



Q U A D E R N I D I
Città sicure

**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/sicurezza/>



Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna: 1994-2004

A cura del Servizio Promozione
e sviluppo delle politiche per la sicurezza
e della Polizia locale Regione Emilia-Romagna

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

I singoli capitoli sono stati curati da Eugenio Arcidiacono, Cosimo Braccesi, Rino Fasol, Gian Guido Nobili, Federica Paolozzi, Maurizio Ricciardelli, Giovanna Rondinone, Giovanni Sacchini, Rossella Selmini.

Per quanto riguarda le varie attività legate al “campione allargato” della seconda indagine sulla «sicurezza dei cittadini» svolta dall’Istat si ringraziano:

Maria Giuseppina Muratore, del Servizio Struttura e dinamica sociale dell’Istat;

Maria Gabriella Porrelli e Giorgio Luppi, del Servizio controllo di gestione e sistemi statistici della Regione Emilia-Romagna;

Agostina Lo Conte e Manuela Michelini, che hanno svolto presso il Centro Interregionale per il Sistema Informatico ed il Sistema Statistico (CISIS) le elaborazioni di base i cui risultati sono stati utilizzati nel capitolo 1.

I dati sulla delittuosità sono utilizzati anche grazie alla collaborazione del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell’Interno.

Il capitolo “La Promozione delle politiche di sicurezza a livello locale” fa parte di una ricerca più generale “L’impatto delle politiche di sicurezza della Regione Emilia-Romagna”. In proposito un particolare ringraziamento va ad Elena Zuccherini che ha seguito la prima parte della ricerca sul campo e realizzato parte delle interviste. Si ringrazia inoltre Elisa Fiorani per le altre interviste realizzate.

Per quanto riguarda il capitolo “Bologna: trasformazione dei fenomeni e delle politiche” si ringraziano per gli utili consigli Fausto Anderlini, Licia Nardi e Michele Zanoni del Centro Demoscopico Metropolitan (MeDeC) della Provincia di Bologna.

Indice

- [7] | **Presentazione**, di *Vasco Errani*
- [13] | **Nota introduttiva**, di *Cosimo Braccesi*
- [19] | **PARTE I:
1994-2004
LA TRASFORMAZIONE DEI FENOMENI**
- [21] | **Reati denunciati e percezione della sicurezza: le variazioni territoriali**, di *Giovanni Sacchini*
1. Il quadro iniziale (1991-93), 2. Le variazioni decennali in Italia e in regione, 3. Le variazioni decennali su base provinciale, 4. Il periodo più recente: reati predatori e disordine urbano tra il 1997 e il 2002, 5. I capoluoghi e gli altri comuni, 6. Quali relazioni ci sono tra fenomeni oggettivi e fenomeni soggettivi?, 7. Furti in appartamento, sicurezza della zona e fiducia nelle forze dell'ordine, 8. Conclusioni: cos'è cambiato tra il 1997 e il 2002?
- [77] | **I gruppi a rischio di vittimizzazione**, di *Eugenio Arcidiacono*
1. Premessa, 2. Gli individui vittime di reati, 3. Le famiglie vittime di reato, 4. Alcune ipotesi esplicative delle differenze nei rischi di vittimizzazione
- [121] | **PARTE II:
1994-2004
LO SVILUPPO DELLE POLITICHE**
- [123] | **L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo**, di *Rossella Selmini*
1. Introduzione, 2. Il trasferimento e la diffusione di idee, pratiche e politiche nel campo del controllo della criminalità, 3. Le origini di "Città sicure", 4. La *partnership* reinterpretata, 5. La reazione della comunità e il suo coinvolgimento nella prevenzione, 6. La prevenzione e i suoi attori nel modello emiliano-romagnolo, 7. Conclusioni
- [145] | **La promozione delle politiche di sicurezza a livello locale**, di *Rino Fasol*
1. Introduzione, 2. La diffusione dei "progetti sicurezza", 3. L'assetto organizzativo e istituzionale a sostegno delle politiche, 4. I presupposti delle politiche, 5. Le *partnership* interne ed esterne,

6. Obiettivi e linee di intervento, 7. Le risorse per gli interventi, 8. La valutazione dei risultati degli interventi, 9. Criticità nella realizzazione dei progetti, 10. Il ruolo della Regione Emilia-Romagna nella promozione delle politiche di sicurezza percepito dai comuni, 11. Le richieste rivolte alla Regione, 12. Osservazioni conclusive

