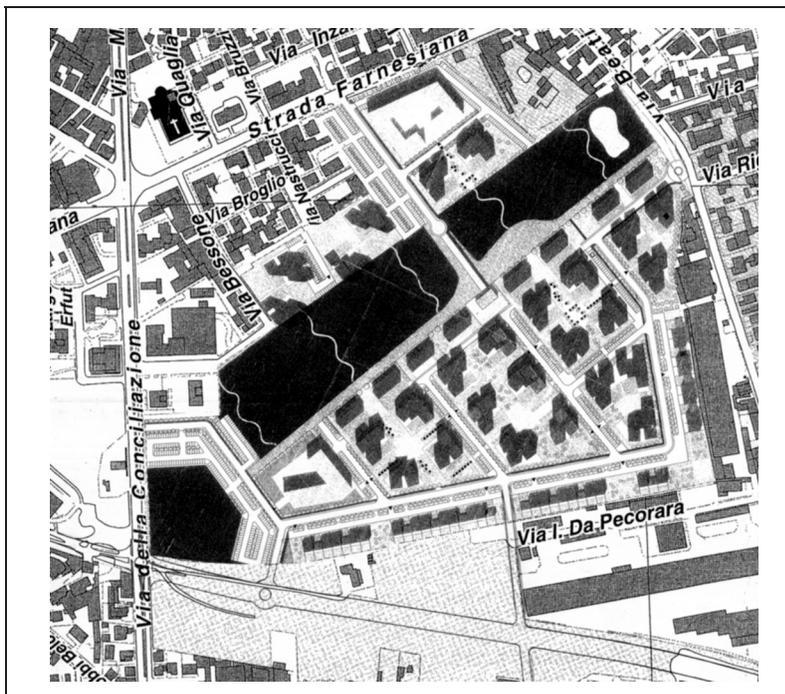
Il progetto mantiene i confini dell'ex-cementificio UNICEM e propone una maglia stradale autonoma, interrotta dal parco centrale, con solo quattro punti di contatto con la viabilità circostante.

Il piano concentra tutte le funzioni non residenziali (commerciali e uffici) in due complessi all'estremità nord e est dell'area.

L'edificato residenziale prevede palazzine contornate da verde



condominiale e una sequenza di edifici che si affacciano sul parco. Questo è lambito su un lato da un percorso pedonale, asse dell'insediamento.



### ***Considerazioni sul progetto in termini di sicurezza***

L'analisi in termini di sicurezza urbana della proposta di piano esecutivo per l'area UNICEM ha evidenziato alcuni aspetti problematici che vanno affrontati alle diverse scale.

#### ***Scala territoriale***

Riqualificazione della periferia sud-est della città

- Il progetto urbanistico sull'area UNICEM non riguarda solamente il riuso di una grande area dismessa, ma è chiamato ad assumere, per le caratteristiche e dimensioni dell'area, un ruolo importante per la riqualificazione dell'immagine e il miglioramento della qualità della vita della periferia sud-est della città.
- In termini di sicurezza questa riqualificazione è importante per



umentare il senso di identificazione degli abitanti con il loro territorio, in quanto il cittadino difende il territorio che sente proprio e sviluppa meccanismi positivi di controllo spontaneo.

- Per assumere un vero ruolo strategico per la periferia sud-est è necessario che gli spazi pubblici di buona qualità del nuovo progetto siano non solo ben accessibili e fruibili dall'intera zona, ma anche percepibili come elementi strutturanti dell'intero tessuto urbano e non del solo nuovo quartiere. Pertanto la progettazione di questa grande area urbana non può essere introversa, ma deve relazionarsi con il tessuto urbano circostante inserendosi nella trame urbane della periferia sud.
- Queste considerazioni sono fondamentali per una politica di prevenzione dell'insicurezza a lungo termine legata all'affezione degli abitanti ai luoghi della loro "città".

### Il grande Parco

- Il progetto crea un nuovo ampio parco urbano che è l'unico di tutta la fascia periferica in cui si situa e che dovrebbe attirare un'utenza dalla fascia sud-est di Piacenza e probabilmente anche dal centro.
- L'impianto urbano proposto dal progetto con edifici direttamente a confine del parco non è concepito in funzione della valorizzazione del parco come polo di aggregazione della fascia periferica, ma lo configura come un "grande giardino condominiale" al quale possono accedere anche gli altri cittadini. Un parco di interesse cittadino deve essere chiaramente visibile e pienamente accessibile dalla rete stradale.
- Per diventare un parco urbano, riconosciuto come tale, usato e rispettato dai fruitori, non è sufficiente prevedere del verde con aspetto naturalistico e delle attrezzature per rispondere alle elementari domande del cittadino. Per la cultura radicata nella nostra tradizione è auspicabile che il parco abbia anche qualità architettoniche, con chiarezza di impianto, composizione accurata degli spazi, arredi e alberature di qualità, perché questi elementi inducono ad un maggiore rispetto.

### Trame urbane e rete stradale

- Il progetto riconferma l'enclave territoriale creata dal vecchio cementificio senza considerare la rete stradale al contorno. In una zona caratterizzata da una discontinuità e rottura delle trame urbane (dovuta alla presenza del grande impianto e della linea



ferroviaria) il progetto non propone una ricucitura del tessuto urbano, ma conferma la discontinuità.

- La *continuità delle trame urbane* è importante in quanto dà unità spaziale e percettiva al tessuto urbano e permette ai cittadini una identificazione e appropriazione dei luoghi più ampia di quella dell'immediato vicinato, consente di muoversi "a stella" nello spazio urbano e quindi di avere una migliore fruizione della città.  
In concreto se il nuovo quartiere crea discontinuità con le trame urbane circostanti, le popolazioni al contorno non si appropriano né in termini percettivi, né in termini d'uso, degli spazi pubblici e dei servizi offerti, non lo attraverseranno spontaneamente, lo eviteranno e quindi lo percepiranno come un elemento estraneo.  
Da parte loro anche i futuri abitanti del nuovo insediamento sentiranno di appartenere ad un enclave isolata; un sentimento che secondo gli psicologi può creare problemi personali e sensazione di insicurezza profonda.
- In una visione strategica di lungo termine della città questo tipo di impianto si rivela negativo perché compromette una ricucitura della trama urbana quando le attuali aree produttive diventeranno obsolete e si trasformeranno.
- *Il sistema viario* del nuovo insediamento è indipendente dal contesto ed ha solo due punti di connessione con la rete cittadina circostante. Questa impostazione crea un isolamento del quartiere rispetto al contorno, esclude qualsiasi attraversamento veicolare di traffico locale, riducendo il movimento complessivo e creando quindi una desertificazione delle strade. L'eccessiva riduzione del traffico riduce la sorveglianza spontanea.
- In generale le *enclaves urbane* creano problemi di sicurezza al loro immediato contorno, che diventa terra di nessuno dove si insediano progressivamente degrado, attività antisociali e criminose.  
Inoltre l'enclave stessa può diventare, più facilmente di altri luoghi, un ambiente di degrado sociale qualora si inneschino impreviste trasformazioni economiche e sociali che conducono ad una perdita del controllo delle situazioni (i casi di Reggio Emilia e Calderara sono emblematici).

## Funzioni

- Il piano propone una netta distinzione tra la zona adibita alla residenza e i due lotti di terziario direzionale e commerciale. Questa specializzazione creerà dei vuoti di vitalità nel tessuto urbano, dovuti



al limitato calendario di funzionamento delle attività terziarie. Le due aree di uffici e commercio, deserte nelle ore serali e la domenica, possono diventare luoghi di attività vandaliche e criminali, che anche se di piccola entità, inducono un generale senso di disagio e di insicurezza nelle aree residenziali limitrofe.

- Per la vitalità della città, e quindi per la sicurezza diffusa, è meglio disporre le attività terziarie e i servizi in aggregazioni lineari (strade) piuttosto che concentrarle in poli commerciali (centri). Si creano così fasce estese di movimento negli spazi pubblici che aumentano le parti dei quartieri fruiti anche da popolazioni non residenti.
- Per migliorare la sicurezza di nuovi quartieri è importante garantire la vitalità attraverso un minimo di mix, prevedendo che servizi alle persone (nidi, palestre, centri benessere, associazioni, ecc.) e almeno una parte delle attività commerciali siano inserite nel tessuto residenziale con affaccio diretto sugli spazi pubblici.
- Nell'estremità nord del comparto, destinata dal PRG ad attrezzature pubbliche, dove è previsto l'insediamento dei nuovi uffici comunali accorpatisi, è auspicabile siano inserite anche funzioni complementari con orari e calendari diversi. Questo è necessario per mantenere vitalità e sicurezza anche nei periodi di chiusura degli uffici comunali e per sfruttare meglio gli spazi di parcheggio.

### ***Scala di quartiere***

#### **Maglia stradale e parcheggi**

- La rete stradale del quartiere è basata su una accessibilità a "cul de sac" che riduce al massimo il movimento veicolare creando spazi poco usati che favoriscono atti di microcriminalità e vandalismo e ingenerano paura.
- Il progetto prevede una rete di percorsi pedonali che completano la discontinuità della rete stradale. Tuttavia le esperienze dimostrano che i percorsi pedonali, non lambiti da una strada, sono luoghi poco frequentati e diventano potenzialmente pericolosi nelle ore serali e notturne.
- Una trama stradale continua è necessaria per creare continuità di flussi e permeabilità del quartiere e quindi condizioni migliori di sorveglianza spontanea e sicurezza.
- Le numerose zone a parcheggio a pettine multiplo sono squalificanti dal punto di vista dell'immagine ambientale e possono diventare pericolose. I parcheggi situati sulle zone di confine, soprattutto se a "cul de sac", sono da considerarsi poco sicure.



## Il parco urbano

- Lo spazio verde non è lambito da viabilità locale sui suoi lati e si configura quindi come un retro del tessuto circostante. La presenza di strade sui quattro lati del parco è indispensabile per consentire una sorveglianza spontanea e organizzata.
- Lo sviluppo lineare del verde e la sua estensione creano una frattura nelle relazioni di quartiere che aumentano l'isolamento dei futuri abitanti; l'attraversamento solo pedonale del parco risulta infatti limitato a certe ore del giorno per le categorie più deboli della popolazione.

## Funzioni

- Un quartiere per essere vitale deve avere all'interno della rete stradale continua almeno una o due strade a carattere urbano, che abbiano un ruolo strutturante e contengano servizi alle persone, attività ricreative e commercio.
- La concentrazione di funzioni diverse dalla residenza in centri terziari non consente di creare delle strade con affacci di attività commerciali e servizi che possano costituire almeno un percorso vitale e sicuro con sorveglianza spontanea in un arco esteso della giornata.

## Forma dell'edificato

- Il piano organizza l'edificazione in alcuni macro-isolati, definiti da una maglia stradale discontinua. In un'ottica di sicurezza, per aumentare la sorveglianza spontanea, è invece opportuno creare una maglia stradale continua con isolati non troppo grandi che favoriscano la permeabilità del quartiere e creino alternative di percorso.
- L'impianto degli edifici a palazzina, arretrata rispetto alla strada, non è una tipologia ottimale in termini di sicurezza in quanto non consente la visibilità diretta dagli edifici, che contribuisce alla sorveglianza spontanea degli spazi pubblici. Inoltre questa tipologia non consente l'insediamento di attività al piano terra con accesso dalla strada.

## *Scala di dettaglio*

- Gli elaborati del piano, finalizzati alla definizione e quantificazione economica delle opere di urbanizzazione e degli spazi pubblici non sembrano progettati tenendo conto di criteri di sicurezza.



### **Indicazioni progettuali per adeguare il Piano a criteri di sicurezza**

- 1) Al fine di diffondere qualità urbana alla periferia circostante ed aumentare il senso di identificazione degli abitanti con il loro territorio, è opportuno *rompere l'enclave* formatasi all'interno del tessuto urbano con lo sviluppo del cementificio, operando *un'aricucitura delle trame urbane circostanti* e dando *continuità della rete stradale locale*, pur nel rispetto della creazione del nuovo parco urbano.
- 2) In tale ottica, si propone di:
  - *creare connessioni tra i quartieri* situati ad est ed ovest del comparto Unicem, attraverso il prolungamento di Via Gardella (pedonale e veicolare), la creazione di una connessione del nuovo insediamento con via Passerini, una connessione con Via I. da Pecorara, il prolungamento sino alla viabilità perimetrale del Parco delle Vie Nestrucchi, Don Borea ecc.
  - prevedere per il traffico locale *almeno una connessione veicolare indiretta est-ovest* opportunamente inserita nel Parco.
  - dare *carattere urbano* (viale attrezzato) al nuovo tratto di Corso Europa tra Via Rigolli e Via della Conciliazione (vedi schema annesso) .
- 3) Per aprire il nuovo insediamento verso i quartieri circostanti e renderlo più permeabile agli abitanti delle zone limitrofe, è importante *creare una maglia stradale più chiara, fitta e continua* che crei isolati più piccoli di quelli proposti.
- 4) Per consentirne la sorveglianza, è opportuno che il *Parco sia lambito sui quattro lati dalla viabilità locale*, evitando che le proprietà private confinino direttamente con il Parco e creino luoghi insorvegliabili.
- 5) Per migliorare l'identificazione degli abitanti con il luogo, è opportuno *creare uno spazio di aggregazione*. Tale spazio otterrà il suo carattere aggregante, e risulterà quindi un luogo vitale e sicuro, grazie alla qualità delle attività che vi sono insediate e di quelle che vi si potranno svolgere (e non come si tende spesso a credere attraverso la concentrazione edilizia).  
I luoghi di aggregazione dei nuovi quartieri hanno spesso tempi molto lunghi per acquisire un'"anima"; la palazzina uffici dell'ex cementificio, per il suo significato "storico" può dare un contributo particolare in questo senso.
- 6) Per aumentare la vitalità di tutta la zona, e non solo del nuovo quartiere, sarebbe opportuno inserire nella palazzina anche attività



di richiamo collettivo; insieme al Parco, la palazzina e le attività che ospita potrebbero diventare un elemento di riferimento per la periferia sud-est.

- 7) Per evitare di creare luoghi non frequentati in certi periodi della settimana, si propone di *non concentrare le attività terziarie nei due sub-comparti ad est e a nord-ovest del Parco*, ma di ubicare tali funzioni lungo uno, due assi strutturanti che diano vitalità al quartiere, quali ad esempio la dorsale ovest del Parco e l'attraversamento est-ovest.
- 8) In termini di sicurezza ambientale sono assolutamente da sconsigliare grandi parcheggi sotterranei di pertinenza degli edifici residenziali. Tali parcheggi possono funzionare solo se sorvegliati. Inoltre è raccomandabile che ingresso e uscita delle piccole unità di parcheggio sotto gli edifici siano concentrati in un unico punto, per evitare facili vie di fuga ad eventuali malfattori.
- 9) Per migliorare la sicurezza ambientale dello spazio pubblico sono da *preferire i parcheggi lungo le strade*, evitando gli spazi con parcheggio a pettine multiplo fuori dalle carreggiate.
- 10) Per garantire una migliore sorveglianza spontanea delle strade offerta dagli edifici, è preferibile usare un tipo di edificazione con *affacci diretti su strada*, ingressi dei singoli edifici direttamente dalla strada e giardini di pertinenza ben delimitati
- 11) Per evitare che il sub-comparto degli uffici della Pubblica Amministrazione diventi deserto in certi periodi del giorno e della settimana, è fondamentale che in tale comparto siano inserite altre attività con orari diversi che sfruttino anche la presenza dei parcheggi (attività ricreative ecc.).

### **Problemi di attuazione**

L'attuazione di qualsiasi intervento urbano crea problemi di sicurezza, perché determina situazioni temporanee di confusione e disagio per i cittadini, che favoriscono l'insediarsi di fenomeni criminali. Le dimensioni di questo intervento, la cui realizzazione si protrarrà per molti anni, rendono la fase d'attuazione molto critica in termini di sicurezza.

Pertanto le esigenze e i vincoli sono tali che le modalità, le fasi e le sequenze di realizzazione devono essere considerate già in fase di progettazione, perché influenzeranno sicuramente l'impianto urbanistico e le caratteristiche dell'edificato.



In particolare ci si deve preoccupare di:

- evitare che possano essere realizzati isolati lontani dal tessuto abitato; questo puo' essere ottenuto con un'attenta programmazione della realizzazione delle infrastrutture, da inserire nella convenzione;
- cominciare l'attuazione dagli isolati che creano una saldatura con l'edificato esistente e procedendo per successive addizioni; questo consente di creare pezzi di città finita che favoriscono l'innescarsi della sorveglianza spontanea;
- programmare l'attuazione in modo da consegnare progressivamente parti finite del quartiere;
- procedere per lotti di attuazione piccoli in modo da completare rapidamente l'occupazione dei singoli edifici e non lasciarli a lungo semi vuoti;
- se il parco o sue parti vengono realizzate prima che gli edifici circostanti siano completati, prevedere specifiche forme di sorveglianza organizzata per sopperire alla mancanza di sorveglianza spontanea;
- recintare e sorvegliare, senza interruzione di continuità, tutta l'area in cui non è ancora cominciata la trasformazione o che si trova in fase di cantiere;
- studiare attentamente la conformazione, l'immagine e l'illuminazione delle recinzioni del cantiere in continua trasformazione per evitare luoghi marginali bui e percorsi accidentati in quanto rappresentano una fonte di potenziale degrado e di insediamento di fenomeni criminosi e danno sensazione di insicurezza agli abitanti;
- procedere all'attuazione immediata del piccolo parco sulla strada Farnesiana per donare agli abitanti del quartiere uno spazio di qualità a fronte del disagio che saranno costretti a subire.

#### 4. LE MEGASTRUTTURE

##### ***Il problema***

Nello scenario urbanistico italiano si incontrano talvolta grandi complessi edilizi – voluti da strumenti urbanistici, bandi di concorso o dalla volontà di qualche imprenditore – che contengono più funzioni urbane raggruppate intorno a spazi collettivi situati al loro interno. Questi insediamenti concentrano in unico grande edificio o in un grande complesso di edifici, le attività che solitamente sono diffuse nel tessuto urbano: commercio, uffici, attività ricreative, servizi, parcheggi ecc.

Le megastrutture di questo tipo applicano alle funzioni urbane modelli



edilizi e organizzativi provenienti da altre funzioni quali fiere, esposizioni internazionali, stazioni, centri di interscambio ecc..

In passato hanno avuto una notevole diffusione nelle metropoli americane e asiatiche, soprattutto in quei contesti urbani in cui il tessuto urbano disgregato richiedeva di creare un ambiente collettivo artificiale. Oggi si tende a proporle anche nei contesti urbani consolidati delle città medie europee.

Se da un lato questo modello insediativo sembra presentare vantaggi in termini di attrattività per gli utenti, fascino per gli imprenditori e innovazione urbanistica per i decisori pubblici, dall'altro bisogna essere consapevoli del fatto che insediamenti di questo tipo creano quasi sempre ricadute negative sull'ambiente urbano, soprattutto in termini di vitalità e sicurezza.

### ***Le ragioni della diffusione di questo modello***

Le ragioni che portano all'adozione di questi modelli insediativi sono più di tipo psicologico e di immagine che di tipo economico e funzionale. La previsione del loro successo si basa spesso su valutazioni sommarie che tengono conto solo di una parte dei fattori in gioco.

Tra le principali motivazioni che producono proposte riconducibili a questo modello insediativo vi sono:

- la volontà di un proprietario immobiliare di valorizzare in termini innovativi le proprie aree, oppure quella di un imprenditore di montare una grande operazione;
- le previsioni degli strumenti urbanistici che sembrano suggerire soluzioni unitarie complesse per funzioni diverse su aree urbane da riciclare;
- il fascino della grande opera architettonica e la volontà di creare un "segno forte" nella città;
- l'illusione di modernità generata da queste strutture fortemente pubblicizzate dai media, che vengono ad assumere il valore simbolico di successo economico e quindi di economia "non stagnante";
- la volontà di concentrare in un unico complesso diverse funzioni tra loro complementari in modo da sfruttarne le sinergie, la vitalità e la generazione di flussi;
- le apparenti economie di scala nella progettazione e nella costruzione;
- l'illusione di una facilità di gestione derivante dalla unificazione di servizi di pulizia, manutenzione, sorveglianza ecc.;



- il livello di gradimento manifestato dagli utenti che possono accedere alle diverse funzioni comodamente in automobile grazie all'ampia dotazione di parcheggi.

### ***Considerazioni in termini di sicurezza***

Un'analisi attenta sul funzionamento della città nel suo complesso, sulla vitalità e la sicurezza degli spazi pubblici, porta a far emergere le criticità insite a questo modello insediativo che, se applicato in contesti urbani poco vitali o non atti a ricevere un innesto urbano così importante, può creare grossi problemi.

Le conseguenze sia sulla città che sul contorno immediato di queste strutture variano notevolmente a seconda che l'operazione riesca o non riesca ad avere il successo auspicato. Pertanto per una valutazione delle criticità è opportuno considerare separatamente i due casi.

Nel caso in cui le megastrutture hanno successo, possono valere una o più delle seguenti considerazioni.

### ***Rapporti col contesto urbano***

- L'offerta di spazi commerciali e servizi, resa particolarmente attrattiva dalla disponibilità di parcheggi, genera un polo forte, che - sebbene rivolto soprattutto all'utenza della periferia urbana - di fatto attrae anche altri utenti e sottrae quindi vitalità al centro consolidato. La riduzione di vitalità del centro può avere conseguenze di tipo diverso: da un lato può portare all'inserimento di attività di livello economico basso che innescano un processo di dequalificazione, dall'altro può produrre una forte riduzione di vitalità, che diminuendo il controllo spontaneo, permette l'insediarsi di vandalismo, comportamenti incivili e attività illecite.
- La presenza della megastruttura drena i flussi urbani e sottrae movimenti pedonali e vitalità alle strade circostanti, causando la chiusura di molte attività o la sostituzione con attività meno qualificate (call-centers, alimentari etnici, alloggi temporanei per immigrati, box ecc.); questo induce un impoverimento del tessuto urbano, che contribuisce alla dequalificazione dello spazio pubblico, fattori che incidono fortemente sulla sicurezza dei luoghi.
- Oltre ad un impoverimento del tessuto circostante la forte densità di attività e di movimenti del nuovo polo crea nell' immediato contorno delle vere e proprie zone "d'ombra" (fenemeno riscontrato in molte città) in cui il crollo totale di attività e flussi innescano degrado, vandalismo e attività illecite.



- A questo fenomeno contribuisce spesso la concezione introversa del centro stesso che offre verso l'esterno affacci ciechi o poco qualificati, che creano un'immagine poco gradevole e sottraggono sorveglianza spontanea alle strade su cui si affacciano.
- La dimensione dell'intervento è spesso tale da interrompere la continuità delle "trame urbane", la cui continuità è necessaria per l'appropriazione della città e dei suoi spazi pubblici da parte dei cittadini: appropriazione fondamentale per la sicurezza urbana.
- Lo stesso ragionamento si applica ai percorsi: l'interruzione della continuità dei movimenti, dovuta alla dimensione dell'intervento, crea problemi per il funzionamento dei quartieri limitrofi; anche in quei casi in cui la continuità dei percorsi viene mantenuta attraverso corridoi di attraversamento del complesso, questi sono varchi privati, sottoposti a criteri e orari di apertura sui quali l'ente pubblico non può influire (chiusura serale, giorni festivi ecc.). Inoltre la configurazione dei percorsi dentro al complesso, determinata dalla logica interna, indirizza i flussi di accesso e uscita verso punti specifici, che non coincidono necessariamente con le esigenze ed i flussi della città al contorno. Risultano così modificati i movimenti che strutturano lo spazio urbano e la vitalità ad essi legata.
- La quantità di parcheggi necessaria al funzionamento di queste megastrutture richiede la costruzione o di parcheggi interrati multipiano, (strutture notoriamente ansiogene), oppure distese di parcheggi a raso, che creano fratture col tessuto urbano circostante; quando sono vuoti questi spazi diventano luoghi di desolazione che attraggono vandalismo, attività violente di bande giovanili, comportamenti incivili e anche attività illecite.
- La complessità e le dimensioni dell'operazione possono rendere necessaria una attuazione per fasi, che crea situazioni intermedie "delicate"; queste possono protrarsi nel tempo creando disagio e insicurezza al contorno.

### **Organizzazione interna**

- All'interno delle megastrutture i percorsi pedonali sono spesso organizzati su più livelli; questo tipo di soluzione può rivelarsi critica in un'ottica di vitalità e sicurezza, perché scompone i flussi creando scarsità di movimento sui livelli secondari nelle ore di minor afflusso. Diminuisce così la sorveglianza spontanea.
- Per garantire la sicurezza all'interno della megastruttura è indispensabile istituire una organizzazione rigorosa della sorveglianza



(vigilantes oltre alla video-sorveglianza), che incide fortemente sui costi generali. Se questo costo aggiuntivo può essere assorbito facilmente da grandi strutture commerciali, risulta spesso troppo oneroso per altri tipi di attività.

- La struttura della proprietà non è indifferente rispetto ai possibili problemi di sicurezza; infatti quando un promotore sviluppa l'operazione e cede in seguito ad operatori commerciali e immobiliari diverse parti della megastruttura, la gestione collettiva di manutenzione, sicurezza e pulizia richiedono una struttura organizzativa apposita; nel caso in cui non si raggiunga un accordo tra le parti coinvolte sul funzionamento e il costo di questa struttura i problemi diventano irrisolvibili, la manutenzione e la sicurezza non saranno garantiti al livello necessario e la situazione degraderà rapidamente. Diventerà inevitabile l'intervento dell'ente pubblico.

Nel caso in cui le megastrutture **non** riescano ad avere il successo auspicato, valgono alcune delle considerazioni fatte in precedenza, ma è necessario considerare in particolare che:

- se l'operazione fallisce durante la fase di cantiere, l'impatto sulla città sarà molto critico. Rimarranno vaste aree di cantiere abbandonato, per il quale sarà difficile trovare nuovi operatori disposti a rilevare e completare l'operazione o ai quali la città dovrà offrire cospicue contropartite perché riprendano i lavori, (come dimostrano casi nella stessa Regione Emilia Romagna). Sarà comunque compromessa per anni la qualità della città nella zona circostante il megacantiere, con situazioni di degrado incontrollabile e gravi conseguenze per la sicurezza;
- se l'operazione ha un iniziale successo, sostenuto dalla promozione e dall'effetto novità, successo che però risulta effimero e non in grado di durare nel tempo, le conseguenze per la città saranno comunque molto gravi. Infatti il periodo di lancio avrà già innescato la chiusura e/ o trasformazione di negozi, bar e altre attività in prossimità della megastruttura, con una conseguente caduta di vitalità al contorno. All'interno della struttura il progressivo attenuarsi dell'effetto novità innescherà un rapido turn-over delle attività commerciali e ricreative, tendente necessariamente verso un livello qualitativo inferiore (affitti più bassi) per riempire comunque la disponibilità di spazi, inducendo automaticamente una modifica dell'utenza. (Mentre queste attività e utenze non hanno effetti negativi se diluite nel tessuto urbano, diventano invece problematiche se fortemente concentrate, come avviene nelle megastrutture). I minori introiti obbligheranno l'operatore a ridurre i costi – e quindi la qualità – di manutenzione,



sorveglianza e pulizia. Si innescherà così un primo livello di de-qualificazione e degrado. A questo punto la situazione diventerà favorevole ad una ulteriore sostituzione di offerta verso attività a minore valore aggiunto, con l'inserimento di attività marginali e al limite dell'illecito con la presenza di numerosi spazi vuoti. Si creano così le condizioni ideali per l'insediarsi di un mix fatto di abusivismo, povertà, piccola e media criminalità. Il problema di un operatore diventa quindi un grosso problema per tutta la comunità.

Va infine segnalata, sia nei casi di successo che in quelli di insuccesso, l'alto rischio sociale di queste strutture. Le oscillazioni del mercato, che incidono su qualsiasi attività economica, nel caso di operazioni di queste dimensioni, hanno ripercussioni non solo locali, ma su un largo settore della città, con conseguenze devastanti.

## 5. UN CASO DI MEGAISTRUTTURA: IL PROGETTO 'METROPOLIS' A FERRARA

### **Descrizione sintetica del progetto**

L'intervento per la riqualificazione dell'area della Stazione FS di Ferrara è un progetto multipartner che interessa i seguenti luoghi:

- l'edificio della Stazione FS, i cui spazi verranno in parte destinati a commercio e servizi per i viaggiatori;
- lo spazio antistante la Stazione, che verrà attrezzato per l'interscambio con i bus urbani ed il parcheggio delle biciclette; quest'ultimo sarà collegato con la stazione tramite un tunnel sottostante la pensilina di fermata degli autobus;
- i parcheggi di interscambio per auto e cicli situati ad est della Stazione FS;
- il terminal della nuova metropolitana leggera di servizio al futuro polo ospedaliero;
- il nuovo sottopasso pedonale dei binari che collegherà la stazione al futuro terminal dei bus extraurbani a nord della ferrovia; lo sbocco del sottopasso verso la città si configura come uno spazio ribassato parzialmente coperto (agorà);
- un "edificio", proposto da Metropolis, lungo 600 metri (con sottostante parcheggio) che occupa la fascia del sedime ferroviario verso la città;
- la via San Giacomo opportunamente riqualificata.

Allo stato attuale i diversi interventi presentano differenti livelli di definizione e di progettazione.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

La proposta di Metropolis, ancora nella fase preliminare, prevede la realizzazione di un “edificio” destinato a servizi e attività terziarie, commerciali e ricreative, ubicato nella fascia di sedime ferroviario ad ovest della Stazione prospiciente la via San Giacomo.

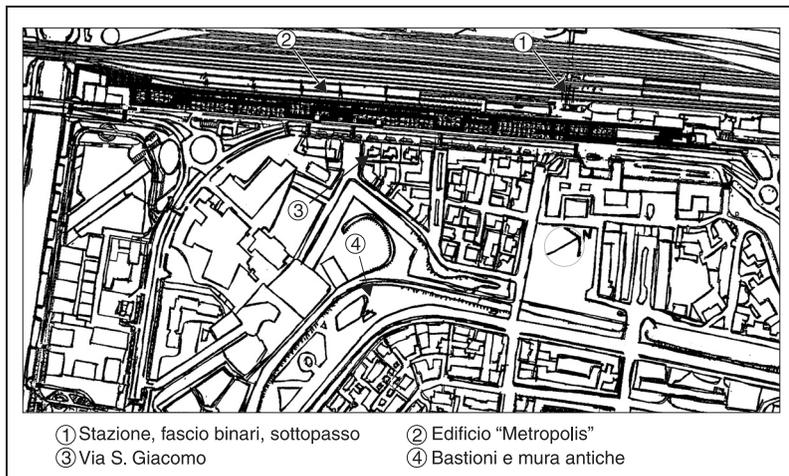
Questo intervento ha come obiettivo la creazione di un collegamento attrezzato tra il polo tecnologico dell’Università, ubicato oltre il Po’ di Volano, e la stazione ferroviaria riorganizzata in nuovo polo di interscambio cittadino.

L’“edificio” proposto ha una profondità di circa 22 metri, una lunghezza di ben 600 metri e un unico fronte lungo la via San Giacomo.

All’attuale stadio di approfondimento, lo sviluppo dell’edificio è previsto come un’unica piastra monopiano con un parcheggio interrato sottostante di pari dimensioni, accessibile ai veicoli da un unico punto/accesso. Sopra questa piastra sono previsti diversi corpi emergenti per altri due o tre piani con destinazioni differenziate ancora da definire.

Il piano di copertura della piastra, all’attacco dei corpi superiori, è costituito da una serie di terrazze e spazi aperti interconnessi da un percorso pedonale in quota.

Al piano terra è prevista la realizzazione di una lunga galleria interna (sulla quale si aprono i diversi servizi ed esercizi commerciali) con slarghi e affacci sulla via San Giacomo.





## **Osservazioni al progetto**

### **Aspetti urbanistici**

Il progetto "Metropolis" si inserisce in un PRU che prevede importanti interventi nella zona nord-ovest della città adiacente il Po di Volano:

- lo sviluppo del polo tecnologico universitario,
- la creazione di un grande centro terziario e ricreativo con residenze per studenti posto lungo il fiume,
- la trasformazione dell'area ex-Eridania oltre la ferrovia con la realizzazione del terminal per autobus extraurbani,
- la linea di metropolitana leggera di connessione al polo ospedaliero,
- la riqualificazione di via San Giacomo, dei Bastioni limitrofi, delle sponde e del porto del Po' di Volano.

Nelle intenzioni dell'Amministrazione Comunale la concentrazione di questi importanti interventi farà assumere a questa parte di città il ruolo di cerniera per lo sviluppo di Ferrara, modificando il carattere di questa zona e rendendola meno periferica.

Le dimensioni e le quantità edificatorie di questi interventi sono cospicue rispetto alle dimensioni della città, ma non sono probabilmente tali da generare la frequentazione ed i flussi tipici delle zone centrali di città più grandi di Ferrara. Questo aspetto è molto delicato e deve essere attentamente analizzato e verificato attraverso uno studio della domanda nel tempo e/o attraverso l'adozione di soluzioni progettuali reversibili.

Inoltre è importante verificare se le funzioni previste e la loro quantità non rischiano di innescare un processo di impoverimento e di devitalizzazione del centro storico, influenzando negativamente sulla percezione di sicurezza nei luoghi centrali – scenario che, anche in considerazione della vocazione turistica di Ferrara, avrebbe ripercussioni economiche negative per l'intera città.

Per influire positivamente sull'identificazione dei cittadini con i futuri, nuovi luoghi urbani, è essenziale che questi rispecchino il carattere ferrarese attraverso soluzioni progettuali ed elementi compositivi tipici della storia e dell'impianto urbano della città: viali, continuità dei percorsi pedonali, percorsi ciclabili negli spazi pubblici etc.

A fronte di queste considerazioni risulta necessario verificare, a scala



urbana, l'impianto urbanistico proposto nel progetto Metropolis. I percorsi ciclo-pedonali di collegamento tra questo ed i poli tecnologico universitario e ricreativo appaiono poco chiari e non definiti nei dettagli. Trattandosi di collegamenti importanti per il funzionamento della città, è necessario verificare che questi percorsi attraversino zone vitali, caratterizzate da sorveglianza spontanea il più possibile estesa nel tempo, a garanzia della sicurezza dei fruitori e ponendo particolare attenzione ai punti critici quali: attraversamenti delle rotatorie, tratti lungo muri ciechi o attraversamenti di aree verdi o destinate a parcheggi.

### ***Popolazioni e ritmi d'uso***

In un intervento così cospicuo è fondamentale simulare l'uso e la frequentazione degli spazi da parte delle differenti popolazioni con i loro ritmi ed orari, per individuare il quadro futuro della vitalità dei luoghi, del loro controllo spontaneo e quindi della loro sicurezza.

Per quanto riguarda la zona di progetto descritta al punto 2 (polo di interscambio e progetto "Metropolis") le popolazioni che prevedibilmente la frequenteranno sono:

- passeggeri del servizio ferroviario (pendolari) provenienti/diretti prevalentemente al centro storico a piedi, in bici, con auto privata o autobus urbani;
- passeggeri del servizio ferroviario (turisti) provenienti/diretti prevalentemente al centro storico a piedi o con autobus urbani (soprattutto nel fine settimana);
- passeggeri degli autobus extra-urbani provenienti/diretti dal/verso l'hinterland che interscambiano con il treno/autobus urbani o si muovono a piedi da/verso il centro;
- passeggeri della metropolitana leggera provenienti/diretti dal/al nuovo polo ospedaliero che interscambiano con il treno/autobus o si muovono a piedi/bici da/verso il centro;
- studenti e personale universitario provenienti/diretti dal/al polo tecnologico a piedi, in bici o con autobus urbani;
- avventori di particolari esercizi commerciali o servizi di richiamo, che si insedieranno nel "progetto Metropolis", provenienti in auto, treno o autobus extra-urbani;
- visitatori (e addetti) delle attività di terziario (uffici) e dei servizi previsti all'interno del "progetto Metropolis" (soprattutto in auto);
- utenti abituali o saltuari delle attrezzature ricreative e sportive e dei



- relativi servizi commerciali del polo ricreativo che utilizzano principalmente l'auto privata ed in numero minore il trasporto pubblico;
- addetti e visitatori degli uffici previsti nel polo ricreativo (soprattutto in auto);
  - abitanti residenti negli edifici limitrofi all'area del progetto;
  - utenti locali degli esercizi commerciali e dei servizi ricreativi già esistenti (in bici o a piedi);
  - personale addetto alle Stazioni FS, della metropolitana leggera, degli autobus, etc.;
  - frequentatori occasionali o abituali degli spazi della stazione (extracomunitari, disoccupati, senza fissa dimora).

Gli orari ed i calendari stimabili dei flussi di maggiore entità sono:

passaggeri pendolari:

dal lunedì al venerdì	fasce orarie	7.30-9.00	17.00-19.00
-----------------------	--------------	-----------	-------------

passaggeri turisti:

sabato e domenica	tutte le ore		
-------------------	--------------	--	--

studenti:

dal lunedì al venerdì	fasce orarie	7.30-10.30	16.00-19.00
-----------------------	--------------	------------	-------------

addetti degli uffici:

dal lunedì al venerdì	fasce orarie	8.00-9.30	17.00-18.30
-----------------------	--------------	-----------	-------------

addetti dei servizi alle imprese e alle persone:

dal lunedì al sabato	fasce orarie	7.30-9.00	17.00-18.30
----------------------	--------------	-----------	-------------

addetti del commercio

dal lunedì al sabato	fasce orarie	8.30-9.30	18.30-19.30
----------------------	--------------	-----------	-------------

visitatori servizi/terziario/commercio:

dal lunedì al sabato	fasce orarie	9.30-12.00	16.30-19.30
----------------------	--------------	------------	-------------

visitatori delle attività ricreative:

dal lunedì al venerdì	fasce orarie	20.00-24.00	
-----------------------	--------------	-------------	--

sabato e domenica	fasce orarie	14.30-24.00	
-------------------	--------------	-------------	--

visitatori delle attività sportive:

dal lunedì alla domenica	fasce orarie	12.30-14.30	18.00-22.00
--------------------------	--------------	-------------	-------------

È difficile valutare la quota di queste popolazioni che andrà a gravitare sull' "edificio" Metropolis, tuttavia si possono anticipare alcune considerazioni:

- la distanza (1200-1400 metri) tra il centro di interscambio ed il polo universitario limita sicuramente il numero di persone che copriranno a piedi tale percorso (preferendo l'utilizzo di altri mezzi: bici, autobus urbani) anche in presenze di attività attrattive;



- la distanza (700-800 metri) tra il centro di interscambio ed il polo ricreativo è comunque notevole per gli spostamenti a piedi tra i due ambiti urbani. Tenendo, inoltre, in considerazione che la maggior parte dei visitatori del polo ricreativo utilizzerà il mezzo privato;
- la distanza (500-600 metri) tra il polo ricreativo ed il progetto Metropolis rende poco probabile il verificarsi di specifici flussi pedonali tra i due ambiti;
- la distribuzione delle attività tra le grandi estensioni dei tre poli induce comunque ad una diluizione dei flussi delle diverse popolazioni, diluizione che produce picchi di frequentazione in determinati luoghi ed orari e vuoti in altri punti.

Oltre alle criticità evidenziate sull'entità dei flussi prevedibili bisogna considerare i ritmi e gli orari delle popolazioni, dai quali risulta abbastanza evidente come la vitalità degli spazi interessati dal Progetto Metropolis sia critica nelle fasce orarie dalle 10.00 alle 12.00, dalle 15.00 alle 16.30 e soprattutto dopo le 19.30, debole il sabato e quasi nulla la domenica, a meno che non si inseriscano e riescano a sopravvivere attività altamente attrattive.

Infine occorre considerare che durante i mesi estivi, periodo di “morta” delle attività universitarie, la situazione potrebbe diventare ancora più critica; fatto che suggerisce la programmazione e l'organizzazione di particolari eventi attrattivi (corsi speciali, seminari estivi culturali etc.).

### **“Edificio Metropolis”**

L’“edificio” prevede tre percorsi distribuiti su due livelli:

- percorso principale lungo la galleria interna
- percorso lungo il fronte della via San Giacomo
- percorso sulla copertura della piastra monopiano.

Diversi i casi eclatanti, italiani ed europei, dimostrano come questo tipo di soluzioni difficilmente riescano a “funzionare” anche in zone ad altissimo livello di frequentazione (vedi ad es. il centro di Stoccolma). Il fallimento di questo tipo di scelte progettuali è da imputare principalmente a due fattori:

- a) i percorsi posti al primo piano vengono generalmente poco usati;
- b) la divisione dei flussi tra percorsi contemporanei, interni ed esterni, funziona esclusivamente in aree di altissima frequentazione.



La presenza di un percorso interno privilegiato impoverisce la vitalità dello spazio pubblico prospiciente l'edificio andando ad incidere sul livello del controllo spontaneo e quindi della sicurezza di questi luoghi.

Inoltre, il percorso interno pone comunque notevoli problemi di sicurezza:

- durante le ore di chiusura dei negozi o durante gli orari di bassa frequentazione precedentemente individuati;
- quando alcune vetrine, o gruppi di vetrine, chiudono per trasferimento o cessata attività;
- nel caso in cui non venisse creata una struttura permanente predisposta all'organizzazione delle attività commerciali e alla gestione degli spazi collettivi interni;
- nel caso in cui non venisse predisposta una attività di sorveglianza specifica degli spazi interni collettivi;
- nel caso in cui si dovesse innescare un processo di degrado fisico degli spazi unito ad un degrado sociale. Questo scenario è facilmente verificabile negli spazi interni in prossimità di luoghi con popolazioni temporanee, come le stazioni ferroviarie, notoriamente interessate da fenomeni di criminalità;
- il livello di pericolosità aumenta in presenza di un percorso tortuoso che non consente una visibilità da lontano;

È inoltre estremamente difficile mantenere su un percorso di tale lunghezza un livello di vitalità sufficiente e continua per garantire la sicurezza.

È importante sottolineare che un percorso di *600 metri* ha una valenza urbana e come tale non può essere inserito e "privatizzato" in un singolo edificio; essendo una connessione urbana, deve essere integrato nella maglia degli spazi pubblici e deve essere concepito e progettato di conseguenza.

Infine un percorso chiuso – anche se ben illuminato artificialmente e interrotto da slarghi interni – è alienante perché privo di interrelazione e di contatto con l'ambiente esterno, elementi che sono alla base della nostra concezione di luogo pubblico urbano. Tale alienazione provoca ed induce negli utenti una forte sensazione di disagio e di insicurezza.