[207] **Polizia locale e innovazione legislativa**, di *Federica Paolozzi e Maurizio Ricciardelli*

1. Evoluzione normativa del ruolo della polizia locale, 2. La nuova organizzazione della polizia locale nell'Emilia-Romagna, 3. La formazione, 4. La proposta di riforma costituzionale

[221] **Modena: continuità e organicità di una politica locale**, di *Giovanna Rondinone*

1. La nascita delle politiche di sicurezza: il contesto locale, 2. I modelli e le esperienze di riferimento, 3. Diagnosi locale e azioni basate sull'evidenza, 4. Tossicodipendenza e prostituzione: sicurezza e riduzione del danno, 5. Esiste il rischio di "criminalizzare" le politiche sociali?, 6. Multiculturalismo e sicurezza, 7. Ordine pubblico e ordine nel pubblico: la mediazione sociale e dei conflitti, 8. Vittime e autori di reato: promozione di percorsi di carattere riparativo, 9. La polizia locale come snodo tra prevenzione e controllo del territorio, 10. Sicurezza e comunicazione, 11. Considerazioni conclusive

[279] **Bologna: trasformazione dei fenomeni e delle politiche**, di *Gian Guido Nobili*

1. Le denunce in complesso negli ultimi venti anni (*Lesioni dolose – I borseggi – Gli scippi – I furti in negozi – I furti in appartamento – I furti di autoveicoli – I furti su autoveicoli – Le rapine contro banche ed uffici postali – Il totale rapine*). 2. Criminalità, sicurezza e opinione pubblica (*La preoccupazione per la criminalità: la sicurezza come problema sociale – La percezione della tendenza della criminalità in Italia e a Bologna – La sicurezza a livello locale – I fastidi nella zona di residenza – La vittimizzazione – L'atteggiamento verso gli immigrati – Le opinioni sul corpo di Polizia Municipale – Le paure e i comportamenti di autotutela*). 3. Le trasformazioni delle azioni di prevenzione

[339] **Quaderni pubblicati**

Presentazione

di Vasco Errani

Quello che presentiamo quest'anno è un Rapporto particolare. È il rapporto annuale 2004, è il decimo da quando nel '94 la Regione ha avviato le sue prime iniziative nel campo sicurezza, ed è l'ultimo di questo mandato di governo regionale, iniziato nel 2000.

Oggettivamente la nostra, in Italia, è l'esperienza più lunga e consolidata. Abbiamo contribuito in maniera determinante a mettere in contatto la realtà dei governi locali italiani con quella degli altri paesi europei e individuato, per primi, lo spazio per lo sviluppo di nuove politiche di sicurezza urbana nella realtà specifica del nostro paese. Nella nostra regione è stato firmato, a Modena, il primo protocollo di collaborazione tra città e autorità di pubblica sicurezza (1998), è stata adottata la prima legge regionale sulla sicurezza (1999), abbiamo sottoscritto il primo Accordo in materia di sicurezza urbana tra una Regione e il Ministero dell'Interno (2001). È un risultato, ma è anche una responsabilità di cui siamo consapevoli.

Nel corso di questa esperienza abbiamo maturato due idee forza che si sono rivelate utili alla prova dei fatti. La prima è che la sicurezza, e spesso anche la riduzione della criminalità in quanto tale, sono il risultato di un'azione di governo ampia, nella quale entrano in campo le competenze di tutte le articolazioni della Repubblica: stato, regioni, province e comuni. La seconda è che questa azione non si deve chiudere in se stessa, ma deve piuttosto scommettere sulla vitalità delle comunità locali, su una rinnovata capacità di apertura della nostra società, sull'impegno diretto dei cittadini.

Per questo, dopo la riforma della costituzione del 2001, ci siamo messi subito al lavoro utilizzando le nuove competenze assegnate alle regioni e abbiamo successivamente adottato, nel dicembre del 2003, una nuova legge regionale. Una legge che ci permette di qualificare ulteriormente la nostra iniziativa sulla sicurezza e di avviare un deciso processo di qualificazione

della polizia locale. L'obiettivo è quello di costruire un vero e proprio sistema regionale di polizia locale: un sistema incardinato sui comuni e sulle province, ma omogeneo su tutto il territorio regionale.

Di questa oramai lunga esperienza l'elemento politico più significativo è l'alleanza che siamo riusciti a costruire tra Regione, Città e Province in Emilia-Romagna. Questa alleanza si basa sul riconoscimento della centralità delle città nelle politiche di sicurezza urbana. Oggi questo è un principio consolidato, ma certo non era scontato quando nel '94 la Regione avvertì l'esigenza di promuovere nuove esperienze ed operò, assieme ad alcune città, per costituire su quelle stesse basi il Forum italiano per la sicurezza urbana che è oggi una realtà consolidata a cui aderiscono oltre ottanta amministrazioni regionali e locali. Ma ciò che più conta è che questo non è rimasto per noi un principio astratto.

Facciamo alcuni esempi. Quasi tutte le Regioni che hanno sviluppato una legislazione sulla sicurezza, quasi una decina, destinano contributi alle città per sviluppare progetti locali, ma ci sono molti modi per farlo. Alcune Regioni infatti hanno definito a monte le tipologie di intervento da finanziare mentre noi invece abbiamo ritenuto che siano le città a dover indicare le proprie priorità e il mix di interventi che ritengono più efficaci per risolvere quelle situazioni. Offriamo un metodo per costruire coerenza tra obiettivi e interventi, chiediamo, nei progetti di maggiore dimensione, che questi siano sempre accompagnati da un sistema di valutazione dei risultati. Ma riconosciamo alle città il diritto di fare le proprie scelte.

Un altro esempio riguarda la nuova legge regionale, la costruzione di quel sistema regionale di polizia locale a cui ho già accennato. Qui, per forza, occorrono indirizzi regionali: sugli standard di servizio da garantire, sulla formazione degli operatori, sui sistemi di comunicazione e così via. Ma questo avviene sempre d'intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali. È un lavoro impegnativo, ma siamo anche consapevoli del fatto che processi complessi di riorganizzazione, che incidono sull'autonomia organizzativa dei Comuni, o sono condivisi o rimangono scritti solo sulla carta.

Infine un terzo esempio: gli strumenti operativi per fare sistema, come la Fondazione emiliano-romagnola per le vittime di reato, la Scuola regionale specializzata di polizia locale, la Rete radiomobile regionale. Anche qui sono possibili due modelli: un modello che possiamo definire neo-centralista e un secondo modello che possiamo indicare come regione delle autonomie. Nel primo la regione forte delle sue competenze costituisce e gestisce in autonomia questi strumenti, come strumenti propri del sistema regionale. Nel secondo, invece, l'accento è posto sulla condivisione degli strumenti: la Fondazione è costituita dalla regione assieme ai comuni capoluogo e alle province; la Scuola regionale è promossa, e in parte finanziata, dalla regione, ma è gestita da un consorzio di comuni; l'infrastruttura della Rete radiomobile è realizzata direttamente dalla regione, ma l'ingresso nella rete delle polizie locali è deciso e finanziato autonomamente da comuni e province. Non sempre funziona, ma certo questo è l'orientamento di fondo che abbiamo assunto e che pratichiamo.

Ciò su cui dobbiamo, invece, ancora lavorare, e molto, è sul rapporto tra il sistema delle autonomie – Regioni, Città e Province – e Stato. Abbiamo molte esperienze, oltre duecento protocolli locali, una decina di Accordi tra Regioni e Governo, altrettante Leggi regionali che hanno tra i propri obiettivi quello di “promuovere un sistema integrato di sicurezza”, ma manca ancora un quadro di riferimento nazionale condiviso; una base giuridica per lo sviluppo di politiche integrate di sicurezza, per realizzare quel coordinamento tra sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale previsto dalla Costituzione vigente.

Le Regioni, i Comuni e le Province una proposta concreta e unitaria l'hanno fatta ed è apprezzata anche dalla grande maggioranza delle organizzazioni sindacali. Si tratta del progetto 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” che abbiamo presentato e consegnato al Governo in sede di Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali e che è stato poi formalmente sottoposto all'esame del Parlamento, come legge di iniziativa regionale, per decisione dei Consigli delle regioni Marche ed Emilia-Romagna.

Purtroppo con il Governo non c'è stato ancora alcun confronto e certo la confusa e pericolosa discussione sulla riforma della Costituzione non aiuta, anche se molti nella stessa maggioranza, ritengono che quello della “devoluzione” in materia di polizia locale sia comunque uno dei nodi da chiarire, e la proposta di legge delle autonomie lo fa in maniera assolutamente condivisibile.