### ***I percorsi pedonali e ciclabili***

I percorsi pedonali e ciclabili sono fondamentali per il funzionamento del nuovo insediamento e determinanti per la vitalità e la sicurezza degli spazi pubblici. I percorsi devono essere chiari e ben riconoscibili, avere una funzione strutturante dello spazio, essere confortevoli e devono favorire la massima frequentazione degli spazi aperti in sicurezza nelle diverse ore del giorno e in tutti i giorni della settimana. Solo un sistema di percorsi così concepito ed altamente attraente potrà condurre alla riduzione dell'uso del mezzo privato.

Pertanto lo studio mirato dei percorsi, delle loro caratteristiche – in particolare in vicinanza di attraversamenti di arterie veicolari, spazi verdi, parcheggi ecc. – deve essere realizzato in questa fase progettuale in base all'analisi delle popolazioni, degli orari e dei flussi, e non essere demandato alla progettazione esecutiva.

L'assenza di questo passaggio progettuale potrebbe generare in questa zona urbana, così importante e complessa, flussi scoordinati e dispersi, diminuirne l'entità e quindi indurre una densità pedonale troppo bassa per darle carattere di "centralità", relegandola a ruolo periferico, con notevoli conseguenze sulla sicurezza dell'area e del suo immediato intorno.

### ***Il sottopassaggio di collegamento tra il terminal degli autobus extra-urbani e la Stazione***

La larghezza del nuovo sottopassaggio della ferrovia è molto ridotta, in proporzione alla lunghezza del percorso; e non ne consente un agevole uso ciclabile, che sarebbe invece importante in considerazione del ruolo fondamentale di questa struttura: collegamento non solo con la stazione degli autobus extra-urbani ma anche con la futura nuova "città" posta a nord della linea ferroviaria.

Pertanto è necessario che, in prospettiva, questo "nuovo" sottopassaggio venga ampliato in modo da raddoppiarne la sezione e sia vivacizzato con un "punto di presenza" di attività e servizi (eventualmente incentivati) sotterraneo con illuminazione naturale, a garanzia della sorveglianza spontanea e quindi della sicurezza per gli utenti.

L'adeguamento del nuovo sottopassaggio, dandogli un carattere di attraversamento urbano è fondamentale per:

– rendere meno ansiogeno e insicuro il percorso degli utenti degli



- autobus extra-urbani che altrimenti potrebbero tendere ad abbandonare l'uso del mezzo pubblico a favore di quello privato.
- evitare una “segregazione” dei futuri abitanti della nuova “Ferrara Nord”.

### **Indicazioni progettuali**

#### **Spazi pubblici**

Il PRU per la zona nord-ovest di Ferrara ha raggruppato e coordinato importanti interventi di riqualificazione urbana ma, non è stato accompagnato da uno studio e uno strumento in grado di:

- definire il carattere comune degli spazi pubblici interessati dai vari interventi, coerentemente con la tradizione di Ferrara;
- studiare e simulare i movimenti pedonali;
- definire in modo coordinato e organico l'illuminazione dei diversi spazi pubblici;
- progettare la gestione, la manutenzione e la sorveglianza degli spazi pubblici.

La mancanza di questo passaggio progettuale porta con sé il rischio che si realizzino spazi pubblici frammentati, slegati tra loro, privi di valenza urbana e di continuità con il contesto nel quale saranno inseriti, provocando una “non identificazione” dei cittadini con i futuri luoghi urbani. Ai fini della sicurezza urbana è fondamentale che i cittadini si appropriino degli spazi urbani e vi si identifichino.

Si raccomanda di approfondire questo passaggio progettuale prima di procedere alla progettazione esecutiva dei singoli interventi.

#### **Impianto e dimensione del progetto “Metropolis”**

L'impianto delineato dal “progetto Metropolis” ha dimensioni tali da segnare una rottura con la tradizione e la scala di Ferrara e potrebbe ingenerare fenomeni di “non identificazione” e di “non appropriazione” dei luoghi.

Come hanno dimostrato molti casi europei, le “mega” strutture, oltre a costituire una rottura dei tradizionali codici compositivi urbani, creano quasi sempre problemi di realizzazione, di messa sul mercato e di coordinamento tra i diversi operatori coinvolti. Infatti è sufficiente un qualsiasi ostacolo procedurale e/o economico a rallentare l'operazione



o a creare periodi di stallo che inducono problemi di sicurezza e di degrado agli spazi urbani circostanti.

Inoltre una grande struttura, soprattutto se caratterizzata da un'alta rigidità, provoca – specialmente nelle fasi realizzative intermedie – ampie porzioni di spazi irrisolti dove possono annidarsi, e di fatto si annidano, attività devianti ed illecite, fenomeni di degrado sia fisico che sociale con forti ripercussioni su tutto il contesto urbano limitrofo.

Una tipologia edilizia maggiormente frammentata, oltre a rispecchiare gli elementi compositivi ed urbani tipici di Ferrara, è invece molto più flessibile e reversibile, meno suscettibile all'andamento del mercato essendo più adattabile ai cambiamenti.

### **Struttura architettonica**

In un'ottica di sicurezza dell'“Edificio Metropolis” presenta i seguenti punti critici:

- *gli accessi ai volumi superiori*: che non hanno alcun controllo ;
- *l'intercomunicabilità degli spazi superiori*: un edificio che distribuisce gli spazi collettivi su più livelli con molteplici ingressi ed uscite intercollegate offre le caratteristiche più adatte ed “apprezzate” dagli addetti alle attività illecite e criminose (sempre presenti vicino alle Stazioni) offrendo l'opportunità di più vie di fuga e di ampie porzioni di spazio difficilmente controllabili;
- *l'arretramento dei volumi superiori rispetto alla piastra monopiano*: questa scelta progettuale non consente di avere sufficiente controllo visivo (e acustico) dai piani superiori verso la strada e spazi pubblici, sottraendo sorveglianza spontanea dall'edificio alla strada e viceversa. Infatti, l'esigenza di modalità di affaccio diretto su strada è un requisito essenziale per la sicurezza urbana soprattutto in aree non centrali.

Per una migliore sicurezza appare più opportuno:

- situare gli accessi agli edifici superiori al piano strada permettendo una buona visibilità e un maggiore controllo,
- evitare percorsi intercomunicabili, che rappresentino vie di fuga,
- avvicinare il più possibile il fronte edificato alla strada.

### **Il percorso interno**

La presenza di un percorso interno privilegiato ha due inconvenienti principali in un'ottica di sicurezza: da un lato impoverisce la vitalità dello



spazio pubblico prospiciente l'edificio, dall'altro pone problemi di funzionamento e di sorveglianza.

Per la vitalità e la sicurezza del lungo percorso è assolutamente da sconsigliare una simile soluzione, e si raccomanda di mantenere il massimo di vitalità commerciale sul fronte strada.

### ***Il parcheggio interrato***

Le dimensioni e l'unico accesso veicolare rendono questo grande spazio interrato ansiogeno e potenzialmente pericoloso.

Per ridurre la pericolosità dei parcheggi interrati è opportuno che questi siano suddivisi in blocchi non comunicanti, al servizio delle attività di pertinenza in modo che vengano frequentati il più possibile da utenti "familiari" e conosciuti che riconoscano la maggior parte delle persone che incontrano.

La videosorveglianza, comunque necessaria, dei diversi blocchi può essere centralizzata al fine di contenere i costi di realizzazione e gestione.

### ***Le funzioni da insediare***

Le indicazioni sulle funzioni da insediare nell'edificio Metropolis sono al momento ancora molto generiche e non consentono di procedere ad una valutazione precisa e mirata.

In linea generale, ai fini della sicurezza, è importante che le diverse attività non vengano suddivise in comparti specializzati ma siano il più possibile distribuite, per garantire quella mixité, di usi, di utenze e di orari necessaria alla vitalità e alla sorveglianza spontanea in un arco temporale il più possibile esteso.

### ***In conclusione***

Il suggerimento di fondo che si propone è che questo collegamento urbano, in considerazione della sua importanza, sia realizzato non tramite un "edificio", ma attraverso uno spazio pubblico esterno dalle forti connotazioni dimensionali ed estetiche, (quale, ad esempio, un boulevard o un "mall" a due filari di alberi antistante i nuovi edifici), su cui si affaccino tutte le attività e i servizi previsti nel nuovo intervento. Questo darebbe un carattere più urbano alla connessione e soprattutto garantirebbe una migliore vitalità, e quindi sicurezza, dello spazio pubblico.



## 6. LO STRUMENTO DI COORDINAMENTO PER LA VITALITA' E LA SICUREZZA NEGLI SPAZI PUBBLICI DA RIQUALIFICARE

### **Il problema**

L'esperienza maturata dalla valutazione di molti PRU elaborati negli ultimi anni ha evidenziato che la realizzazione di spazi pubblici di buona qualità e vitalità rimane un obiettivo difficile da ottenere. Questo nonostante sia riconosciuta l'efficacia operativa di questi strumenti nell'affrontare i problemi di riqualificazione urbana.

Nel migliore dei casi si riesce ad ottenere in tempi rapidi una serie di nuovi insediamenti ciascuno con le relative sistemazioni esterne, che tuttavia risultano non coordinate tra loro, sia a livello di immagine, sia a livello di fruizione di tali spazi da parte dei cittadini.

In particolare, in molti esempi risultano carenti:

- la continuità della maglia stradale e dei percorsi
- l'ubicazione delle attività a piano terra nei punti chiave dell'insediamento
- l'organizzazione degli spazi residuali
- gli accessi agli edifici e ai parcheggi
- gli affacci degli edifici sugli spazi verdi

Le carenze progettuali e programmatiche relative a questi aspetti creano problemi per la vitalità e quindi la sicurezza sia nell'ambito urbano oggetto del PRU, sia al suo contorno.

L'evidente scarso coordinamento rispetto a queste tematiche (nonostante la legge istitutiva dei PRU mirasse a curare anche a questo aspetto) fa emergere l'esigenza di uno *strumento intermedio* tra PRU e la progettazione esecutiva delle singole parti degli spazi collettivi.

In altre parole, bisogna evitare che ogni progetto si occupi degli spazi collettivi di sua pertinenza in un'ottica auto-referenziale, senza una visione di insieme in termini di fruizione generale, percorsi, flussi, accessi ecc.

La mancanza di coordinamento non genera solo problemi di qualità urbana, ma anche e soprattutto **problemi di sicurezza perché:**

- non consente di realizzare sequenze di spazi pubblici con un impianto



unitario, chiaro e riconoscibile che facilita l'orientamento, elemento determinante per favorire la sensazione di sicurezza;

- la frammentazione degli spazi e la discontinuità di arredo urbano e verde fanno sì che gli utenti non percepiscano lo spazio pubblico come un ambiente collettivo (lo percepiscono come una sequenza di spazi "privati"), quindi non se ne "appropriano" e non lo difendono come loro territorio;
- la tortuosità e discontinuità dei percorsi pedonali, i loro punti di conflitto con la viabilità, il loro scarso collegamento con le attività a piano terra degli edifici scoraggiano in molti casi il movimento pedonale che fornisce sorveglianza spontanea;
- la scarsità di affacci degli edifici sugli spazi collettivi li rende poco sicuri e quindi poco frequentati;
- l'ubicazione dei parcheggi di superficie e delle rampe di ingresso-uscita dei parcheggi sotterranei – che non sono concepiti in relazione agli spazi pubblici ma solo in un'ottica di circolazione veicolare – squalificano gli spazi adiacenti che diventano così pericolosi, così come lo diventano i parcheggi stessi (che saranno sempre meno utilizzati).

### **Indicazione operative**

L'esperienza maturata confrontando diverse situazioni induce a suggerire che all'interno della documentazione dei PRU sia richiesto anche uno *strumento intermedio di coordinamento* tra le scelte strutturali generali del PRU e i singoli progetti edilizi degli interventi pubblici e privati.

Questo strumento deve servire ad affrontare in modo integrato e coordinato la *progettazione preliminare di tutti gli spazi aperti* (siano essi parte di interventi privati o pubblici) e deve contenere:

- il progetto guida di "disegno urbano" che copra l'intero territorio oggetto del PRU;
- il progetto di massima coordinato degli interventi su tutti i diversi spazi pubblici;
- le linee guida comuni per la progettazione degli spazi aperti collettivi nei lotti privati;
- le linee guida per l'allineamento e il tipo di affaccio degli edifici;
- le linee guida per l'illuminazione, per i materiali e l'arredo urbano;
- le indicazioni preliminari di gestione, sorveglianza e manutenzione degli spazi collettivi pubblici e privati.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Questo strumento deve avere il carattere di un documento *di coordinamento*: deve essere pertanto flessibile per potersi adattare alle diverse esigenze man mano emergenti, pur mantenendo un impianto unitario, che garantisca almeno la continuità e la sicurezza dei percorsi.

Deve essere un documento tecnico, elaborato da esperti di settore, ma costruito con il consenso e quale espressione concreta delle indicazioni dei diversi portatori di interesse legati allo specifico spazio pubblico (associazioni di categoria, scuole, servizi, associazioni di residenti, operatori commerciali ecc.).

*Questo strumento, con le sue articolazioni, consente di individuare a priori e di affrontare i problemi di sicurezza nei diversi ambiti, alle scale opportune per poterne tener conto nei diversi momenti progettuali e realizzativi.*

### **Articolazione dello strumento di coordinamento**

#### **Progetto guida del “disegno urbano”**

Il progetto guida deve:

- coprire tutto il territorio del PRU e indicare i riferimenti al contesto: tessuto, attività, caratteri urbani della fascia circostante;
- evidenziare le trame urbane per controllarne la continuità sia con le aree adiacenti sia all'interno dell'area di progetto;
- individuare i punti di connessione con il contorno per dare indicazioni specifiche sulla loro progettazione;
- definire gli elementi strutturanti degli spazi pubblici (viali, piazze, modalità di stazionamento) e le loro attrezzature per poterli realizzare con caratteri unitari;
- definire le spine principali dei flussi pedonali, ciclabili e veicolari;
- analizzare tutto il sistema dell'accessibilità dentro l'area (parcheggi, ingressi degli edifici, accessi sotterranei) per verificare la congruità dei singoli interventi;
- strutturare il sistema del verde;
- prevedere la localizzazione preferenziale di quelle attività a piano terra che garantiscono vitalità allo spazio pubblico (caffè, ristoranti, e-dicole, negozi, circoli, centri fitness, sale giochi, ecc.);
- fornire indicazioni per gli allineamenti e le modalità di affaccio degli edifici lungo gli spazi pubblici.



Per rispondere a criteri di sicurezza è opportuno che il “progetto guida del disegno urbano” tenga conto dei seguenti suggerimenti:

- realizzare sequenze di spazi pubblici con un impianto unitario, chiaro e riconoscibile che consenta un immediato orientamento e una appropriazione dei luoghi, fattori che incidono fortemente sulla sensazione di sicurezza;
- mantenere una continuità delle trame urbane del progetto con l'impianto al contorno, prestando particolare attenzione ai punti di congiunzione; questo è necessario per garantire un effettivo inserimento del progetto nel contesto urbano e permettere una concreta continuità di fruizione (sia fisica che percettiva degli spazi) che facilita “l'appropriazione” dei luoghi da parte sia degli abitanti che delle popolazioni circostanti, condizione necessaria per la sicurezza;
- creare una continuità di trame e percorsi all'interno del progetto, evitando cul de sac, strettoie, strade senza sbocco, strade che sfociano solo in parcheggi;
- garantire una continuità e chiarezza dei percorsi pedonali e ciclabili, senza interruzioni o deviazioni tortuose, per permettere facilità di spostamento all'interno e all'esterno dell'area; (anche se tale principio sembra banale in moltissimi progetti questo criterio non è soddisfatto);
- garantire il massimo di sicurezza a tali percorsi attraverso la possibilità di sorveglianza spontanea sia da finestre e balconi degli edifici, dalla presenza di negozi, chioschi e attività ricreative a piano terra, da recinzioni trasparenti, ingressi illuminati, sia attraverso visuali non ostruite, e prossimità al traffico veicolare locale, ecc.;
- prevedere e favorire l'ubicazione di attrezzature e particolari attività (campi gioco, ingressi delle scuole, ecc.) all'interno degli spazi pubblici in modo che questi ultimi siano sorvegliabili dagli edifici vicini, dai flussi pedonali e veicolari, dal passaggio dei mezzi pubblici;
- localizzare le linee e le fermate del trasporto pubblico in modo da creare sicurezza per l'utente e sorveglianza delle strade da parte dei mezzi;
- evitare piazze che non siano contornate da edifici con affacci diretti e che siano in situazioni marginali o a cul de sac;
- evitare portici e porticati alla base degli edifici se non si hanno sufficienti garanzie che vi si insedieranno negozi o altre attività con vetrine o affaccio diretto;
- ubicare gli ingressi delle residenze e di molte attività e servizi preferibilmente sugli assi strutturanti lo spazio pubblico, in modo da aumentarne la frequentazione e quindi la sorveglianza spontanea.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

### ***Progetto di massima per la realizzazione coordinata degli spazi pubblici***

Il progetto di massima riguarda:

- la definizione del trattamento delle superfici (pavimentazione, verde, ecc.);
- la progettazione dei parcheggi pubblici di superficie e indicazioni per la progettazione di quelli privati;
- l'illuminazione;
- la piantumazione (impianto e tipo di essenze);
- gli elementi di attrazione (campi gioco, chioschi, fontane, bocciofile, ecc.);
- le possibili “alternative coordinate” dei materiali.

Per rispondere a criteri di sicurezza è necessario:

- evitare ampie zone di parcheggi, soprattutto se organizzati a pettine su file multiple, perché poco sorvegliabili quando sono pieni, e oggetto di degrado quando sono vuoti;
- evitare di ubicare parcheggi in spazi residuali non sorvegliati;
- evitare piazze e slarghi con differenze di quote, terrazzati e con finiture “articolate e sovracostruite”, che solitamente si degradano rapidamente;
- evitare l'uso di materiali di difficile pulizia e facilmente degradabili;
- adottare materiali per la pavimentazione, gli arredi e i corpi illuminanti resistenti al vandalismo;
- concepire l'illuminazione pubblica in modo da evitare zone d'ombra, soprattutto in presenza della vegetazione;
- evitare di ubicare i servizi igienici pubblici in zone non sorvegliate o non sorvegliabili;
- evitare piantumazioni di taglia media (che ostruiscono la visibilità ad altezza d'uomo e possono offrire possibili nascondigli) preferendo le piante ad alto fusto o i “parterre” ornamentali;
- evitare muretti, siepi, dislivelli e altri ostacoli visivi nelle vicinanze di attrezzature e zone di attività (campi gioco, ecc.) per permettere la visibilità dalle finestre degli edifici, dai percorsi pedonali, ciclabili, veicolari o di trasporto pubblico.

### ***Linee guida per la progettazione degli spazi aperti collettivi nei lotti privati***

Anche se di proprietà privata, là dove gli spazi collettivi sono contigui allo spazio pubblico e accessibili dalla popolazione è necessario che



l'organizzazione e la sistemazione di questi spazi rispecchi gli stessi criteri enunciati per gli spazi pubblici.

In particolare è necessario:

- evitare qualsiasi accesso non controllato ai parcheggi e agli spazi sotterranei;
- disegnare gli ingressi in modo che siano visibili dagli spazi esterni o da piani superiori e dalle portinerie in modo che possano sorvegliare lo spazio circostante.

### ***Linee guida per l'allineamento e il tipo di affaccio degli edifici***

In un'ottica di sicurezza è necessario che il fronte principale degli edifici, con finestre, balconi e ingressi, si affacci direttamente sugli assi portanti dello spazio pubblico.

Bisogna soprattutto evitare frontespizi ciechi e muri di recinzione nonché recinzioni non trasparenti.

Per offrire una concreta sorveglianza dall'interno degli edifici verso lo spazio pubblico e per dare una sensazione di vitalità dell'edificato agli utilizzatori degli spazi pubblici, è necessario che le finestre siano ampie (con preferenze a portefinestre) e che logge e balconi abbiano parapetti almeno in parte trasparenti.

Per garantire sicurezza ai percorsi che lambiscono gli edifici è consigliabile evitare zoccoli edificati a piano terra con i piani sovrastanti arretrati, che non consentono la visibilità dei pedoni dalle finestre dei piani superiori.

Nella scelta delle alberature bisogna valutare l'ubicazione dei filari e le specie da adottare in maniera da non creare ostacoli alle visuali sugli spazi pubblici dagli edifici.

### ***Linee guida per l'illuminazione, per i materiali e l'arredo urbano***

L'illuminazione serale e notturna degli spazi pubblici deve essere il più possibile uniforme, (evitando però le torri faro) adottando sistemi di illuminazione e corpi illuminanti che impediscano l'abbagliamento, che pur in condizioni di luce sufficiente non consente di riconoscere persone e cose.

Vanno evitate assolutamente le illuminazioni dal basso (attualmente in voga), che creano una situazione di abbaglio e condizioni di scarsa illuminazione.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

### ***Indicazioni preliminari sulla gestione, sorveglianza e manutenzione, degli spazi collettivi, pubblici e privati***

Per verificare l'assetto di un sistema di spazi e percorsi collettivi – pubblici e privati – è necessario simularne il funzionamento nelle diverse fasce orarie e nei diversi giorni della settimana per individuare i punti e i momenti critici e verificare che questi non mettano in crisi tutto il sistema.

Questo non può essere fatto se non è prefigurato o ipotizzato uno schema di ripartizione delle aree (pubbliche e private) frequentabili dal pubblico (recinzioni, orari ecc.) e una organizzazione preposta alla gestione di orari, chiusure, sorveglianza, manutenzione, ecc. (chi fa che cosa?).

Se si traslascia questo passaggio logico/operativo si rischia di prefigurare dei progetti che rischiano di non funzionare. Se l'organizzazione o la gestione effettiva muterà poi nella realtà, questo non inficia l'utilità della simulazione, che comunque avrà portato a riflettere su un modello di funzionamento; questo potrà comunque essere utile per valutare future varianti e orientare le decisioni.

Per quanto riguarda la sicurezza, la questione di verificare a monte i problemi di manutenzione, di sorveglianza e la loro gestione è di fondamentale importanza per prevenire il degrado, che è "l'anticamera", della scarsa frequentazione, dell'insediarsi di attività vandaliche e di comportamenti incivili, quindi dell'insicurezza.

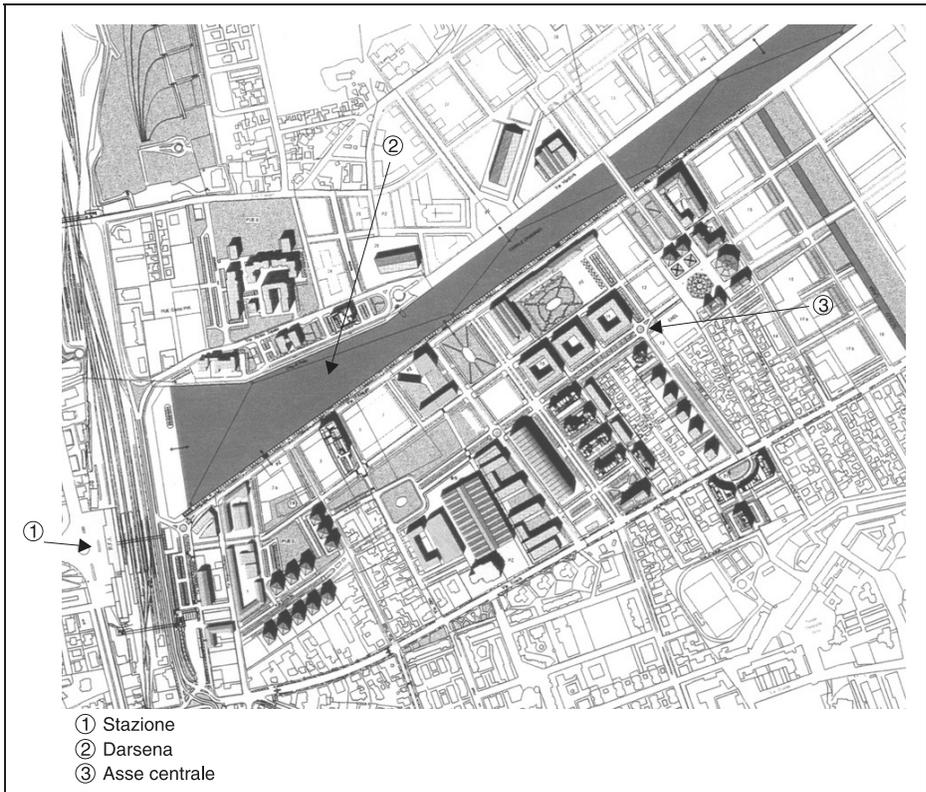
### **7. UN CASO DI COORDINAMENTO: IL PRU DELLA DARSENA DI RAVENNA**

Il PRU della Darsena di Ravenna, utilizzato come caso di studio nel seminario di Ferrara "Sicurezza nella progettazione urbana" ha evidenziato come un grande progetto ben impostato nella sua complessità attuativa non sia stato in grado di controllare la qualità degli spazi collettivi, che sono stati realizzati con numerosi punti di discontinuità.

Per illustrare questo problema segue un estratto del documento redatto sul caso di Ravenna a conclusione del seminario.

#### ***Definizione del tipo di intervento***

Il PRU della Darsena di città è un progetto multipartner sul quale convergono: la Regione Emilia Romagna, il Comune di Ravenna, il Demanio Marittimo, il Ministero dei Lavori Pubblici, l'Istituto Autonomo



Case Popolari e alcuni privati (2-3), proprietari di ampie porzioni delle aree interessate da questo piano.

### **Descrizione dell'intervento:**

Il PRU Darsena di città investe un'area di 136 ettari, compresa la superficie del canale che lo divide in due sub-comparti (nord e sud) ed è compreso tra la via delle Industrie a nord e la via Trieste a sud.

Con l'esclusione di una serie di isolati residenziali ed artigianali minori, caratterizzati da una bassa densità, il comparto della Darsena è costituito da ampi insediamenti produttivi e portuali, di proprietà prevalentemente privata, in larga parte dismessi o sottoutilizzati.

Il PRU della Darsena di città, elaborato dal Prof. Vittorini nel 1995, presenta uno schema di piano (Masterplan) basato sulla:

- ricucitura della trama viaria;



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

- creazione di un chiaro impianto ad isolati rettangolari, definiti attraverso uno studio storico dell'isolato ravennate che ha portato alla definizione delle dimensioni di massima di tali elementi (80-100 m × 100-120 m).

Gli interventi previsti all'interno del PRU consistono in:

- acquisizione di immobili;
- opere di urbanizzazione primaria, secondaria e generale;
- opere di sistemazione ambientale (bonifica del canale, bonifica dei suoli industriali dismessi, demolizione strutture produttive dismesse);
- opere di arredo urbano;
- risanamento parti comuni dei fabbricati ex IACP;
- opere di risanamento conservativo su immobili di archeologia industriale;
- opere di ristrutturazione edilizia effettuate dai proprietari privati;
- realizzazione di fabbricati residenziali di cui il 17% di ERP ed il 3% di edilizia sovvenzionata a cura degli operatori privati;
- realizzazione di fabbricati non residenziali per servizi, attività terziarie, commercio al dettaglio, artigianato di servizio, attività produttive compatibili con la residenza (26% della Superficie Utile);
- ristrutturazione e riassetto della Stazione FS.

La caratteristica fondamentale di questo PRU è il suo alto grado di flessibilità che gli conferisce:

- la capacità di adattarsi alle domande dei diversi attori coinvolti nel processo decisionale e attuativo;
- il controllo attraverso lo schema generale delineato dal Masterplan e la supervisione del Gruppo di Valutazione (vedi paragrafo successivo).

### ***Definizione delle norme procedurali e attuative dell'intervento***

Il PRU, per la sua estensione e complessità, è stato articolato in sub-comparti di scala media che seguono il Masterplan in maniera non rigida ma dinamica.

L'attuazione del PRU è stata suddivisa in tre fasi attuative:

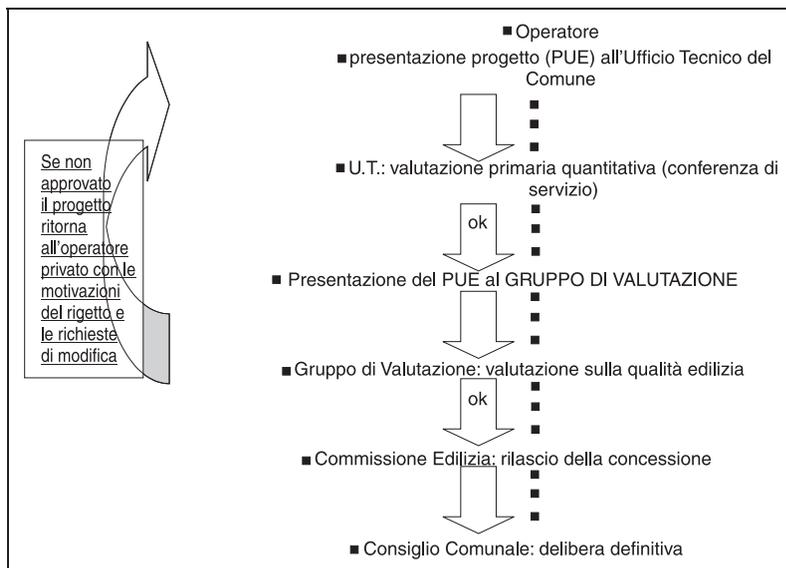
- prima fase (cinque anni)
- seconda fase (dieci anni)
- terza fase (quindici anni)
- calcolati a partire dalla firma degli atti di obbligo e dalla approvazione delle concessioni.



L'iter di approvazione dei sub-comparti è caratterizzato dalla presenza, nell'iter procedurale standard, di un "organismo" giudicatore: il Gruppo di Valutazione.

Il Gruppo di Valutazione è formato da tecnici provenienti dai settori comunali dell'Urbanistica, dell'Edilizia Pubblica, dell'Edilizia Privata e del Traffico.

Il Gruppo di Valutazione valuta la qualità edilizia dei progetti (PUE) presentati dai singoli operatori per verificare la conformità degli standards non solo quantitativi, ma anche qualitativi, del progetto a quelli previsti all'interno del PRU della Darsena.



### ***Osservazioni sulla sicurezza***

In questo complesso iter la questione "sicurezza" sfugge. Per questo sarebbe opportuno allargare il Gruppo di Valutazione con la partecipazione di delegati del "Progetto Sicurezza", dei Servizi Sociali, del Commercio, dell'Istruzione, della Polizia Municipale, oltre a delegazioni dei portatori di interesse (stakeholders).

Inoltre sarebbe importante che il Gruppo di Valutazione si dotasse di un ulteriore strumento di lavoro: un progetto di urban design che copra gli spazi di tutto il PRU e che contenga una progettazione di massima degli spazi pubblici, linee guida per la progettazione degli spazi aperti privati, per la tipologia degli edifici, per l'illuminazione, per i materiali e per gli arredi.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

### ***Analisi dei tracciati di viabilità primaria e secondaria, delle trame urbane e degli isolati previsti dall'intervento***

Lo schema di piano del PRU della Darsena di Ravenna è basato sul recupero e ridisegno delle trame urbane che, in questa parte di città, risultano essere discontinue e frammentarie per la presenza degli enormi lotti a destinazione industriale, legati alla vecchia funzione portuale.

#### ***Osservazioni sulla sicurezza***

La chiarezza e continuità delle trame urbane è un elemento fondamentale nella progettazione in un'ottica di sicurezza per quattro grandi ordini di motivi:

- dare leggibilità e chiarezza all'impianto urbano;
- offrire facilità di lettura e di riconoscibilità del tracciato viario;
- evitare fenomeni di "chiusura" del nuovo quartiere rispetto alla città;
- permettere continuità e facilità dei percorsi.

L'impianto generale del piano, nel suo tentativo di ricucitura delle trame, pur con i limiti importanti posti dai tracciati esistenti e dalla scelta di conservare alcuni grandi edifici industriali di valore storico, risponde in maniera molto positiva a questa esigenza di sicurezza.

Solo alcuni punti della maglia urbana risultano, allo stato attuale, critici e verranno discussi nel punto 8.

#### ***Analisi delle funzioni e delle attività previste dall'intervento***

Il PRU della Darsena di città non presenta un piano delle funzioni; definisce un generico schema di riferimento:

##### Fascia A

- 70% residenza;
- 30% servizi compatibili con la residenza (terziario, commerciale, attrezzature culturali, ecc.);

##### Fascia C

- 50% residenza;
- 50% invio servizi compatibili con la residenza (terziario, commerciale, produttivo artigianale/laboratoriale);

accompagnato da alcuni criteri generali di localizzazione delle attività lungo alcuni assi preferenziali.



Le attrezzature standard (scuole, terreni gioco, verde pubblico) sono concentrate in un grande comparto pubblico lungo l'asse centrale e in un comparto più piccolo all'estremità est di questo asse.

È previsto l'insediamento di servizi privati per il pubblico e/o servizi universitari all'interno degli elementi di archeologia industriale, secondo criteri ancora da definire.

### ***Osservazioni sulla sicurezza***

La mancanza di uno schema di localizzazione delle funzioni può provocare problemi di sicurezza e di vitalità nel futuro quartiere, in particolare lungo la Darsena e lungo la spina centrale – asse di connessione tra i nuovi luoghi urbani, la stazione ferroviaria e la città storica.

È importante, ai fini della sicurezza, della vitalità e della sorveglianza spontanea, che lungo l'asse centrale dell'insediamento si:

- preveda una tipologia edilizia con affaccio su strada e con commercio o servizi ai piani terra, controllando attentamente le quantità previste (per evitare un eccesso di offerta);
- eviti la dislocazione diffusa, lungo le vie laterali, degli spazi destinati alle attività commerciali o ai servizi – questo porterebbe ad un impoverimento della vitalità lungo l'asse centrale, con il rischio di numerose attività chiuse o mai avviate;
- valuti attentamente l'uso della tipologia con portici (i portici, se ricchi di attività e frequentazione, sono altamente vitali e piacevoli ma, se poco frequentati, possono diventare luoghi rischiosi ed ansiogeni, a causa della mancanza di controllo diretto dai piani superiori, e soggetti a graffiti e degrado);
- eviti la realizzazione di isolati monofunzionali; una particolare attenzione deve essere posta alla ubicazione del terziario che deve essere realizzato in prossimità di residenza e di altre funzioni;
- preveda per il comparto pubblico destinato ai servizi pubblici e al parco un impianto urbano chiaro e ben relazionato al sistema viario del contesto circostante;
- preveda, in questo comparto, la realizzazione delle future attività pubbliche con una tipologia ad affaccio diretto su strada.

### ***Analisi degli orari e dei ritmi d'uso***

La simulazione degli orari (on/off) e dei ritmi d'uso potrebbe essere un valido strumento di supporto al processo di "decision making" per il



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Gruppo di Valutazione perché permette di:

- verificare la distribuzione delle funzioni e delle attività previste e, eventualmente, apportare le necessarie modifiche;
- individuare eventuali periodi di “morta” che necessitano di una particolare sorveglianza.

### ***Commento sulla sicurezza***

Lo strumento dell'analisi degli orari (on/off) e dei ritmi d'uso è importante per la sicurezza perché permette di avere una visione dinamica dei luoghi in grado di fornire un controllo della vitalità degli spazi nei diversi calendari d'uso.

### ***Analisi di particolari punti “chiave” dell'intervento***

#### ***La fascia lungo la Darsena***

Questa zona del PRU è il fulcro del piano e riveste importanza fondamentale per la nascita del processo di identificazione dei cittadini con i futuri, nuovi luoghi urbani.

Per questo occorre prevedere che:

- la sequenza delle tipologie edilizie sia concepita in modo tale da dare una chiara definizione dello spazio lungo la Darsena evitando, tuttavia, una eccessiva continuità edificatoria (cortina edilizia con effetto “muro”) che lo chiuda e lo divida dal quartiere;
- i piani terra degli edifici siano concepiti in maniera flessibile (spazi con  $H = 1 + 1/2$ ) capaci di “accogliere”, in un primo tempo, la funzione residenziale e, successivamente, essere adattati a altre funzioni che si definiranno con l'evolversi della situazione della Darsena (vita notturna, sportiva, ricreativa diurna o notturna, ricreativa calendarizzata, etc.);
- vengano inserite attività capaci di dare valore aggiunto a questo luogo (servizio di battello, attività sportive nautiche, posti barca, attività ricettive, etc.)

#### ***L'attacco di testa della Darsena***

È un punto nodale del PRU della Darsena di città, ponte di collegamento tra la città storica e il nuovo territorio e deve essere progettato con particolare attenzione agli aspetti della vitalità e della sicurezza.

Il collegamento tra la Stazione e la zona della Darsena non deve essere



solo di tipo fisico – tunnel ciclopedonale – ma deve avere una chiara valenza urbana che può essere delineata pensando a soluzioni quali:

- una galleria pedonale sotterranea con numerose attività - ponendo estrema attenzione alla definizione delle attività (spazi per i giovani, per il dopo lavoro ferroviario, etc.);
- un sovrappasso pedonale con funzioni simili alle precedenti.

È inoltre necessario prevedere:

- il ridisegno e la ridefinizione del deposito autobus con eventuale stazione degli autobus;
- il ridisegno dello sbocco attuale del tunnel, trasformando l'uscita a "gomito" in una uscita lineare e diretta.

### ***I punti di attacco dell'asse centrale***

Questo asse – la cui testa è costituita dall'innesto a ovest con la Stazione e la cui coda è costituita dalla futura piazza a est – svolge un ruolo fondamentale nella connessione del nuovo quartiere residenziale al resto della città.

I punti di attacco – testa e coda – devono essere studiati con particolare attenzione:

- la "testa" – a ovest verso la Stazione e quindi il centro della città – risulta edificata ed offre poche possibilità di modifica ma è necessario che i percorsi pedonali che la attraversano vengano trattati con una maggiore chiarezza e visibilità, evitando l'attuale situazione di "labirinto", cul de sac e muri ciechi;
- la "coda", a est, è costituita da una piazza nella quale convergeranno importanti flussi sia pedonali che di viabilità locale, positivi per la vitalità. Il disegno attualmente previsto dà luogo ad una struttura chiusa su se stessa che difficilmente potrà essere caratterizzata da forte vitalità e frequentazione. Per questo sarebbe opportuno prevederne il ridisegno valorizzando i futuri flussi veicolari.

### ***Analisi di dettaglio di particolari punti critici***

#### ***Flussi veicolari***

I flussi veicolari, se ben governati, sono estremamente positivi per la sicurezza.

Il futuro ponte sulla Darsena porterà in tutta la zona, ed in particolare nella nuova piazza a est, flussi veicolari di cui è difficile prevedere, allo stato attuale, l'entità.



Per questo il sistema veicolare non deve essere concepito in modo rigido e definitivo, ma con modalità adattive capaci, qualora fosse necessario, di adottare soluzioni di moderazione del traffico.

### ***Isole pedonali***

Le isole pedonali funzionano solo se sono molto frequentate e vitali. Per questo è opportuno:

- analizzare attentamente le popolazioni che frequenteranno i luoghi, i loro ritmi d'uso ed i loro movimenti;
- proporre isole pedonali non come strutture rigide, ma flessibili negli orari e nei calendari d'uso.

### ***I cul de sac***

I cul de sac, ai fini della sicurezza, sono pericolosissimi.

Per questo è opportuno avviare tutti gli interventi necessari alla loro rimozione.

In particolare è fondamentale prevedere la demolizione del muro che attualmente chiude la via Spina del quartiere a villette e che ne impedisce l'innesto con l'asse principale del quartiere.

### ***I muri ciechi***

I muri ciechi, ai fini della sicurezza, sono pericolosi ed ansiogeni perché impediscono al pedone di vedere e di sentire cosa accade dall'altra parte.

In particolare andrebbe modificato il muro che attualmente separa la zona artigianale – posta dietro la stazione – dal quartiere residenziale di nuova edificazione, prevedendo dei passaggi e/o delle aperture trasparenti.

### ***Introduzione di norme e linee guida particolari alla progettazione***

L'introduzione di particolari norme e linee guida alla progettazione degli edifici e degli spazi pubblici all'interno del PRU costituirebbe uno strumento di controllo importante ai fini della sicurezza del nuovo insediamento.

In particolare le norme dovrebbero riguardare:

- il tipo di affaccio al piano terra;
- Il tipo di loggie e/o balconi (trasparenti per permettere la visuale sull'esterno);



- gli ingressi (aperti generosamente verso la strada e trasparenti, oltre che ben illuminati);
- il tipo di illuminazione (rivolta al pedone e attenta ad evitare la creazione di effetti o zone d'ombra);
- la valorizzazione degli angoli degli edifici rivolti verso lo spazio pubblico (concepiti come punti strategici di visibilità dall'interno verso l'esterno e di vitalizzazione dello spazio pubblico);
- l'uso di materiali antigraffiti e di buona resistenza al vandalismo nelle attrezzature pubbliche e nel rivestimento delle facciate degli edifici;
- l'uso di piante adulte nelle aree a verde, nei viali e nelle strade per dare immediata qualità allo spazio pubblico.

### ***I cantieri come “evento”***

La complessità e l'estensione dell'area di intervento del PRU della Darsena di Ravenna provoca, ovviamente, dei tempi di realizzazione molto lunghi.

Il cantiere può essere elemento generatore di insicurezza, luogo di insediamento di attività devianti e degrado.

Per questo occorre pensare con particolare attenzione alla progettazione delle recinzioni di cantiere, delle deviazioni di percorso e dell'illuminazione.

Inoltre, per aumentare la coesione sociale del quartiere in divenire, sarebbe positivo pensare all'utilizzo dell'esperienza del “cantiere come evento” per i grandi edifici di recupero di archeologia industriale, in modo da condividere con i cittadini il significato e l'avanzamento dei lavori rendendoli partecipi alle varie fasi realizzative.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---

230



# Una nuova legislazione nazionale e regionale

di *Cosimo Braccesi*

## 1. UN PERCORSO COMUNE

Nel giugno di quest'anno, il 2003, l'Associazione nazionale dei comuni italiani assieme alla Conferenza dei presidenti di regione e di provincia autonoma, d'intesa con l'Unione delle province italiane, hanno definitivamente messo a punto e proposto al Governo e al Parlamento una proposta di legge nazionale il cui contenuto è riassunto nel titolo: "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza". Parallelamente la Giunta dell'Emilia-Romagna ha adottato, e il Consiglio approvato, una proposta di legge regionale intitolata "Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza". Come si evince fin dai titoli le due proposte di legge, pubblicate entrambe nella sezione di documentazione del Rapporto, rappresentano due facce di una stessa medaglia fino al punto di aver indotto la Giunta a proporle congiuntamente al Consiglio – quella nazionale come proposta di legge di iniziativa regionale in base all'art. 121 della costituzione – perché si sviluppasse su di esse una discussione unica e una decisione contestuale, come poi è effettivamente avvenuto. Duplice il percorso che ha portato alla proposta nazionale. Da un lato abbiamo, infatti, un lungo percorso di riflessione sul ruolo professionale della polizia municipale, sviluppatosi per iniziativa delle associazioni professionali e sindacali della categoria e veicolato in parte dall'Anci, che ha portato sul piano parlamentare a varie ipotesi di riforma della legge-quadro dell'86, fino alla lunga e inconcludente discussione sulla proposta "Massa" che si è trascinata per tutta la legislatura 1996/2001. Dall'altro abbiamo un percorso più recente, promosso in primo luogo dal Forum italiano per la sicurezza urbana, che ha portato, prima le città e poi le regioni, ad interrogarsi sulla necessità di dare un quadro di riferimento normativo alle nuove esperienze di collaborazione tra enti territoriali e autorità di pubblica sicurezza.