Con il Parlamento, invece, un primo positivo confronto si è avviato ed esiste l'impegno della Presidenza della Commissione affari costituzionali della Camera, presso la quale il progetto è ora in discussione, ad avviare anche formalmente il confronto.

Da questi primi confronti, compresi quelli che hanno coinvolto a diversi livelli i dirigenti del Ministero dell'interno, sono emersi alcuni nodi problematici che è bene affrontare in maniera chiara e diretta.

Questi nodi riguardano, da un lato, il problema dell'unitarietà del sistema di sicurezza pubblica e, dall'altro, il problema della responsabilità: di chi ne è responsabile ai diversi livelli. Se questi sono i problemi è bene chiarire subito che la proposta che abbiamo avanzato non mette in alcun modo in discussione l'unitarietà del sistema e l'attribuzione di una responsabilità che è e deve rimanere in capo allo Stato, come dice la Costituzione. Se c'è un rischio in questa direzione non è nella proposta di legge del sistema delle autonomie, ma semmai nella proposta di devoluzione in materia di polizia locale avanzata dal Governo e fatta propria dalla maggioranza in Parlamento. Per questo penso che dovremmo essere alleati, che la nostra proposta, la proposta di tutte le Regioni, di tutte le Città e di tutte le Province dovrebbe essere accolta dal Ministero dell'Interno e dalle Autorità di pubblica sicurezza come uno strumento decisivo per contrastare derive, queste sì pericolose, come quelle che possono essere innescate dalla proposta di riforma costituzionale attualmente in discussione.

Ma è bene andare più a fondo. Tutti noi, compresi i dirigenti delle Forze di polizia dello Stato e le Autorità di pubblica sicurezza, siamo consapevoli del carattere ampio che hanno oggi i problemi della sicurezza, del fatto che la produzione ordinaria di sicurezza nelle città non si realizza solo con attività

di polizia di sicurezza, di polizia giudiziaria o di polizia amministrativa, ma associando a queste molte altre attività di carattere sociale, di rivitalizzazione dello spazio pubblico, di sorveglianza in senso lato.

Ma sappiamo anche che l'ordine e la sicurezza pubblica – e quindi il suo carattere unitario su cui si esercita la responsabilità dello stato – si riferiscono, come la Corte costituzionale ha sottolineato più volte, alla sola tutela dei beni fondamentali che riguardano l'ordinamento dello Stato e i diritti dei cittadini. Elementi essenziali ma ancora insufficiente per avere città vivibili e sicure.

Perciò occorrono sedi di concertazione tra i diversi livelli della Repubblica, procedure per definire delle intese, insomma le basi per quel “sistema integrato di sicurezza” che abbiamo detto più volte di voler realizzare. Questo e solo questo, insieme ad una definitivo chiarimento su ciò che si intende per polizia locale, è l'oggetto della proposta di legge del sistema delle autonomie. Le “Conferenze per la sicurezza”, previste in questa proposta, sono il luogo per istruire le intese, non sono i “nuovi” Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica, presieduti dai Sindaci o dai Presidenti di regione, come qualcuno paventa. I Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica rimangono dove sono, sono organi dello Stato e sono presieduti dai Prefetti.

Diciamo di più: noi consideriamo che sia una garanzia per tutti il fatto che l'ordine e la sicurezza pubblica sia una competenza dello Stato, che i diritti dei cittadini e il rispetto della legge siano presidiati unitariamente in tutto il territorio nazionale dalle Autorità di pubblica sicurezza. Che non siano esposti all'iniziativa estemporanea di qualche amministratore. Ma questo, che condividiamo, non ha niente a che vedere con l'esigenza di un rapporto paritario tra Città, Regioni e Stato nella promozione di politiche integrate di sicurezza.

C'è dunque bisogno di un confronto sereno e aperto. Noi siamo pronti a farlo, ma questo ancora non è avvenuto. Bisogna cominciare, come pur si è fatto almeno a livello parlamentare.

Vasco Errani
(Presidente della Regione Emilia-Romagna)

Nota introduttiva

di Cosimo Braccesi

Quest'anno il rapporto non ha una vera e propria introduzione, ma solo una nota di apertura sui materiali che vengono presentati. Le ragioni di questa scelta sono più d'una.