Sono questi i due percorsi che incontrandosi e intrecciandosi con la riforma della costituzione hanno prodotto la massa critica per arrivare ad una proposta di legge nazionale che segna sicuramente una svolta nel dibattito di questi anni. Le polizie municipali incontrando i temi della sicurezza urbana hanno finalmente trovato una domanda sociale forte a cui ancorare una moderna ridefinizione del proprio ruolo e un soggetto politico nazionale, le associazioni degli enti territoriali, capace di assumerne la rappresentanza al di fuori di una dinamica meramente sindacale. Le associazioni territoriali, a loro volta, hanno trovato nelle polizie municipali un oggetto concreto e in qualche modo centrale nelle nuove politiche di sicurezza su cui innestare il tema generale del coordinamento e dell'integrazione tra politiche locali e politiche di sicurezza, e negli operatori di polizia locale, che sono circa settanta mila, un soggetto sociale e professionale interessato a sostenerne le proposte. In questo contesto la riforma della Costituzione ha svolto il ruolo di collante e di acceleratore dell'intero processo. Da un lato, attribuendo una competenza legislativa esclusiva alle Regioni in materia di polizia amministrativa locale (art. 117 della costituzione), ha riattivato il processo di riorganizzazione delle strutture di polizia locale non più subordinato alla riforma della legge-quadro dell'86, ma affidato all'iniziativa legislativa delle Regioni. Le più recenti leggi regionali, quella della Lombardia e ancor più nettamente quella dell'Emilia-Romagna, sono infatti il frutto di questa nuova realtà e rappresentano i primi esiti di un diffuso processo di produzione legislativa regionale che sta ora interessando molte altre regioni.

Dall'altro la previsione costituzionale di una legge nazionale di coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale ha dato nuovo impulso alla ricerca di uno strumento legislativo nazionale che facesse uscire la diffusa esperienza di collaborazione tra governi locali e autorità di pubblica sicurezza – i protocolli Sindaci/Prefetti e gli accordi Regioni/Ministero dell'Interno – dai limiti di una sperimentazione volontaristica per approdare effettivamente a quel "sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale" richiamato in molte legislazioni regionali come obiettivo comune dell'azione locale e regionale.

Inoltre la consapevolezza diffusa, nei governi locali e regionali, della necessità di superare la naturale concorrenzialità tra i due livelli e le stesse differenziazioni politiche interne a ciascun livello, per contrastare il perdurante centralismo del sistema politico nazionale, ha consentito che si sviluppasse un confronto tecnico approfondito nella predisposi-



zione della proposta e che si cercasse, infine, un approdo politico unitario.

Si è così giunti nel giugno 2003 all'approvazione da parte del sistema degli enti territoriali di quella proposta di legge nazionale che abbiamo già ricordato. Ed è proprio raccogliendo l'insieme di questi elementi e la stretta correlazione esistente tra disciplina legislativa nazionale e regionale che la Giunta e il Consiglio dell'Emilia-Romagna hanno deciso di discutere e approvare congiuntamente, nel novembre dello stesso anno, sia la legge regionale sia la proposta di legge nazionale.

## 2. I CONTENUTI DELLA PROPOSTA DI LEGGE NAZIONALE

La proposta di legge nazionale si fonda su quattro principi costituzionali: la competenza dello stato in materia di ordine e sicurezza pubblica; la competenza legislativa regionale in materia di polizia amministrativa; la previsione di una legge nazionale di coordinamento tra le due materie; la disciplina delle funzioni essenziali dei Comuni, nelle quali viene ricompresa la funzione di "polizia locale".

La prima parte della proposta riguarda fundamentalmente i rapporti tra Comuni, Province, Regioni e Autorità di pubblica sicurezza con la finalità di realizzare politiche integrate di sicurezza. La seconda, la collaborazione tra Polizie nazionali e locali, ovvero il tema più specifico del coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia amministrativa.

Gli elementi caratterizzanti la prima parte della proposta di legge nazionale sono: la definizione di "politiche integrate di sicurezza"; l'individuazione di strumenti pattizi, accordi, contratti e quant'altro, come strumento per realizzare politiche integrate; il superamento dell'attuale composizione dei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica e la previsione di conferenze provinciali e regionali sulla sicurezza incardinate sugli enti locali e con la partecipazione delle autorità di pubblica sicurezza; un diffuso diritto all'informazione a favore dei sindaci, da parte delle forze di polizia nazionali, su risorse e programmi di attività; una chiara individuazione delle risorse di polizia nazionale destinate a ciascun territorio, per non rendere labili eventuali accordi sul potenziamento degli organici (di polizia locale e di polizia nazionale).

Tutti elementi che vanno letti alla luce di due indicazioni politiche di carattere generale:



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

- la centralità dei comuni nello sviluppo delle politiche integrate; spetta ai Sindaci promuovere gli accordi, è il Sindaco del capoluogo a presiedere la Conferenza provinciale, le Province possono stipulare accordi, ma solo d'intesa con i Comuni;
- l'esigenza di un coordinamento complessivo delle politiche a scala regionale; viene istituita una Conferenza regionale sulla sicurezza, sono previsti accordi Regione-Ministero dell'Interno per interventi a supporto delle città.

Gli elementi caratterizzanti la seconda parte della legge, quella che si riferisce più direttamente al coordinamento tra polizie locali e nazionali riguardano in primo luogo una migliore definizione della polizia locale: non è infatti possibile coordinarsi se non c'è chiarezza su uno dei due soggetti che si deve coordinare.

In quest'ottica la proposta di legge definisce in particolare:

- la funzione unitaria di polizia locale come l'insieme delle funzioni effettivamente espletate, sia quelle attribuite dallo stato perché di competenza statale (come le funzioni di polizia giudiziaria o le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza), sia quelle di polizia amministrativa che derivano dalle competenze proprie dei Comuni e delle Province, entrambe regolate sul piano degli assetti organizzativi dalle Regioni, in forza della competenza legislativa che gli è attribuita dalla Costituzione;
- la qualifica giuridica di agente o ufficiale di polizia locale, attribuita dal Sindaco o dal Presidente della provincia, come qualifica che incardina l'insieme delle competenze di polizia locale, comprese quelle di derivazione statale.

Si tratta di un impianto fortemente innovativo che definisce finalmente in maniera diretta e unitaria ruolo, qualifica specifica e dipendenza istituzionale degli operatori di polizia locale, superando una volta per tutte la possibile dicotomia tra funzioni di "polizia locale" e funzioni di "polizia amministrativa locale".

Naturalmente questa proposta del sistema degli enti territoriali si intreccia con la recente proposta di riforma costituzionale promossa dal Governo che prevede tra l'altro la possibile attivazione di processi "devolutivi" dalla Stato alle Regioni proprio in materia di polizia locale. Le osservazioni da fare a questo proposito sono due. La prima è che la proposta degli enti territoriali risolvendo l'ambiguità insita nelle due formulazione "polizia amministrativa locale" e "polizia locale" toglie una



delle argomentazioni su cui si è costruita l'ipotesi di devoluzione, perché non si capirebbe più a questo punto quale possa essere il suo effettivo contenuto innovativo. La seconda è che una legge nazionale di coordinamento rimane in ogni caso necessaria per tutte quelle Regioni, con ogni probabilità quasi tutte, che si asterrebbero comunque dall'attivare il processo devolutivo in questa materia.

### 3. I CONTENUTI DELLA PROPOSTA DI LEGGE REGIONALE

La proposta di legge regionale, come già con la legge regionale n. 3 del '99 e coerentemente con la proposta di legge nazionale, si propone di disciplinare congiuntamente "polizia amministrativa locale" e "politiche integrate di sicurezza".

Avendo dato buona prova, viene sostanzialmente conservato, relativamente alle politiche della sicurezza, l'impianto legislativo della legge n. 3 del '99, con alcune importanti integrazioni, mentre si presenta fortemente innovativa la disciplina della polizia amministrativa locale, in virtù dei nuovi poteri legislativi attribuiti alle Regioni dalla riforma costituzionale. Va comunque ricordato che la nuova disciplina regionale è stata adottata in carenza di una legislazione nazionale di coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale; questo significa che la legislazione regionale deve ancora muoversi all'interno del quadro normativo nazionale, per quanto riguarda il coordinamento delle politiche di sicurezza e la configurazione delle funzioni di polizia locale di derivazione nazionale, mentre può intervenire in profondità sulle modalità di esercizio delle funzioni di polizia amministrativa e sugli aspetti organizzativi dei servizi di polizia locale.

Le novità più rilevanti nella prima parte della proposta di Legge, relative alle politiche per la sicurezza, sono tre e riguardano: il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa; gli interventi a favore delle vittime di gravi reati; la disciplina di particolari forme di sorveglianza e controllo.

Per quel che riguarda il coordinamento il suo richiamo in legge ha una funzione soprattutto simbolica di valorizzazione della ricca esperienza di protocolli, contratti e accordi in materia di sicurezza stipulati dai Comuni e dalla Regione con le Autorità provinciali e nazionali di pubblica sicurezza.



Il secondo intervento è invece effettivamente innovativo e si sostanzia nella creazione di una fondazione per dare sostegno, nell'immediatezza del fatto, alle vittime dei reati di maggiore gravità. In tali situazioni ciò che serve è un intervento rapido, spesso un sussidio in denaro, che permetta alla famiglia o alla vittima di affrontare in qualche modo il trauma derivante dal reato.

Si tratta di una tipologia di interventi che richiede necessariamente il superamento di alcuni problemi legati alla gestione pubblicitica degli stessi, come dimostrano varie esperienze a livello europeo. Infatti, la gestione pubblicitica richiede, in tutti gli ordinamenti moderni, forti certezze formali nell'individuazione dei soggetti destinatari degli interventi e questo richiede tempo. In questo caso si tratta dei tempi della giustizia penale, che anche quando non sono patologici non possono certo essere rapidi. Questa finalità e rapidità di intervento può, invece, essere opportunamente perseguita da un soggetto esterno, quale una fondazione, da realizzarsi per iniziativa della Regione e di altri enti pubblici, in particolare gli enti locali, o privati interessati.

Si tratta di una previsione innovativa dai forti contenuti concreti e simbolici, assente negli altri ordinamenti regionali. Il valore di questa scelta è infatti duplice: mantiene nella sfera della responsabilità pubblica, senza deleghe al sistema assicurativo, la responsabilità di intervenire nei casi più gravi e si ripropone tempestività ed efficacia di intervento.

Anche le misure volte a disciplinare alcune forme spurie di sorveglianza dello spazio pubblico o aperto al pubblico sono fortemente innovative. Siamo, infatti, in presenza di uno sviluppo significativo, e forse inarrestabile, di forme di sorveglianza e controllo svolte da nuovi soggetti, al di fuori di qualsiasi regolazione, che riguardano fondamentalmente: a) l'uso degli Istituti di vigilanza privata o di imprese di altra natura per la sorveglianza dello spazio pubblico urbano; b) il proliferare di figure atipiche di controllo (addetti alla sicurezza, mediatori di conflitti e simili) negli esercizi aperti al pubblico (discoteche ecc.); c) l'uso del volontariato per attività di sorveglianza e di rassicurazione.

Certamente regolare queste attività significa riconoscerle, ma anche professionalizzarle, definire dei limiti, agire forme di controllo, ed è questa la via intrapresa dalla Regione.



Nel caso del volontariato il punto chiave di garanzia è costituito dalla responsabilizzazione diretta dei singoli volontari, da un lato, e del comune, dall'altro, senza intermediari. Le associazioni possono aiutare, ma non sono il soggetto che organizza la presenza dei volontari per conto del comune. Per le agenzie di sicurezza il loro possibile intervento è limitato alla mera vigilanza dello spazio pubblico e all'attivazione, se necessario, degli organi di polizia.

Il caso più complesso è sicuramente quello degli addetti alla sicurezza dei locali pubblici – i cosiddetti “buttafuori” -, anche per i ridotti spazi di competenza che la legislazione regionale può agire senza invadere le competenze proprie del legislatore nazionale. In questo caso la Regione, per essere realista, si è posta un obiettivo minimo: quello di iniziare un processo di emersione e di autorappresentazione di queste nuove professionalità. Se questa strategia avrà successo sarà poi possibile sia nella dimensione nazionale, che in quella regionale, arrivare ad una disciplina effettiva del settore.

Passando alla seconda parte della proposta di Legge, quella dedicata in specifico alla polizia locale, è utile in premessa ricordare come il carattere fortemente innovativo della nuova disciplina si innesti su un processo di trasformazione reale dei servizi di polizia locale, e municipale in particolare, che può essere così riassunto.

Fino a metà degli anni '90 il sistema by-passa sostanzialmente la dimensione regionale; c'è una legge quadro nazionale e c'è una sua applicazione e un'operatività concreta che si svolge quasi esclusivamente nella dimensione locale, con interventi marginali della Regione soprattutto in tema di divise e distintivi di grado. Nella seconda metà degli anni '90 l'aumento dei processi di mobilità e l'esplosione di una nuova domanda di sicurezza spingono i Comuni e i servizi di polizia municipale a ricercare una maggiore omogeneità di comportamenti, a trovare intese per la gestione associata di una parte dei servizi, ad individuare nella Regione un punto di riferimento per sperimentare nuove politiche di sicurezza. Questo processo incrocia, e trae nuova linfa, dalla legge regionale n. 3 del 1999 con la quale si delineano i primi elementi di un sistema regionale di polizia amministrativa locale, si interviene a favore delle gestioni associate, si riconosce il contributo della polizia locale allo sviluppo delle politiche di sicurezza.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Oggi l'obiettivo che l'Emilia-Romagna si è posta con la nuova legge regionale è quello di portare organicamente a conclusione questo processo, superare la legge quadro nazionale n. 65 del 1986, passare definitivamente da una organizzazione della polizia locale, fortemente differenziata e incentrata quasi esclusivamente sulla dimensione comunale, ad una organizzazione a rete, sufficientemente omogenea, di dimensione regionale, articolata in polizie municipali e provinciali.

È una trasformazione rilevante: non è certo la “polizia regionale” adombrata dal nuovo progetto di riforma costituzionale sostenuto dal Governo, la cui concreta realizzazione è d'altronde molto incerta e comunque assai lontana, ma è piuttosto la costituzione di un sistema regionale di polizie locali sufficientemente strutturato. In questo modo si cerca di tenere insieme sia le opportunità derivanti dall'ancoramento delle polizie locali ai loro enti di riferimento, sia quelle derivanti dalla possibilità di realizzare infrastrutture di supporto a scala regionale quali la scuola regionale di polizia locale, il numero telefonico unico, un moderno sistema di radiocomunicazione.

Questo sistema regionale di polizia locale poggia su tre “pilastri”: la riorganizzazione strutturale dei servizi di polizia locale, la corresponsabilità tra giunta regionale ed enti locali nella gestione del sistema, lo sviluppo di una collaborazione avanzata tra polizie nazionali e polizie locali.

Il primo “pilastro” si realizza promuovendo, in maniera omogenea su tutto il territorio regionale, la costituzione di servizi di polizia municipale qualificati, coordinati a scala regionale, interfaccia “autorevole”, in Emilia-Romagna delle polizie nazionali a competenza generale (Polizia di Stato e Carabinieri), nonché di servizi di polizia provinciale a carattere specialistico. Tale obiettivo viene perseguito:

- con la costituzione ovunque di Corpi di polizia municipale o intercomunali, competenti per tutte le funzioni di polizia locale, in grado di garantire qualificati standard di servizio, con una dotazione organica, derogabile solo in particolari condizioni, non inferiore ai 30 operatori; una dotazione che rappresenta la condizione minima atta a garantire un'adeguata continuità temporale, annuale e giornaliera, del servizio;
- con la costituzione di corpi di Polizia provinciale specializzati in campo ambientale e ittico-venatorio per i quali verrà, per la prima volta, fissata con atto di Giunta una dotazione organica di riferimento;
- con la previsione di significativi contributi regionali, in conto capitale,



per la costituzione dei nuovi Corpi di polizia municipale e provinciale e per la qualificazione di quelli esistenti.

Il secondo “pilastro” si realizza associando la Conferenza Regione-Autonomie locali nella gestione degli strumenti di coordinamento del sistema che la legge affida alla Giunta. Da un lato abbiamo una funzione forte, di indirizzo, per regolare in modo omogeneo alcuni elementi caratterizzanti dell’attività di polizia locale (criteri di accesso ai servizi, formazione, sistemi informativi, rapporto con i cittadini, segni distintivi ecc.), dall’altro una funzione permanente di coordinamento del sistema attraverso lo strumento della “raccomandazione tecnica” (organizzazione delle attività, reclutamento del personale, interpretazione normativa, strumentazione operativa, ecc). In quest’ultimo caso si tratta di una vera innovazione, nella strumentazione normativa regionale, che risponde a due obiettivi: promuovere e generalizzare le esperienze migliori, senza invadere l’autonomia organizzativa degli enti, e mettere al riparo le polizie locali da una certa invasività delle autorità provinciali di pubblica sicurezza – come nel caso dell’adozione di particolari strumenti di dissuasione – che più difficilmente potrebbero intervenire per censurare raccomandazioni tecniche validate dalla Giunta regionale.

Il terzo “pilastro” si realizza, infine, con lo sviluppo dei progetti e delle attività previste dai contratti e protocolli locali di sicurezza e dall’Accordo tra la Regione e il Ministero dell’Interno. Tra questi vanno ricordati in particolare la realizzazione di presidi integrati tra polizia municipale e polizie nazionali, l’inserimento delle polizie municipali nei piani coordinati di controllo del territorio, lo sviluppo di attività congiunte per il controllo o il contenimento di determinati fenomeni, la messa in rete delle sale operative, la realizzazione di sistemi informativi comuni, l’aggiornamento professionale congiunto.

Queste, in sintesi, le novità della nuova legge regionale dell’Emilia-Romagna.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---

240

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



DOCUMENTAZIONE



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



**Conferenza dei Presidenti di Regione  
e di Province autonome  
Associazione nazionale dei Comuni italiani  
Unione delle Province italiane**

# La proposta di legge nazionale

**“Disposizioni per il coordinamento in materia di  
sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale,  
e per la realizzazione di politiche integrate  
per la sicurezza”**

Proposta approvata:

- dalla Conferenza dei Presidenti di Regione e di Provincia autonoma l'8 maggio 2003
- dall'Unione delle Province italiane l'8 maggio 2003
- dall'Associazione dei Comuni italiani il 29 maggio 2003

Alla proposta ha dato il suo formale consenso il Forum italiano per la Sicurezza Urbana.



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

**Anci – Upi**  
**Conferenza dei Presidenti di Regione e delle**  
**Province Autonome**

\* \* \*

**TITOLO della legge:**  
**“Disposizioni per il coordinamento in materia di**  
**sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e**  
**per la realizzazione di politiche integrate per la**  
**sicurezza”<sup>(1)</sup>**

**Capo I**  
**PRINCIPI GENERALI**

**Art. 1**  
**Oggetto**

- 1) La presente legge disciplina, ai sensi dell'art. 118, comma terzo, della Costituzione, il coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali nelle materie di cui all'art. 117 comma secondo, lettera h) della Costituzione medesima.
- 2) Detta disposizioni per i servizi di polizia municipale e provinciale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione.
- 3) Le attività di coordinamento tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze e sulla base degli accordi di cui all'art.4, concorrono a realizzare politiche integrate per la sicurezza delle persone e delle comunità.
- 4) Le disposizioni della presente legge non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

**Art. 2**  
**Politiche locali e integrate per la sicurezza**

- 1) Ai fini della presente legge si intendono:
  - a) per politiche locali per la sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel loro territorio esercitate attraverso le competenze proprie dei comuni, delle province e delle regioni<sup>(2)</sup>;

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



- b) per politiche integrate per la sicurezza le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico.

## Capo II

### FUNZIONI DELLE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E LOCALI

#### Art. 3

##### Promozione delle politiche integrate per la sicurezza.<sup>(3)</sup>

- 1) Il Sindaco e il Presidente della Provincia, nell'ambito delle rispettive attribuzioni:
  - a) promuovono, ai fini della realizzazione delle politiche integrate per la sicurezza, gli accordi di cui all'art. 4, commi 1 e 2;
  - b) dispongono, su richiesta motivata dell'Autorità provinciale di pubblica sicurezza, la collaborazione dei servizi di polizia locale con le forze di polizia nazionali per specifiche operazioni o a seguito degli accordi di cui all'art. 4, comma 3.
- 2) Compete alla regione, ai fini della realizzazione delle politiche integrate per la sicurezza, promuovere gli accordi di cui all'art. 4, comma 3, ed il loro coordinamento nel territorio regionale.

#### Art. 4

##### Accordi locali e regionali in materia di coordinamento e di politiche integrate per la sicurezza

- 1) I comuni anche in forma associata stipulano accordi locali con le autorità provinciali di pubblica sicurezza nei seguenti campi di intervento:
  - a) scambio informativo e realizzazione di sistemi informativi integrati;
  - b) interconnessione, a livello territoriale, delle sale operative delle polizie locali con le sale operative delle Forze di polizia nazionali;
  - c) collaborazione tra polizia di Stato, Arma dei carabinieri e polizia municipale ai fini del controllo del territorio, anche mediante l'integrazione degli interventi di emergenza;
  - d) coordinamento tra attività di polizia locale e di prevenzione della criminalità, anche attraverso specifici piani di intervento;
  - e) formazione e aggiornamento professionale integrati tra operatori dei servizi di polizia locale, delle forze di polizia nazionali ed altri operatori pubblici che cooperano allo sviluppo delle politiche di sicurezza.



- 2) Gli accordi di cui al comma 1 possono altresì riguardare i seguenti campi di intervento:
  - a) cooperazione per la partecipazione ad iniziative e progetti promossi dall'Unione europea;
  - b) coordinamento tra politiche di programmazione e gestione del territorio e politiche di prevenzione della criminalità;
  - c) comunicazione pubblica;
  - d) ogni altra attività ritenuta utile ai fini delle politiche integrate di sicurezza.
- 3) Le regioni, nell'ambito delle proprie competenze e nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, stipulano accordi regionali con lo Stato nei campi di intervento di cui ai commi 1 e 2.
- 4) Le province possono stipulare, d'intesa con i comuni interessati, gli accordi di cui ai commi 1 e 2.
- 5) Accordi tra le Autorità provinciali di pubblica sicurezza, i comuni e le province possono disciplinare la collaborazione continuativa della Polizia locale al mantenimento della sicurezza pubblica.

#### **Art. 5**

#### **Conferenze provinciali e regionali per l'attuazione di politiche integrate per la sicurezza<sup>(4)</sup>**

- 1) La legge regionale<sup>(5)</sup> disciplina ai fini della realizzazione delle politiche integrate per la sicurezza di cui all'art. 1:
  - a) l'istituzione presso i Comuni capoluogo di Provincia della Conferenza provinciale per la sicurezza;
  - b) l'istituzione della Conferenza regionale per la sicurezza.
- 2) La conferenza provinciale è composta dal Sindaco del comune capoluogo, dal Presidente della provincia, e dagli altri Sindaci di volta in volta interessati alle specifiche problematiche di sicurezza in esame. Alla conferenza partecipano le Autorità provinciali di pubblica sicurezza, il Comandante provinciale dell'Arma dei Carabinieri, il Comandante della zona territoriale della Guardia di Finanza e i Comandanti di Polizia municipale e provinciale degli Enti locali interessati. La Conferenza è convocata dal Sindaco del capoluogo, su ordine del giorno concordato con il Presidente della provincia e con il Prefetto, ogni qual volta se ne ravvisi l'opportunità e comunque almeno due volte all'anno. La Conferenza è sede di confronto per la definizione e la verifica degli accordi locali di cui all'art. 4.
- 3) La conferenza regionale è composta dal Presidente della regione che la presiede, dai Sindaci dei comuni capoluogo di provincia e dai



Presidenti delle Province, coadiuvati ove necessario dai rispettivi comandanti della Polizia locale, 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. La conferenza è convocata, in seduta plenaria, almeno due volte all'anno, e può essere convocata per aree territoriali subregionali, dal Presidente della Regione, su ordine del giorno concordato con il Prefetto del capoluogo regionale. La Conferenza è sede di confronto per la definizione e la verifica degli accordi regionali di cui all'art. 4.

- 4) Le conferenze di cui al presente articolo possono riunirsi in sessione con i rappresentanti degli uffici giudiziari per esaminare, in connessione con le problematiche della sicurezza, i problemi di funzionalità operativa delle strutture giudiziarie e penitenziarie della regione.
- 5) Alle Conferenze possono essere invitati altri soggetti pubblici o associativi, interessati ai singoli oggetti in discussione.

## Art. 6

### Attività di informazione a livello territoriale

- 1) Nelle materie di cui all'art. 1, lo Stato, le regioni e gli enti locali, anche al di fuori degli accordi di cui all'art. 4, sono tenuti a darsi reciproche informazioni sui principali aspetti delle attività di propria competenza. Per le medesime finalità i Sindaci ed i presidenti delle Province possono attivare incontri con i responsabili delle forze di polizia competenti per territorio.
- 2) A tal fine:
  - a) il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della provincia e il sindaco possono richiedere alle autorità di pubblica sicurezza e alle forze di polizia competenti per territorio informazioni sugli andamenti qualitativi e quantitativi dei fenomeni criminosi, nonché sull'organizzazione, sulle risorse e sui programmi di attività delle forze di polizia;
  - b) le autorità di pubblica sicurezza possono richiedere alla Regione, alla provincia e al comune competenti per territorio informazioni sulle caratteristiche degli illeciti e dei fenomeni che generano insicurezza, rilevati sul territorio, nonché sull'organizzazione, sulle risorse e sui programmi della polizia amministrativa locale.



### Art. 7

#### Destinazione territoriale delle Forze di polizia nazionali<sup>(6)</sup>

- 1) Ai fini dell'attività delle Conferenze di cui all'art. 5 e del raggiungimento degli accordi di cui all'art. 4, il Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza provvederà ad identificare, con riferimento alla Polizia di Stato e all'Arma dei Carabinieri, le risorse di personale ordinariamente destinate alla sicurezza di ciascun territorio provinciale o di una regione nel suo insieme, con esclusione di quelle destinate a funzioni nazionali, di riserva o specializzate.
- 2) Le destinazioni di cui al comma 1 saranno annualmente comunicata ai Sindaci dei Comuni capoluogo, ai Presidenti delle Province e ai Presidenti delle regioni.

### CAPO III

#### ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLE POLITICHE COORDINATE PER LA SICUREZZA

### Art. 8

#### Costituzione e finalità dell'Istituto<sup>(7)</sup>

- 1) Con atto del Consiglio dei Ministri, previo accordo nella Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 9, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, viene costituito l'Istituto nazionale per lo sviluppo delle politiche coordinate per la sicurezza di cui alla presente legge.
- 2) L'istituto è struttura autonoma di servizio delle Amministrazioni locali, delle Regioni e del Ministero dell'Interno e programma la propria attività secondo priorità definite nella Conferenza unificata.
- 3) L'istituto si struttura per sviluppare attività nel campo della ricerca socio-criminologica e statistica, del monitoraggio e valutazione delle esperienze, della consulenza, della documentazione e della formazione.
- 4) Per l'esercizio delle proprie competenze le province autonome di Trento e di Bolzano possono avvalersi dell'Istituto di cui al presente articolo sulla base di specifiche convenzioni stipulate con lo stesso.



**CAPO IV**  
**NORME PER IL COORDINAMENTO TRA POLIZIE NAZIONALI E**  
**POLIZIE LOCALI**

**Art. 9**  
**Funzioni di polizia locale<sup>(8)</sup>**

- 1) Ferma restando la competenza dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, come definita dall'art. 159, comma 2, del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, al fine di tutelare l'ordinata e civile convivenza e la qualità della vita locale, le funzioni di polizia locale comprendono l'insieme delle attività di prevenzione e contrasto delle situazioni e dei comportamenti che violano le leggi statali o regionali, ovvero i regolamenti locali, come specificato dal presente articolo.
- 2) Le funzioni di polizia amministrativa locale spettano ai Comuni e alle Province, per quanto di competenza di queste, secondo quanto disposto dalla legge regionale, in attuazione dell'art. 118, comma primo, della costituzione<sup>(9)</sup>. Sono comunque fatte salve, fino a diversa disciplina, le disposizioni di legge vigenti relative all'attribuzione di specifiche funzioni di polizia amministrativa locale<sup>(10)</sup>.
- 3) Le funzioni di polizia amministrativa locale consistenti in attività di accertamento di illeciti amministrativi e nell'irrogazione delle relative sanzioni competono ai Comuni e alle Province, salvo che il Sindaco o il Presidente della Provincia richiedano motivatamente l'intervento delle Forze di polizia nazionali a competenza generale.<sup>(11)</sup>
- 4) Il personale che svolge servizio di polizia locale, nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche:
  - a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli agenti di polizia locale, ai sensi dell'art. 57 comma 2 lett. b) del codice di procedura penale, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita agli ufficiali di polizia locale, ai sensi dell'art. 57, commi 1 e 2, di detto codice;
  - b) funzioni di polizia stradale ai sensi dell'art. 12, comma primo, lettera e b) del d. lgs. 30 aprile 1992 n. 285;
  - c) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza rivestendo a tal fine la qualità di agente di pubblica sicurezza;
  - d) funzioni di polizia tributaria, limitatamente alle attività ispettive di vigilanza relative ai tributi locali.



### Art. 10

#### Esercizio delle funzioni di polizia locale

- 1) Ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), della costituzione, i comuni singoli e associati e le province sono titolari delle funzioni di polizia locale connesse alle competenze loro attribuite dalle regioni e dallo Stato. A tal fine costituiscono servizi<sup>(12)</sup> di polizia municipale, anche in forma associata, e provinciale.
- 2) In materia di polizia amministrativa locale, al di fuori di quanto previsto dalla presente legge ai sensi del comma 1, resta ferma la potestà legislativa regionale secondo quanto previsto dall'art. 117, comma quarto, della costituzione. Tale competenza si esercita anche in ordine ai requisiti unitari per l'istituzione e l'organizzazione, anche in forma associata, dei servizi o dei corpi di polizia municipale e provinciale.
- 3) Le funzioni di polizia locale sono svolte dagli agenti e ufficiali di polizia locale.
- 4) L'autorità giudiziaria si avvale degli agenti e degli ufficiali di polizia locale nei limiti dei compiti propri dei servizi di polizia municipale e provinciale, nel rispetto delle intese intercorse. Nell'esercizio delle funzioni di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria, il personale di polizia locale dipende operativamente dalla competente autorità giudiziaria.
- 5) Nell'esercizio delle attività derivanti dagli accordi di cui all'art. 3, comma 1, lettera b), il personale della polizia locale dipende dalla competente autorità di pubblica sicurezza nel rispetto delle intese intercorse e per il tramite del responsabile del servizio di polizia locale.
- 6) Per specifiche indagini, i limiti territoriali di esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria nel territorio di competenza dell'ente o degli enti associati di appartenenza possono essere superati con provvedimento dell'autorità giudiziaria che le ha richieste. Durante il servizio sono ammesse operazioni esterne all'ambito territoriale di competenza, di iniziativa dei singoli, esclusivamente in caso di necessità dovuto alla flagranza dell'illecito commesso nel territorio di appartenenza.
- 7) Ferma restando la disciplina regionale per le missioni degli addetti ai servizi di polizia municipale e provinciale nel territorio regionale per l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale, possono essere effettuate missioni esterne al territorio regionale esclusivamente:



- a) per finalità di collegamento o di rappresentanza;
- b) per soccorso in caso di calamità e disastri d'intesa fra le amministrazioni interessate e previa comunicazione al Prefetto competente nel territorio in cui si esercitano le funzioni;
- c) in ausilio di altri servizi di polizia municipale o provinciale, in particolari occasioni stagionali o eccezionali, previa stipula di appositi accordi fra le amministrazioni interessate e previa comunicazione al Prefetto competente nel territorio in cui si esercitano le funzioni.

### **Art. 11**

#### **Qualifica giuridica del personale di polizia locale<sup>(13)</sup>**

- 1) Al personale che svolge servizio di polizia municipale o provinciale è attribuita dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, la qualifica di agente di polizia locale, per gli operatori, o di ufficiale di polizia locale, per gli addetti al coordinamento e controllo e i dirigenti, dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti soggettivi:
  - a) godimento dei diritti civili e politici;
  - b) non aver reso dichiarazione di obiezione di coscienza ai sensi della normativa vigente;
  - c) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misure di prevenzioni;
  - d) non essere stato espulso dalle Forze armate o dalle Forze di polizia, ovvero destituito o licenziato per giusta causa o giustificato motivo soggettivo da pubblici uffici.
- 2) Con accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 9, comma 2, lettera b) decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recepito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, possono essere definiti ulteriori requisiti psico-attitudinali o fisici per l'attribuzione delle qualifiche di cui al comma 1.
- 3) Il Sindaco o il Presidente della provincia dichiara la perdita della qualifica qualora accerti il venir meno di alcuno dei requisiti prescritti dal comma 1.
- 4) Il Sindaco o il Presidente della provincia comunicano al Prefetto gli elenchi dei soggetti di cui al comma 1, nonché le revoche di cui al comma 3.
- 5) La regione prevede e disciplina ai fini della qualificazione giuridica di cui al presente articolo l'effettuazione di uno specifico corso, con superamento di prova finale, diversificato per gli agenti e gli ufficiali di polizia locale, da tenersi entro il termine del periodo di prova.



### Art. 12

#### Funzioni ausiliarie di polizia amministrativa locale

- 1) Rientrano nella competenza legislativa regionale, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, della costituzione disciplinare:
  - a) l'esercizio delle funzioni ausiliarie di polizia amministrativa locale svolte dai dipendenti degli Enti locali, previo svolgimento di apposito corso e superamento della relativa prova di esame;
  - b) l'utilizzo delle Agenzie private di vigilanza a supporto dell'attività dei servizi di Polizia municipale e provinciale<sup>(14)</sup> per funzioni di mera vigilanza, finalizzate unicamente ad attivare gli organi di polizia locale o le forze dell'ordine competenti per territorio;
  - c) le condizioni e i requisiti per l'utilizzazione del personale volontario, che deve essere dotato di adeguata copertura assicurativa, in funzioni ausiliarie di polizia amministrative locale.
- 2) Il personale di cui al presente articolo assume, anche ai fini della legge penale, la qualifica e le responsabilità connesse alle attività ad esso conferite.
- 3) Il personale volontario di cui al comma 1, lettera c) deve essere in possesso dei requisiti soggettivi di cui all'art. 11, comma 2, lettere a) c) e d) ed opera sulla base delle indicazioni del responsabile del servizio di polizia locale.
- 4) Gli enti locali possono stipulare convenzioni con le associazioni del volontariato con finalità di supporto organizzativo ai volontari di cui al comma 1, lettera c). È vietato stipulare convenzioni con associazioni che prevedano nell'accesso e nei propri fini discriminazioni di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali o sociali.

### Art. 13

#### Cooperazione tra Forze di polizia nazionali e servizi di Polizia locale

- 1) La Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri e i servizi di Polizia locale cooperano, ciascuna nell'ambito delle proprie competenze, ai fini della sicurezza della città e del territorio. A tal fine l'Autorità tecnica di pubblica sicurezza competente per territorio convoca periodicamente incontri di lavoro con il Responsabile della Polizia municipale, che ne può richiedere la convocazione, e il competente Comandante dell'Arma dei carabinieri e, se interessati, con il Responsabile della Polizia provinciale e con i Comandanti delle altre Forze di polizia dello Stato.



- 2) I responsabili delle Forze di polizia dello Stato e dei Servizi di polizia locale possono comunque richiedere all'Autorità tecnica di pubblica sicurezza, competente per territorio, la convocazione di specifici incontri al fine di coordinare i rispettivi interventi, anche in attuazione degli accordi di cui all'art 4.
- 3) Il coordinamento tra le Polizie municipali e provinciali si effettua secondo le disposizioni stabilite dalla Legge regionale.

#### **Art. 14**

#### **Disciplina dell'armamento e uniformi degli agenti e ufficiali di Polizia locale**

- 1) Gli agenti o ufficiali di polizia municipale e provinciale portano senza licenza le armi in dotazione nel territorio dell'ente o degli enti associati, nonché, limitatamente alle esigenze di servizio, anche fuori da detto territorio. Il Comandante può autorizzare, per motivate esigenze organizzative, il porto delle armi fuori dal servizio, nel territorio dell'ente o degli enti associati, previa comunicazione al Prefetto.
- 2) 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 psicofisici richiesti per l'affidamento delle armi;
  - b) i casi in cui l'abilitazione al porto delle armi è sospesa di diritto;
  - c) gli obblighi generali degli enti locali e del personale in ordine alla consegna, alla tenuta e alla custodia delle armi e munizioni;
  - d) le tipologie delle armi di cui la polizia locale può essere dotata, anche in relazione al possesso delle attribuzioni di cui agli articoli 9 e 11;
  - e) i criteri generali per l'addestramento all'uso delle armi e l'accesso ai poligoni utilizzati dalle forze di polizia nazionali.
- 3) L'ente locale specifica l'attuazione delle disposizioni di cui al comma 1.
- 4) Le uniformi del personale, secondo quanto disposto dalla legge regionale, devono essere tali da escludere la stretta somiglianza con le uniformi delle Forze di polizia nazionali e delle Forze armate. Sulle uniformi degli operatori di polizia locale deve essere riportata in modo visibile l'indicazione dell'ambito territoriale di esercizio delle funzioni.



### Art. 15

#### **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 della legge 1° aprile 1981, n. 121, sono aggiunti, dopo il secondo comma i seguenti periodi:

“L'accesso ai dati e alle informazioni di cui al comma 1 è altresì consentito agli Ufficiali o Agenti di Polizia Locale ed agli altri Ufficiali ed Agenti di Polizia Giudiziaria, debitamente autorizzati ai sensi dell'art. 11, comma 2, secondo modalità individuate con apposito Regolamento d'esecuzione, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente comma.

È escluso per gli Ufficiali ed Agenti di Polizia Giudiziaria di cui al comma terzo, l'accesso ai dati ed alle informazioni secretate, di cui all'art. 21 della legge 26 marzo 2001, n. 128.

Gli Ufficiali ed Agenti di cui al comma terzo conferiscono senza ritardo al Centro elaborazione dati del Dipartimento della pubblica sicurezza, di cui all'art.8, le notizie e le informazioni acquisite nel corso delle attività di prevenzione e repressione dei reati e di quelle amministrative, secondo modalità tecniche individuate con apposito regolamento d'esecuzione, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore del presente comma.”

- 2) 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”.

- 3) 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.



### Art. 16

#### **Patente di servizio, immatricolazione dei veicoli di servizio, pedaggi autostradali, concessioni radio e numero telefonico unico nazionale<sup>(15)</sup>**

- 1) La conduzione di veicoli in dotazione ai servizi di polizia locale, è riservata al personale munito di apposita patente di guida rilasciata dal Prefetto della provincia nella quale il dipendente presta servizio, previo superamento di specifici corsi di addestramento da effettuare nell'ambito dei corsi di formazione. Tali corsi sono disciplinati da apposito decreto del Ministero dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge.
- 2) Ai veicoli in dotazione ai servizi di polizia locale sono rilasciate speciali targhe di immatricolazione identificativa dell'appartenenza alla polizia locale. Il rilascio è disciplinato da apposito decreto del Ministero dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge. Tali autoveicoli sono esentati dalle tasse di immatricolazione ed automobilistiche e dal pedaggio autostradale.
- 3) Gli apparati radiotrasmettenti dei servizi di polizia locale sono esentati dal pagamento del canone di concessione delle frequenze radio.
- 4) Le sanzioni accessorie inerenti la patente di guida, previste dal d. lgs. 30 aprile 1992 n. 285 e riferite alla guida dei veicoli appartenenti alla polizia locale, si applicano alla patente di servizio.
- 5) Con decreto del Ministero delle telecomunicazioni, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, viene individuato, d'intesa con la Conferenza unificata, un numero unico nazionale a tre cifre per l'accesso alle sale operative delle Polizie locali e disciplinato il suo utilizzo.

### Art. 17

#### **Disposizioni in materia di contrattazione previdenziale e assicurativa**

- 1) Il rapporto di lavoro degli addetti ai servizi di polizia locale è disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro ai sensi del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.  
Nell'ambito della disciplina di comparto, sono adottate in sede contrattuale apposite misure riguardanti il settore della polizia locale, al fine di tenere conto delle differenze funzionali interne al comparto stesso e della specificità del personale.



- 2) Al personale dei servizi di polizia locale a cui è attribuita la qualifica di cui all'art. 11 si applicano, in materia previdenziale, assistenziale e infortunistica, le disposizioni previste per le Forze di polizia. Nei procedimenti a carico dei medesimi soggetti per fatti compiuti in servizio e relativi all'uso delle armi o di altro mezzo di coazione fisica si applica l'articolo 32 della legge 22 maggio 1975, n. 152. Si applica, altresì, la disciplina vigente per la Polizia di Stato in materia di speciali elargizioni e di riconoscimenti per le vittime del dovere e per i loro familiari.
- 3) Al personale della polizia locale a cui è attribuita la qualifica di cui all'art. 11 è corrisposta un'indennità di polizia locale, articolata per livelli di responsabilità, pensionabile finanziata a valere su un apposito fondo istituito a carico del Ministero dell'interno, nella misura determinata dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Le indennità di vigilanza previste alla data di entrata in vigore della presente legge confluiscono nell'indennità di polizia locale.
- 4) Ai sensi dell'articolo 40 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali emana, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto, al fine di istituire una apposita classe di rischio per il personale della polizia locale a cui è attribuita la qualificazione di cui all'art. 11, adeguata ai compiti da esso svolti ed equivalente al trattamento previsto per gli appartenenti alla Polizia di Stato.

#### **TITOLO IV**

#### **NORME FINANZIARIE, TRANSITORIE E FINALI**

##### **Art.18**

##### **Copertura finanziaria**

- 1) A valere sui capitoli di bilancio del Ministero dell'Interno è istituito un fondo per la realizzazione di quanto previsto a carico del Ministero stesso con gli accordi di cui agli art. 4, per le spese relative all'Istituto di cui all'art. 8, nonché, fino all'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, per quanto previsto dall'art. 17, comma 3.