La prima è che siamo in una fase di passaggio, ma non siamo ancora in grado di fare previsioni sufficientemente solide su ciò che ci aspetta. Le elezioni amministrative di primavera hanno segnato la conclusione di un ciclo di esperienze in molte e significative realtà della regione, da Reggio Emilia a Bologna, da Modena a Forlì; tutte realtà che sono state in qualche modo parte determinante di quel vasto laboratorio regionale nel quale abbiamo sperimentato per un decennio lo sviluppo di nuove politiche di sicurezza urbana. E ora bisognerà riannodare i fili. Tra qualche mese ci attende, con la conclusione di questa legislatura regionale, un altro passaggio significativo. La stessa legislatura nazionale appare, sul versante delle politiche per la sicurezza, quanto mai incerta. Archiviata senza rimpianti la “devoluzione” della “polizia locale” e tornati ad un più tradizionale concetto di “polizia amministrativa” – forse troppo poco a questo punto – c'è da chiedersi se e come questo possa influire sull'iter parlamentare dell'unica significativa proposta in campo: il disegno di legge in tema di politiche integrate di sicurezza e di coordinamento tra polizie nazionali e locali avanzato unitariamente dall'Anci, dall'Upi e dalle Regioni e attualmente all'esame della Commissione affari costituzionali della Camera. La stessa incertezza vale per altri significativi provvedimenti legislativi, dalla ridefinizione delle norme sull'immigrazione (compreso il diritto di voto amministrativo, le norme sulla cittadinanza, la legge sull'asilo) alle nuove proposte in materia di stupefacenti, al disegno di legge in materia di prostituzione, che avrebbero tutti, se portati a conclusione, un impatto rilevante sulle dimensioni e le caratteristiche dei mercati illegali e sul loro organizzarsi nello spazio pubblico urbano.

La seconda ragione è che questo Rapporto si avvale, da un lato, di una presentazione affatto formale di Vasco Errani, che

rappresenta la vera sintesi politica di questo lungo periodo di lavoro, dall'altro di un contributo di Rossella Selmini che utilizzando altri parametri, quelli della ricerca scientifica, cerca di delineare il contributo dato dall'Emilia-Romagna al processo di trasferimento e ridefinizione di una comune cultura della sicurezza dal contesto europeo a quello italiano.

La terza è che il contributo che potevo offrire alla riflessione, come uno degli organizzatori di queste nuove politiche, ho già avuto modo di darlo in due recenti occasioni e a quelle rimando volentieri. La prima è stata il Rapporto del 2003 nella cui introduzione ho cercato di sintetizzare i suggerimenti politico-programmatici per una azione a scala locale che ritenevo di poter derivare dall'esperienza di questi anni; la seconda è stata la pubblicazione, nella primavera di quest'anno, del volume "La sicurezza urbana" promosso dal Forum italiano per la sicurezza urbana al quale ho contribuito con un articolo dedicato alla ricostruzione del conflitto tra centro (forze politiche e governi) e periferia (governi locali e regioni) nello sviluppo di nuove politiche di sicurezza urbana in Italia.

La quarta e ultima ragione è l'attuale totale incertezza sulle fonti statistiche, in materia di sicurezza, di cui potremo disporre. In tutti questi anni abbiamo infatti lavorato per arricchire qualitativamente, con le indagini demoscopiche e con le indagini di vittimizzazione, quel nucleo permanente di conoscenze che deriva dalle statistiche ufficiali della delittuosità e che rappresenta il cuore delle conoscenze oggi disponibili. Ora con l'avvio dal primo gennaio di quest'anno dello SDI, il nuovo sistema informativo delle Forze di polizia nazionali, si aprono scenari di ricerca assolutamente innovativi. Questo grazie alle intese contenute nell'Accordo Regione - Ministero dell'Interno del 2001 ora attualizzate con il recente protocollo sottoscritto dal Presidente della Regione, Vasco Errani, con il Direttore generale del Dipartimento della pubblica sicurezza, Giovanni De Gennaro. Scenari innovativi che richiederanno un riposizionamento complessivo di tutti gli strumenti di indagine statistica sviluppati in questi anni. Il problema è che con l'avvio dello SDI, che ha inevitabili problemi di rodaggio, è stato definitivamente abbandonato il vecchio sistema cartaceo di raccolta dei dati statistici sulla

delittuosità. Il risultato è che ancora non disponiamo, a differenza degli anni scorsi e a nove mesi dall'avvio del nuovo sistema, di nessun dato né ufficiale, né informale sull'andamento dei reati, né a livello nazionale, né tantomeno a livello regionale. E questo francamente preoccupa.