**Art. 19**  
**Disposizioni transitorie**

- 1) Il personale degli enti locali cui sono attribuite funzioni ausiliarie di polizia amministrativa locale al momento dell'entrata in vigore della presente legge non è tenuto allo svolgimento del corso ed al superamento della prova d'esame di cui all'art. 12, comma 1, lettera a).
- 2) Al personale della polizia locale in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge spetta la patente di servizio di cui all'art. 16, che viene rilasciata entro 60 giorni da tale data.

**Art. 20**  
**Abrogazioni e ulteriori modificazioni legislative**

- 1) È abrogata la legge 7 marzo 1986, n. 65<sup>(16)</sup>.
- 2) È abrogato il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 279<sup>(17)</sup>.
- 3) All'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626<sup>(18)</sup>, dopo le parole "dei servizi di protezione civile" sono inserite le seguenti: "e dei servizi di polizia locale".
- 4) All'art. 57, comma 2, lett. b) del codice di procedura penale le parole "guardie dei comuni quando sono in servizio" sono sostituite dalle seguenti "gli agenti di polizia locale".
- 5) All'art. 24 della legge 1 aprile 1981, n. 121 dopo le parole "della pubblica autorità" sono aggiunte le seguenti: "con esclusione dei regolamenti e dei provvedimenti degli enti locali e delle regioni".
- 6) All'articolo 208, comma 2, del d. lgs. 30 aprile 1992, n. 285, dopo le parole "della Polizia di Stato" sono inserite le seguenti: "dei servizi di polizia municipale e provinciale"<sup>(19)</sup>



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---

258

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



**Regione Emilia-Romagna**

# La nuova legge regionale

***“Disciplina della polizia amministrativa  
locale e promozione di un sistema  
integrato di sicurezza”***

***Testo approvato dal Consiglio Regionale  
il 26 novembre 2003***

***(Versione non ufficiale)***

259



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

## INDICE

### Capo I Principi generali

- Art. 1 Oggetto
- Art. 2 Priorità e indirizzi per il sistema integrato di sicurezza

### Capo II Promozione del sistema integrato di sicurezza

- Art. 3 Promozione del coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa
- Art. 4 Politiche e interventi regionali
- Art. 5 Interventi di rilievo locale
- Art. 6 Interventi di rilievo regionale
- Art. 7 Istituzione della “Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati”
- Art. 8 Utilizzazione del volontariato
- Art. 9 Referenti per la sicurezza
- Art.10 Istituti di vigilanza privata

### Capo III Polizia amministrativa locale

- Art. 11 Esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale
- Art. 12 Funzioni della Regione
- Art. 13 Comitato tecnico di polizia locale
- Art. 14 Corpo di polizia locale
- Art. 15 Contributi regionali
- Art. 16 Figure professionali e struttura della polizia locale
- Art. 17 Comandante del corpo di polizia locale
- Art. 18 Formazione della polizia locale
- Art. 19 Segni distintivi

### Capo IV Norme finanziarie

- Art. 20 Copertura finanziaria

### Capo V Norme transitorie e finali, disapplicazioni e abrogazioni

- Art. 21 Disposizioni transitorie e finali
- Art. 22 Disapplicazioni di norme statali
- Art. 23 Abrogazioni



## **CAPO I PRINCIPI GENERALI**

### **Art. 1 Oggetto**

1. La presente legge, in conformità con l'articolo 117, comma secondo, lettera h) della Costituzione, disciplina l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale e detta norme per la promozione di un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale.
2. In attuazione dei principi di cui dell'articolo 118, comma primo della Costituzione, l'esercizio delle funzioni di cui al comma 1 compete ai Comuni, salvo che la legge non le conferisca, per ragioni di adeguatezza, unitarietà e connessione con le competenze già attribuite, alle Province.
3. Ai fini della promozione del sistema integrato di sicurezza di cui al comma 1, compete alla Regione, d'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali, l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di raccomandazione tecnica di cui all'articolo 12.

### **Art. 2 Priorità e indirizzi per il sistema integrato di sicurezza**

1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 1, si intendono come politiche per la promozione di un sistema integrato di sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale, anche con riferimento alla riduzione dei fenomeni di illegalità e inciviltà diffusa.
2. Gli interventi regionali privilegiano:
  - a) le azioni integrate, di natura preventiva;
  - b) le pratiche di mediazione dei conflitti e riduzione del danno;
  - c) l'educazione alla convivenza, nel rispetto del principio di legalità.
3. Gli interventi regionali di cui alla presente legge si coordinano, in particolare, con gli altri interventi che la Regione Emilia-Romagna svolge in materia:
  - a) di prevenzione, contrasto e riduzione delle cause del disagio e dell'emarginazione sociale, con particolare riferimento alla legge regionale 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), nonché al contrasto della recidiva nei comportamenti criminali;
  - b) di riqualificazione urbana, con particolare riferimento alla legge



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

- regionale 3 luglio 1998, n. 19 (Norme in materia di riqualificazione urbana);
- c) di promozione delle forme associative fra i Comuni con particolare riferimento alla legge regionale 26 aprile 2001, n. 11 (Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di Enti locali);
- d) di protezione civile, con particolare riferimento alla legge regionale 19 aprile 1995, n. 45 (Disciplina delle attività e degli interventi della Regione Emilia-Romagna in materia di protezione civile), ed alla legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale), parte terza, titolo VI, capo VIII;
- e) di sicurezza stradale, con particolare riferimento alla legge regionale 27 aprile 1990, n. 35 (Norme in materia di promozione, attuazione e gestione delle strutture destinate allo spettacolo, allo sport e al tempo libero), titolo II, e alla legge regionale 20 luglio 1992, n. 30 (Programma di intervento per la sicurezza dei trasporti);
- f) di sicurezza ambientale;
- f bis) di sicurezza e regolarità del lavoro, con particolare riferimento alle attività svolte dal Comitato regionale di coordinamento competente in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro di cui all'art. 27 del D.lgs. 19 settembre 1994 n. 626;
- g) di prevenzione esercitata dalle aziende sanitarie locali e dall'agenzia regionale per la prevenzione e l'ambiente, con particolare riferimento alle attività di vigilanza sui mezzi di trasporto e sui cantieri stradali.
4. Il Consiglio regionale determina gli indirizzi relativi agli interventi regionali per lo sviluppo del sistema integrato di sicurezza.

## CAPO II

### PROMOZIONE DEL SISTEMA INTEGRATO DI SICUREZZA

#### Art. 3

#### Promozione del coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa

1. Nel rispetto delle forme di coordinamento di cui all'articolo 118, comma terzo, della Costituzione, la Regione:
- a) promuove accordi con lo Stato in materia di sicurezza delle città e del territorio regionale;



- b) sostiene accordi tra le autorità provinciali di pubblica sicurezza e i Comuni, stipulati nel rispetto dei caratteri e dei contenuti minimi definiti dalla Giunta regionale previo parere della Conferenza Regione-Autonomie locali; le Province possono partecipare agli accordi d'intesa con i Comuni interessati;
- c) favorisce la partecipazione dei soggetti associativi, rappresentativi di interessi collettivi, al processo di individuazione delle priorità d'azione nell'ambito degli accordi di cui al presente articolo, quale strumento di politiche concertate e integrate per il miglioramento della sicurezza urbana.
2. Gli accordi di cui al comma 1 privilegiano:
- 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) lo sviluppo di moduli organizzativi dell'attività di polizia fondati sul principio di prossimità anche mediante figure di operatori di quartiere ed il coinvolgimento 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, nonché le funzioni di vigilanza sanitaria ed ambientale di competenza regionale;
- f) attività di formazione integrata rivolte agli operatori delle forze di polizia nazionali e locali, nonché agli operatori sociali.
3. Ai fini della promozione e dello sviluppo delle intese di cui al presente articolo, il presidente della Regione convoca periodicamente e presiede una conferenza composta dai sindaci dei Comuni capoluogo, coadiuvati dai rispettivi comandanti dei corpi di polizia municipale, e dai presidenti delle Province. Alla conferenza sono invitati, d'intesa con l'autorità di pubblica sicurezza che svolge funzioni di coordinamento per l'Emilia-Romagna, i componenti della conferenza regionale delle autorità di pubblica sicurezza istituita con decreto del Ministro dell'interno del 10 ottobre 2002.



#### **Art. 4**

##### **Politiche e interventi regionali**

1. Per le finalità di cui agli articoli 2 e 3 la Regione:
  - a) 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;
  - b) realizza attività di ricerca, documentazione, comunicazione e informazione;
  - c) fornisce supporto e consulenza tecnica nei confronti degli enti pubblici e delle associazioni ed organizzazioni operanti nelle materie di cui al presente capo.

#### **Art. 5**

##### **Interventi di rilievo locale**

1. La Regione concede contributi ai Comuni, alle Province, alle Comunità montane, alle Unioni e alle Associazioni intercomunali per la realizzazione di iniziative finalizzate agli obiettivi di cui all'articolo 2, 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 legge regionale 2 settembre 1996, n. 37 (Nuove norme regionali di attuazione della legge 11 agosto 1991, n. 266 "Legge quadro sul volontariato". Abrogazione della L.R. 31 maggio 1993, n. 26) 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 cinquanta per cento dell'importo delle spese ritenute ammissibili e quelli di cui al comma 2 sono concessi in misura non superiore all'ottanta per cento di dette spese, secondo le priorità, i criteri e le modalità stabiliti dalla Giunta regionale, nel rispetto dell'articolo 12 della legge regionale n. 11 del 2001.

#### **Art. 6**

##### **Interventi di rilievo regionale**

1. La Regione realizza direttamente o compartecipa finanziariamente alla realizzazione degli interventi derivanti dalle intese e dagli



accordi di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), sia per spese di investimento che per spese correnti.

2. La Regione promuove, d'intesa con i soggetti di cui all'articolo 5, comma 1, la realizzazione di progetti di rilievo regionale, volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di disordine urbano diffuso, o alla qualificazione dei corpi di polizia locale, 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. Dei progetti relativi alla qualificazione dei Corpi di polizia locale le amministrazioni locali interessate daranno informazione alle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.
3. La Regione concede ai soggetti sottoscrittori delle intese di cui al comma 2 contributi per spese di progettazione ed attuazione in misura non superiore al cinquanta per cento 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. 7**

##### **Istituzione della "Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati"**

1. La Regione Emilia-Romagna è autorizzata a istituire o a partecipare, quale socio fondatore, alla fondazione denominata "Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati".
2. La partecipazione della Regione è subordinata alle condizioni che:
  - a) la fondazione consegua il riconoscimento della personalità giuridica;
  - b) lo statuto preveda la possibilità che alla fondazione partecipino successivamente gli Enti locali ed altri soggetti pubblici o privati;
  - c) la fondazione persegua, senza fini di lucro, le finalità di cui al comma 4.
3. Ogni due anni la Giunta, ai fini di una verifica del perseguimento



delle finalità di cui al comma 4, sottopone al Consiglio regionale una valutazione complessiva dell'attività svolta dalla fondazione.

4. La fondazione interviene a favore delle vittime di reati, compresi gli appartenenti alle forze di polizia nazionali e alla polizia locale, qualora da delitti non colposi commessi nel territorio regionale ovvero nei confronti di cittadini ivi residenti derivi la morte o un danno gravissimo alla persona. La fondazione interviene su richiesta del sindaco del Comune in cui è avvenuto il fatto ovvero del Comune di residenza della vittima stessa. L'intervento della fondazione è volto a limitare, nell'immediatezza del fatto o in un periodo congruamente breve, le più rilevanti situazioni di disagio personale o sociale della vittima o dei suoi famigliari conseguenti al reato stesso. La fondazione non può comunque intervenire nei casi in cui la vittima risulti compartecipe del comportamento criminoso e richiederà la ripetizione delle somme versate o delle spese sostenute qualora tale evenienza sia accertata successivamente. A tal fine la fondazione può richiedere informazioni alle amministrazioni pubbliche interessate.
5. Il presidente della Regione è autorizzato a compiere gli atti necessari al fine di perfezionare la partecipazione della Regione alla fondazione di cui al comma 1.
6. I diritti inerenti alla qualità di fondatore della Regione Emilia-Romagna sono esercitati dal presidente della Giunta regionale ovvero dall'assessore competente per materia appositamente delegato.
7. La Giunta regionale provvede alla nomina dei rappresentanti della Regione negli organi della fondazione, secondo quanto stabilito dallo statuto della stessa.
8. La Regione partecipa alla costituzione del fondo di dotazione della fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati. La Giunta regionale determina l'entità della partecipazione alla costituzione del fondo nei limiti degli stanziamenti autorizzati dalla legge di bilancio.
9. La Regione può, inoltre, attribuire annualmente alla fondazione un contributo per le spese di funzionamento e per lo svolgimento delle relative attività. L'importo del contributo è determinato nell'ambito delle disponibilità annualmente autorizzate dalla legge di bilancio.

#### **Art. 8**

#### **Utilizzazione del volontariato**

1. L'utilizzazione di forme di volontariato, ai fini della presente legge, è ammessa solo nel rispetto dei principi e delle finalità fissate dagli



articoli 1 e 2 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato). Tale utilizzazione è volta a realizzare una presenza attiva sul territorio, aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella ordinariamente garantita dalla polizia locale, con il fine di promuovere l'educazione alla convivenza e il rispetto della legalità, la mediazione dei conflitti e il dialogo tra le persone, l'integrazione e l'inclusione sociale.

2. I volontari, individuati dalle amministrazioni locali anche sulla base di indicazioni provenienti dalle associazioni di volontariato, potranno essere impiegati a condizione che essi:
  - a) operino sulla base delle indicazioni ed in maniera subordinata al comandante o al responsabile della polizia locale stessa o ad altro operatore di detta polizia da esso individuato;
  - b) non abbiano subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misure di prevenzione e non sia stato espulso dalle forze armate o dalle forze di polizia nazionali, ovvero destituito o licenziato per giusta causa o giustificato motivo soggettivo da pubblici uffici;
  - c) abbiano frequentato, con profitto, specifico corso di formazione professionale disciplinato dalla Giunta regionale;
  - d) siano adeguatamente assicurati.
3. I Comuni e le Province possono stipulare convenzioni con le associazioni del volontariato, con sole finalità di supporto organizzativo ai soci che svolgano le attività di cui al presente comma, a condizione che dette associazioni non prevedano nell'accesso e nei propri fini forme di discriminazione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali o sociali.
4. La Giunta regionale, al fine di assicurare l'adeguata uniformità sul territorio regionale, approva, d'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali, le direttive per gli Enti locali relative all'utilizzo di volontari.

#### **Art. 9**

#### **Referenti per la sicurezza**

1. La Giunta regionale, ove necessario, promuove mediante le direttive previste al comma 5 l'individuazione da parte dei gestori di locali ed organizzatori di eventi aperti al pubblico, in particolare nel settore dell'intrattenimento, di referenti per la sicurezza, da essi funzionalmente dipendenti secondo la legislazione vigente.



2. I referenti per la sicurezza contribuiscono all'ordinato svolgimento delle attività d'impresa, alla prevenzione dei rischi, alla mediazione dei conflitti e cooperano con le polizie locali e nazionali in relazione alle rispettive competenze.
3. L'esercizio della funzione di referente per la sicurezza è subordinata al possesso di specifica autorizzazione del Comune in cui il soggetto esercita la propria attività, nonché dei seguenti requisiti:
  - a) non abbiano subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misure di prevenzione e non sia stato espulso dalle forze armate o dalle forze di polizia nazionali, ovvero destituito o licenziato per giusta causa o giustificato motivo soggettivo da pubblici uffici;
  - b) abbiano frequentato, con profitto, specifico corso di formazione professionale disciplinato dalla Giunta regionale.
4. L'autorizzazione è richiesta congiuntamente dall'interessato e dal datore di lavoro. Il Comune informa le competenti autorità provinciali di pubblica sicurezza delle autorizzazioni concesse.
5. La Giunta regionale, al fine di assicurare l'adeguata uniformità sul territorio regionale, approva, d'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali, le direttive per gli Enti locali relative alle modalità di autorizzazione all'esercizio della funzione di referente per la sicurezza disciplinata dal presente articolo.

#### **Art. 10**

#### **Istituti di vigilanza privata**

1. Gli istituti di vigilanza privata, fatti salvi i presupposti e i limiti individuati dalla legge dello Stato per l'esercizio della loro attività particolarmente per quanto riguarda la tutela delle persone, possono essere utilizzati dagli Enti locali ad integrazione dell'esercizio delle funzioni di polizia locale, a condizione che essi:
  - a) svolgano funzioni di mera vigilanza, aggiuntive e non sostitutive a quelle ordinariamente svolte dalla polizia locale, finalizzate unicamente ad attivare gli organi di polizia locale o nazionale;
  - b) operino sulla base delle indicazioni ed in maniera subordinata al comandante o al responsabile della polizia locale o ad altro operatore di detta polizia da esso individuato.
2. La Giunta regionale, al fine di assicurare l'adeguata uniformità sul territorio regionale, approva, d'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali, direttive per gli Enti locali relative all'utilizzo di istituti di vigilanza privata ad integrazione delle funzioni di vigilanza della polizia locale.



### **CAPO III POLIZIA AMMINISTRATIVA LOCALE**

#### **Art. 11**

##### **Esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale**

1. Il presente capo disciplina l'esercizio delle funzioni in materia di polizia amministrativa locale nella Regione Emilia-Romagna, in conformità a quanto previsto dall'articolo 117, comma secondo, lettera h) della Costituzione.
2. Le funzioni di polizia amministrativa locale, come definite dall'articolo 159, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), sono esercitate dall'insieme coordinato delle strutture di polizia locale operanti nel territorio della regione.
3. I Comuni esercitano, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, tutte le funzioni di polizia amministrativa locale, salvo diversa disposizione della legge regionale, avvalendosi di appositi corpi di polizia municipale.
4. Le Province, per l'esercizio delle funzioni di polizia amministrativa locale loro attribuite dall'articolo 14, istituiscono corpi di polizia provinciale.
5. La presente legge definisce le caratteristiche strutturali minime dei corpi, al fine di rispondere alle esigenze di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni. I Comuni le cui dimensioni organizzative non consentono l'istituzione del corpo di polizia municipale svolgono, salvo quanto previsto all'art. 21, comma 1, le relative attività in forma associata, mediante corpi intercomunali, anche organizzati in servizi comunali.

#### **Art. 12**

##### **Funzioni della Regione**

1. La Regione, al fine di assicurare l'unitarietà delle funzioni ai sensi dell'articolo 118, comma primo della Costituzione, esercita, in materia di polizia amministrativa locale, funzioni di coordinamento, indirizzo, raccomandazione tecnica, nonché di sostegno all'attività operativa, alla formazione e all'aggiornamento professionale degli appartenenti alla polizia locale.
2. La Giunta regionale esercita, d'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali, previo parere del comitato tecnico di polizia



locale, in particolare le funzioni di coordinamento e indirizzo in materia di:

- a) sistema informativo della polizia locale;
  - b) criteri e sistemi di selezione per l'accesso e per la relativa formazione iniziale, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative;
  - c) esercizio delle funzioni ausiliarie di polizia amministrativa locale da parte di dipendenti degli Enti locali o da parte di addetti alla vigilanza nei parchi e nelle riserve naturali regionali, dipendenti dai rispettivi enti di gestione;
  - d) modulistica uniforme relativa all'esercizio delle funzioni, nonché altri strumenti per il miglioramento del rapporto con i cittadini.
3. La Giunta regionale d'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali, previo parere del comitato tecnico di polizia locale, emana raccomandazioni tecniche relative all'organizzazione delle attività, al reclutamento del personale, all'interpretazione normativa ed alla dotazione di mezzi e strumentazione operativa della polizia locale, comprensiva degli apparati automatici di controllo. A tal fine la Regione, anche avvalendosi della scuola specializzata regionale di polizia locale di cui all'articolo 18, attua le necessarie iniziative di studio ed approfondimento.
4. La Regione promuove l'attivazione di un numero telefonico unico per l'accesso alla polizia municipale su tutto il territorio regionale e analogamente procede per la polizia provinciale.

### **Art. 13**

#### **Comitato tecnico di polizia locale**

1. È istituito un comitato tecnico in materia di polizia locale.
2. Il comitato è organo di consulenza e proposta alla Giunta regionale, finalizzato alla realizzazione del coordinamento complessivo delle funzioni regionali in materia di polizia locale.
3. Esso dura in carica quanto il Consiglio regionale ed è composto:
  - a) dall'assessore regionale competente, o suo delegato, che lo presiede;
  - b) dai comandanti dei corpi di polizia municipale dei Comuni capoluogo;
  - c) da due comandanti dei corpi di polizia provinciale, designati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali;
  - d) da quattro comandanti di corpo di polizia municipale scelti tra i comandanti di corpi comunali o intercomunali, designati dalla Conferenza Regione-Autonomie locali.



4. La partecipazione ai lavori del comitato rientra nei compiti istituzionali del comandante e, pertanto, non dà luogo ad alcun compenso o rimborso. La struttura organizzativa regionale competente cura i compiti di supporto tecnico ed organizzativo al comitato.
5. Il comitato tecnico di polizia locale opera tenendo conto delle esigenze di coordinamento con le materie di cui all'articolo 2, comma 3.