Rinviamo quindi al Rapporto del prossimo anno, che sarà anche il primo della nuova legislatura regionale, il tentativo di prefigurare lo sviluppo che potranno avere le politiche di sicurezza, e le fonti informative per sostenerle, nel secondo lustro di questa prima decade degli anni duemila.

Mi limito pertanto, in questa occasione, a dar conto sinteticamente dei contributi presenti in questo decimo Rapporto annuale sulle politiche e i problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. Questo Rapporto infatti si distacca dai nove precedenti, con i quali si è cercato soprattutto di dar conto, di anno in anno e a scala regionale, delle variazioni congiunturali dei fenomeni e dell'implementazione delle politiche. Quest'anno invece abbiamo concentrato i nostri sforzi su una analisi di più lungo periodo, tendenzialmente i dieci anni di attività che abbiamo alle spalle, e su una lettura delle trasformazioni intervenute che privilegia l'analisi infraregionale, a livello di province e di comuni capoluogo.

A livello della descrizione dei fenomeni questo è stato reso possibile dall'intesa raggiunta con l'Istat per l'allargamento del campione regionale della seconda Indagine nazionale di vittimizzazione, ma ha anche comportato delle rinunce, come quella di non dar conto per quest'anno dei risultati dell'indagine demoscopica sulla percezione della sicurezza che realizziamo oramai da nove anni. A livello delle politiche questo obiettivo è stato perseguito, da un lato, con la decisione di avviare una ricerca a scala regionale che ci permettesse di "misurare" il contributo dato dalla Regione allo sviluppo di autonome iniziative di miglioramento della sicurezza nelle città dell'Emilia-Romagna, e di cui qui offriamo alcuni primi risultati, dall'altro cedendo la parola, o meglio lo scritto, a quanti, come Rossella Selmini, Giovanna Rondinone e Gian Guido Nobili sono stati insieme protagonisti e osservatori scientificamente attenti di quanto si andava sviluppando sul territorio regionale.

Il Rapporto, come ogni anno, è diviso in due parti che spaziano però, a differenza dei Rapporti precedenti, su un intero decennio. La prima parte è dedicata alla trasformazione dei fenomeni di insicurezza e comprende due saggi tra loro concatenati.

Giovanni Sacchini ci offre dapprima un quadro di sintesi regionale sull'andamento dei reati predatori, ricavati dalle statistiche della delittuosità, tra il 1991 e il 2003 per poi proseguire con l'analisi del loro andamento in ciascuna delle nove province della regione. Successivamente, utilizzando i risultati dell'indagine nazionale di vittimizzazione, arriva a costruire delle relazioni statisticamente assai significative tra andamento dei reati e percezione della sicurezza in zona, sempre nella dimensione provinciale. Infine, utilizzando i soli risultati della vittimizzazione, arriva a scomporre le singole province in due aree, il comune capoluogo e gli altri comuni e analizza, per ciascuno dei diciotto territori infraregionali così definiti, prima separatamente e poi nelle loro relazioni, le due variabili essenziali della sicurezza, quelle che attengono alla oggettività dei fenomeni e quelle che attengono alla loro percezione soggettività.

Eugenio Arcidiacono, col suo contributo, conclude idealmente questa prima parte del Rapporto individuando, per ciascuna delle tre tipologie di reato prese in considerazione dall'indagine di vittimizzazione - gli individui, le famiglie e i reati sessuali contro le donne -, i dieci gruppi più a rischio in regione Emilia-Romagna per ciascun tipo di reato.

La seconda parte, sempre in una prospettiva di medio periodo, è dedicata allo sviluppo delle politiche ed è composta da cinque saggi. Nel primo Rossella Selmini, come già ricordato, cerca di ricostruire il contributo dato dalla nostra regione al processo di trasferimento, dal contesto europeo, e ridefinizione, nel contesto italiano, di alcuni temi chiave delle nuove politiche di sicurezza e concentra la sua riflessione sui temi della *partnership*, della comunità e del suo ruolo nelle politiche di sicurezza, degli attori coinvolti nelle nuove politiche di prevenzione.