#### **Art. 14**

#### **Corpo di polizia locale**

1. La Regione promuove e sostiene la costituzione di corpi di polizia locale, anche a carattere intercomunale, operanti secondo comuni standard minimi di servizio, al fine di dotare tutto il territorio regionale di qualificati servizi di polizia municipale e provinciale.
2. I corpi di polizia municipale, anche a carattere intercomunale, sono istituiti prioritariamente al fine di garantire l'ordinato svolgimento delle seguenti attività:
  - a) controllo della mobilità e sicurezza stradale, comprensive delle attività di polizia stradale e di rilevamento degli incidenti di concerto con le forze e altre strutture di polizia di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada);
  - b) tutela del consumatore, comprensiva almeno delle attività di polizia amministrativa commerciale e con particolare riferimento al controllo dei prezzi ed al contrasto delle forme di commercio irregolari;
  - c) tutela della qualità urbana e rurale, comprensiva almeno delle attività di polizia edilizia;
  - d) tutela della vivibilità e della sicurezza urbana e rurale, comprensiva almeno delle attività di polizia giudiziaria;
  - e) supporto nelle attività di controllo spettanti agli organi di vigilanza preposti alla verifica della sicurezza e regolarità del lavoro;
  - f) controllo relativo ai tributi locali secondo quanto previsto dai rispettivi regolamenti;
  - g) soccorso in caso di calamità, catastrofi ed altri eventi che richiedano interventi di protezione civile.
3. I corpi di polizia provinciale sono istituiti prioritariamente al fine di garantire l'ordinato svolgimento delle seguenti attività:
  - a) polizia ambientale ed ittico-venatoria;



- b) soccorso in caso di calamità, catastrofi ed altri eventi che richiedano interventi di protezione civile;
  - c) altri compiti di polizia amministrativa, nelle materie di competenza provinciale, ivi compreso il controllo sui tributi di competenza.
4. I Comuni, anche in forma associata, e le Province dello stesso territorio regolano attraverso intese il coordinamento delle attività di polizia municipale e provinciale con particolare riferimento alle attività di polizia stradale.
  5. Per lo svolgimento delle attività di cui al comma 2 i corpi di polizia municipale, anche a carattere intercomunale:
    - a) sono strutturati per garantire la continuità del servizio tutti i giorni dell'anno;
    - b) sono costituiti dal comandante e da un numero minimo di operatori di polizia locale, in servizio a tempo indeterminato, non inferiore a trenta, salvo quanto previsto al comma 7;
    - c) gestiscono una centrale radio operativa;
    - d) promuovono l'organizzazione e l'integrazione delle attività per aree territoriali omogenee.
  6. Nel caso di costituzione del corpo intercomunale il relativo ambito deve coincidere, di norma, con l'ambito di esercizio delle funzioni di cui alla legge regionale n. 11 del 2001 o costituire livello di gestione associata sovracomunale ai sensi dell'articolo 19 di detta legge, mediante convenzione che individua il sindaco o il presidente di cui all'articolo 15, comma 1. La convenzione per la gestione in forma associata delle funzioni di polizia locale tra i Comuni dell'Associazione intercomunale, ovvero per la delega alla Comunità montana o il trasferimento all'Unione, deve necessariamente prevedere:
    - a) l'attribuzione ad un organo composto da tutti i Sindaci dei Comuni aderenti dei compiti di indirizzo, direzione e vigilanza sul corpo nell'espletamento del servizio di polizia locale;
    - b) i criteri per la ripartizione delle entrate e delle spese relative all'esercizio delle funzioni in forma associata;
    - c) le modalità per lo svolgimento del servizio basato su criteri di adeguata copertura territoriale di tutti i Comuni che hanno costituito il corpo intercomunale.
  7. La Giunta regionale definisce, sentita la Conferenza Regione-Autonomie locali e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, gli standard essenziali che i corpi di polizia locale devono possedere in riferimento al rapporto fra la popolazione



residente ed il numero degli operatori di polizia locale, nonché il numero minimo di ore di servizio da garantire. Gli standard relativi alle ore di servizio possono essere raggiunti anche attraverso intese intercomunali che interessano più corpi di polizia municipale. Gli standard tengono conto anche delle situazioni di scarsa densità della popolazione e della morfologia del territorio. Nei Comuni turistici e negli altri Comuni a forte affluenza periodica devono essere previsti i necessari adeguamenti di organico. L'atto della Giunta regionale che stabilisce gli standard fissa altresì i criteri generali di deroga al numero degli operatori di cui al comma 5, lettera b).

#### **Art. 15 Contributi regionali**

1. La Regione concede contributi agli Enti locali e loro associazioni per:
  - a) la promozione e l'istituzione dei corpi di polizia locale di cui all'articolo 14;
  - b) la realizzazione di progetti volti alla qualificazione del servizio di polizia locale, con priorità per quelli nei quali è costituito un corpo di polizia locale, ai sensi dell'articolo 14.
2. I contributi di cui al comma 1 sono concessi secondo i criteri e le modalità definiti dalla Giunta regionale, nel rispetto dell'articolo 12 della legge regionale n. 11 del 2001, anche sulla base di specifici accordi di programma, in misura non superiore al settanta per cento delle spese ritenute ammissibili per gli interventi di cui alla lettera a) e non superiore al cinquanta per cento per quelli di cui alla lettera b).
3. I contributi sono concessi per spese di progettazione e di attuazione, con esclusione delle spese di personale.

#### **Art. 16 Figure professionali e struttura della polizia locale**

1. Ai fini della presente legge e per garantire la necessaria omogeneità sul territorio regionale, fatto salvo l'inquadramento derivante dai contratti collettivi nazionali di lavoro, la struttura di polizia locale si articola nelle seguenti figure professionali assunte con contratto di lavoro dipendente a tempo determinato o indeterminato:
  - a) agente;
  - b) addetto al coordinamento e controllo;



- c) dirigente;
  - d) comandante del corpo e vicecomandante, qualora previsto dal regolamento dell'ente, con qualifica di addetto al coordinamento e controllo o dirigente.
2. Ai sensi dell'articolo 117, comma sesto della Costituzione, la struttura del corpo di polizia locale, anche con riferimento ai contenuti di cui all'art. 14, è disciplinata dal regolamento comunale, provinciale o dal regolamento intercomunale per le Comunità montane e le Unioni, ovvero da un conforme regolamento approvato da tutti i Comuni dell'Associazione intercomunale.
  - 2 bis. Durante il periodo di prova gli Enti locali devono garantire un'adeguata formazione iniziale specifica degli agenti, degli addetti al coordinamento e controllo e dei dirigenti della polizia locale. L'esito positivo della formazione, verificato secondo quanto previsto dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 10, comma 2, lettera b), è valutato ai fini del superamento del periodo di prova.
  3. Il regolamento definisce la struttura organizzativa del corpo e, per i corpi intercomunali, la struttura organizzativa del corpo stesso e dei servizi comunali. Sono privilegiati moduli organizzativi fondati sui principi di prossimità e adeguatezza.
  4. L'ambito territoriale di operatività del corpo di polizia locale è unico, anche nei corpi intercomunali, e ad esso sono riferite tutte le disposizioni in materia di polizia municipale previste dalla legge statale e regionale con riferimento ai singoli addetti al corpo.
  5. Gli addetti alla polizia locale possono essere destinati solo occasionalmente a svolgere attività e compiti diversi da quelli previsti dalla presente legge.
  6. Le attività della polizia locale vengono svolte in uniforme, sull'intero territorio regionale, salvo quando il regolamento dell'Ente locale preveda diversamente per particolari attività.
  7. Nel territorio regionale, l'operatore di polizia locale che si trova a svolgere, in uniforme, attività di propria competenza fuori dall'ambito territoriale dell'Ente di appartenenza, svolge comunque le proprie funzioni di polizia stradale relative alla viabilità, al verificarsi di situazioni di grave pericolo per la circolazione e la connessa incolumità delle persone, in attesa dell'intervento degli organi ordinariamente competenti.



### Art. 17

#### Comandante del corpo di polizia locale

1. Il comandante è responsabile della gestione delle risorse a lui assegnate, dell'addestramento, della disciplina e dell'impiego tecnico-operativo degli appartenenti al corpo e ne risponde al sindaco o al presidente della Provincia, ovvero, nei corpi associati, al presidente della forma associativa, o suo delegato. È inoltre responsabile dell'attuazione delle intese di cui all'articolo 3, nelle materie di propria competenza, e del corretto esercizio delle forme di vigilanza di cui agli articoli 8 e 10.
2. Ai fini di cui al comma 1 il sindaco, il presidente della Provincia o l'assessore da essi delegato, oppure il presidente dell'organo esecutivo della forma associata impartiscono apposite direttive.
3. La funzione di comandante può essere attribuita solo a personale di comprovata esperienza con riferimento ai compiti specifici affidati e alla complessità dell'ente di appartenenza. Salva diversa disposizione del regolamento del Comune, il comandante del corpo di polizia municipale riveste la qualifica apicale nell'ambito del Comune, ovvero, nei corpi intercomunali, la qualifica apicale prevista dal regolamento o dalla convenzione della forma associata.
4. Nei corpi intercomunali, il comandante e gli altri addetti alla polizia locale sono inquadrati negli organici dei singoli Comuni, salva la possibilità dell'inquadramento nell'organico dell'Unione. I rapporti fra il comandante e i sindaci sono stabiliti dalla apposita convenzione che regola l'associazione e che disciplina, altresì, i rapporti funzionali tra il corpo ed i servizi comunali e tra tutti gli appartenenti al corpo intercomunale.

### Art. 18

#### Formazione della polizia locale

1. La Regione Emilia-Romagna promuove, mediante una scuola regionale specializzata costituita ai sensi dell'articolo 37 della legge regionale 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro), una offerta formativa specifica per l'accesso alle diverse figure professionali della polizia locale e per l'aggiornamento e la riqualificazione del personale in servizio, anche valorizzando specifici percorsi di formazione universitaria. La promozione di tale offerta formativa si realizza



- anche mediante la messa a disposizione di apposite attrezzature.
2. L'offerta di cui al comma 1 produce crediti formativi riconosciuti sul territorio regionale ai quali consegue una idonea valutazione nelle procedure di accesso o di selezione relative alle diverse figure professionali della polizia locale di cui all'articolo 16, comma 1, secondo quanto stabilito dalla Giunta regionale ai sensi dell'articolo 12, comma 2, lettera b).

### **Art. 19** **Segni distintivi**

1. La Giunta regionale stabilisce, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 6, comma 2, punto 4, secondo periodo, della legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale), previa intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali, le caratteristiche delle uniformi e dei distintivi di grado degli addetti alle funzioni di polizia locale, nonché i segni distintivi e le caratteristiche dei mezzi e degli strumenti operativi in dotazione, con efficacia a decorrere dalla pubblicazione nel bollettino ufficiale della Regione, salvo l'eventuale termine stabilito per l'adeguamento da parte degli enti. È fatta salva la possibilità per ciascun corpo o servizio di polizia locale di utilizzare accessori, anche costituiti da speciali capi di abbigliamento, necessari a particolari esigenze in funzione delle attività svolte. Uniformi e segni distintivi dovranno essere ben distinti da quelli delle forze dell'ordine e dell'esercito italiano.
2. Le caratteristiche dell'abbigliamento e dei segni distintivi utilizzati dalle associazioni volontarie che collaborano con le polizie locali, nonché le caratteristiche di identificazione dei mezzi da loro utilizzati, devono essere tali da non ingenerare alcuna confusione con i segni e le caratteristiche distintive di cui al comma 1. A tal fine gli Enti locali provvedono alla loro identificazione ed approvazione nell'ambito delle convenzioni che regolano l'attività delle associazioni.

### **CAPO IV** **Norme finanziarie**

#### **Art. 20** **Copertura finanziaria**

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, si fa fronte con i fondi annualmente stanziati nelle unità previsionali di base e



relativi capitoli del bilancio regionale, con riferimento anche alle leggi di spesa settoriali vigenti, apportando le eventuali modificazioni che si rendessero necessarie o mediante l'istituzione di apposite unità previsionali di base e relativi capitoli, che verranno dotati della necessaria disponibilità ai sensi di quanto disposto dall'articolo 37 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 (Ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, abrogazione delle L.R. 6 luglio 1977, n. 31 e 27 marzo 1972, n. 4).

## **CAPO V NORME TRANSITORIE E FINALI, DISAPPLICAZIONI E ABROGAZIONI**

### **Art. 21 Disposizioni transitorie e finali**

1. I corpi di polizia locale istituiti ai sensi della legislazione previgente sono riconosciuti fino al 31 dicembre 2007. I servizi già preesistenti all'entrata in vigore della presente legge svolgono le funzioni di polizia locale secondo la disciplina organizzativa dell'ente di appartenenza. Dopo il 31 dicembre 2007 i preesistenti corpi che non si siano adeguati alle norme della presente legge sono costituiti in servizi, fatti salvi, per il personale in essi già inquadrato, il mantenimento dei distintivi di grado già assegnati e l'applicazione delle eventuali disposizioni dei CCNL specificamente riferite agli appartenenti ai corpi.
2. L'assunzione di nuovi operatori di polizia locale da parte dei Comuni è subordinata al raggiungimento, anche in forma associata, di una dotazione organica effettivamente coperta non inferiore a tre operatori di detta polizia, di cui almeno un addetto al coordinamento e controllo.
3. Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, gli Enti locali provvedono ad adeguare i regolamenti vigenti e, ove ve ne siano le condizioni, ad istituire il corpo di polizia locale, secondo le disposizioni in essa contenute. L'adeguamento del regolamento e l'istituzione del corpo è condizione per l'accesso ai finanziamenti di cui all'articolo 15, comma 1, lettera b).
4. La Regione attua il costante monitoraggio sulla costituzione dei corpi di cui all'articolo 14 e sul loro funzionamento.
5. La Giunta regionale emana, entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge gli standard di cui all'articolo 14, comma 7, e



provvede alla loro periodica revisione sulla base delle risultanze del monitoraggio di cui al comma 4.

6. Ai procedimenti in corso all'entrata in vigore della presente legge continuano ad applicarsi le disposizioni di cui alla legge regionale n. 3 del 1999, parte terza, titolo VIII.
7. La scuola regionale specializzata di polizia locale, attivata ai sensi dell'articolo 231, comma 1 della legge regionale n. 3 del 1999, costituisce scuola specializzata ai sensi dell'articolo 18 della presente legge, fino a diversa attuazione.
8. Fino a diversa deliberazione della Giunta regionale, ai sensi dell'articolo 19, restano in vigore i segni distintivi per la polizia municipale di cui agli allegati A, B, C e D della legge regionale 22 gennaio 1988, n. 3 (Norme in materia di polizia locale), come sostituiti dalla legge regionale 8 aprile 1994, n. 14 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 22 gennaio 1988, n. 3 "Norme in materia di polizia locale"), dalla legge regionale 13 novembre 2001, n. 36 (Norme in materia di politiche regionali per la sicurezza e di polizia locale. Modifiche ed integrazioni alla L.R. 21 aprile 1999, n. 3 ed all'Allegato C) della L.R. 22 gennaio 1988, n. 3) e dai successivi atti modificativi e applicativi. I segni distintivi del grado previsti per la polizia municipale e le modalità per la loro attribuzione si applicano altresì alla polizia provinciale. Il colore dei distintivi di grado della polizia provinciale è giallo oro, su sfondo verde chiaro.
9. Compete ai Comuni, anche avvalendosi delle proprie strutture di polizia locale, provvedere all'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 (Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari).

## **Art. 22**

### **Disapplicazione di norme statali**

1. A seguito dell'entrata in vigore della presente legge cessa di avere applicazione sul territorio della Regione Emilia-Romagna la disciplina prevista dalle seguenti disposizioni della legge n. 65 del 1986:
  - a) articolo 1, comma 2, articolo 7 e articolo 9, comma 1;
  - b) articolo 4, punti 2), 3) e lettera a) del punto 4);
  - c) articolo 6, fatto salvo il secondo periodo del punto 4 del comma 2;
  - d) articolo 12, comma 1, limitatamente alle disposizioni disapplicate dalla lettera c).



### **Art. 23**

#### **Abrogazioni**

1. Sono abrogati:

- a) gli articoli da 217 a 232 della legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale);
- b) la legge regionale 13 novembre 2001, n. 36 (Norme in materia di politiche regionali per la sicurezza e di polizia locale. Modifiche ed integrazioni alla L.R. 21 aprile 1999, n. 3 ed all'Allegato C) della L.R. 22 gennaio 1988, n. 3).



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---

280

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---



ALLEGATI

281



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

---

282

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



# 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'indirizzario di Città sicure e ricevere le relative pubblicazioni scrivendo a: Servizio Promozione e Sviluppo delle Politiche per la Sicurezza e della Polizia locale ("Progetto Città sicure"), viale Aldo Moro 64, 40127 Bologna; fax 051/283087; e-mail [cittasicure@regione.emilia-romagna.it](mailto:cittasicure@regione.emilia-romagna.it); tel. 051/283067-72; 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"***

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"***



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

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]

Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28



Quaderno n. 16 – Marzo 1999

**“Sicurezza/insicurezza delle donne migranti”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 17 – Maggio/Giugno 1999

**“Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle Città europee”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 18 – Novembre/Dicembre 1999

**“I problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. Quinto rapporto annuale 1999”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 19 – Gennaio/Febbraio 2000

**“Sicurezza e differenza di genere: Bologna, Piacenza e Ravenna a confronto”**

[Scaricabile interamente dal sito internet di Città sicure]

Quaderno n. 20a – Maggio/Giugno 2000

**“Sicurezza nelle città. 2000 sesto rapporto annuale sulle politiche e sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna”**

Quaderno n. 20b – Maggio/Giugno 2000

**“Sicurezza nelle città. 2000 sesto rapporto annuale sulle politiche e sui problemi della sicurezza in Emilia-Romagna” – Approfondimento sulle politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane 1994-1999**

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”**

Quaderno n. 23 – Settembre/Ottobre 2001

**“La sicurezza privata in Emilia-Romagna”**



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

Quaderno n. 24 – Novembre/Dicembre 2001

***“Il quaderno istituzionale delle politiche di sicurezza.  
Una ricerca comparata”***

Quaderno n. 25 – Gennaio/Febbraio 2002

***“Sicurezza personale e prevenzione del conflitto  
nel trasporto ferroviario”***

Quaderno n. 26 – Marzo/Aprile 2002

***“Ruolo di disciplina e assicurazione sociale  
degli operatori dei servizi socio-sanitari”***

Quaderno n. 27 – Gennaio/Febbraio 2003

***“Politiche e problemi della sicurezza  
in Emilia-Romagna. Ottavo rapporto annuale 2002”***

Quaderno n. 28 – Novembre/Dicembre 2003

***“Politiche e problemi della sicurezza  
in Emilia-Romagna. Nono rapporto annuale 2003”***

Di prossima pubblicazione:

***“Criminalità organizzata e disordine economico  
in Emilia-Romagna”***



# INFORMAZIONE SULLA STRUTTURA REGIONALE DI RIFERIMENTO

Nel 1994 la Presidenza della giunta della Regione Emilia-Romagna avvia il progetto “Città sicure”, supportato operativamente, dal 1996, da una struttura tecnica denominata ufficio “progetti e documentazione sui problemi della sicurezza” inserita nel Gabinetto del Presidente. Nel 2000, coerentemente con la nuova fase di iniziativa regionale sulla sicurezza, viene individuata una delega specifica per le politiche della sicurezza, direttamente attribuita al Presidente della Regione, e consolidata la struttura tecnica che assume la denominazione di ufficio “promozione e sviluppo delle politiche di sicurezza”. Oggi, a seguito della riorganizzazione delle strutture regionali è stato costituito il servizio “promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della polizia locale” nel quale sono state ricomprese sia le attività di promozione della sicurezza, sia le attività di qualificazione della polizia locale.

**Indirizzo:** Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della polizia locale (progetto Città sicure”)

c/o Gabinetto del Presidente, viale Aldo Moro 64, 40127, Bologna.

**Segreteria:** tel. 051- 283067/72; fax 051-283087; e-mail: cittasicure@-regione.emilia-romagna.it

**Sito internet:** [http://www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/)

## **Referenti politici**

*Vasco Errani*, Presidente dell’Emilia-Romagna, per le politiche di sicurezza

*Luciano Vandelli*, Assessore all’innovazione istituzionale e autonomie locali, per la polizia locale

## **Gabinetto del Presidente**

*Bruno Solaroli*, Capo di Gabinetto

## **Componenti del Servizio**

*Cosimo Braccesi*, responsabile della struttura;

*Rossella Selmini*, responsabile progetti e valutazione;



Novembre/Dicembre 2003 – Quaderno n° 28

*Samanta Arsani*, referente per le reti italiane ed europee per la sicurezza;

*Gian Guido Nobili*, referente dell'area progettuale sulla riduzione del degrado urbano

*Gianluca Albertazzi*, responsabile dell'area polizia locale;

*Giovanni Sacchini*, coordinatore delle attività statistiche e del sistema informativo integrato;

*Eugenio Arcidiacono*, referente per il laboratorio informatico;

*Annalisa Orlandi*, responsabile dell'area amministrativa;

*Susy Marcheggiani*, referente per le attività amministrative;

*Valeria Alvisi*, coordinatrice dell'area segreteria e organizzazione;

*Simona Morelli*, referente per le attività di segreteria;

*Patrizia Paselli*, collabora alle attività di segreteria.

**Collaborazioni permanenti:**

*Mario De Panfilis*, D.G. Organizzazione, sistemi informativi e telematica.

 Regione Emilia-Romagna

Anno 9 N° 28 – Novembre/Dicembre 2003

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:**

Datacomp - Imola (BO)

**Stampa:**

Cantelli Rotoweb - Castelmaggiore (BO)