Nel secondo Rino Fasol ci offre il contributo certamente più nuovo e interessante di questa seconda parte del Rapporto. Si

tratta dei primi risultati di una ricerca volta ad indagare la diffusione e le caratteristiche dei programmi e delle iniziative sviluppate dai comuni emiliano-romagnoli per migliorare la sicurezza nelle loro realtà e, soprattutto, volta ad individuare il contributo dato dalla Regione al diffondersi di queste esperienze. Per realizzare questo obiettivo Fasol analizza, dapprima, la diffusione e i modelli organizzativi di riferimento di queste esperienze per arrivare, poi, ad un primo snodo di ricerca particolarmente significativo: la ricostruzione del significato politico che le diverse amministrazioni hanno attribuito allo sviluppo di queste nuove iniziative. Fasol prosegue analizzando il livello di coinvolgimento interno (i diversi settori dell'amministrazione) ed esterno (gli altri soggetti, istituzionali e non, coinvolti nell'iniziativa) che deriva dalla messa in opera dei programmi, per poi arrivare, nella parte finale, ad analizzare il contributo dato dalla Regione al loro sviluppo.

Il terzo saggio, a firma di Federica Paolozzi e Maurizio Ricciardelli, ricostruisce lo sviluppo delle politiche regionali con riferimento ad un soggetto specifico, le polizie locali, e in una diversa prospettiva, quella dell'innovazione legislativa. D'altronde se c'è un tema tuttora aperto è proprio quello di una convincente definizione legislativa del nuovo ruolo assunto dalle polizie locali. Certo passi avanti si sono fatti, sia in termini di conoscenza, di ciò che effettivamente fanno le polizie locali oggi, sia nei termini di una coerente proposta legislativa nazionale, ma tutto questo è ancora da consolidare. Per questo una ricostruzione del concetto di polizia locale nella storia della legislazione italiana, dalla metà dell'800 fino alla recentissima stagione delle legislazioni regionali, per approdare infine alla odierna proposta di "devoluzione", rappresenta un contributo importante per comprendere meglio l'intreccio che lega l'innovazione nelle politiche, il ruolo di un attore chiave come le polizie locali e il carattere politico, di scelta politica, che ha la definizione giuridica di quel ruolo.

Il quarto e il quinto saggio, firmati rispettivamente da Giovanna Rondinone e Gian Guido Nobili, completano questo viaggio dentro le politiche riconnettendosi alla prima parte del Rapporto, e non è un caso. Infatti quando si esamina lo

sviluppo delle politiche a scala locale, nelle due più importanti città della nostra Regione, Bologna e Modena – avremmo voluto aggiungere per importanza e caratteristiche peculiari anche Rimini, ma non è stato possibile –, viene naturale intrecciare una riflessione sui fenomeni di insicurezza, nella loro dimensione oggettiva e soggettiva, con lo sviluppo delle politiche, dei programmi e delle principali azioni sviluppate nelle due città. In un caso, a Modena, secondo una propria riconoscibile linea di continuità e organicità, nell'altro, a Bologna, secondo tentativi alterni di diverso segno che hanno caratterizzato le diverse maggioranze di governo che si sono succedute in questi ultimi dieci anni.

Voglio concludere osservando come questo Rapporto su dieci anni di attività sia idealmente dedicato ai nuovi amministratori eletti nel giugno scorso, anche nella speranza che possa essere per loro di una qualche utilità. A loro infatti viene consegnata in questo modo la testimonianza di una esperienza decennale a cui alcuni dei loro predecessori hanno dato un contributo determinante, che si è oggi necessariamente interrotto, ma di cui dobbiamo rapidamente riprendere i fili. A loro si rivolge il nostro sforzo di cercare di capire cosa è cambiato in questo decennio nei singoli territori della nostra regione. Ma si tratta sempre di una realtà osservata da lontano, di spunti per altri approfondimenti, per cercare insieme le cause di certe trasformazioni e delle politiche più utili per governarle. Per parte nostra siamo come sempre disponibili a lavorare assieme per andare più a fondo, è questo infatti uno dei compiti che ci è stato assegnato e che cercheremo, se richiesti, di onorare.



PARTE I

LA

TRASFORMAZIONE

DEI FENOMENI:

1994-2004

Reati denunciati e percezione della sicurezza: le variazioni territoriali

di Giovanni Sacchini

Oggetto di questo contributo sono le variazioni territoriali riscontrate tra l'inizio degli anni '90 ed oggi su due diversi aspetti legati alla sicurezza dei cittadini: le denunce dei reati e la percezione che gli stessi cittadini hanno della zona in cui vivono.

Questi due elementi verranno analizzati tenendo conto soprattutto delle variazioni, in calo o in crescita, registrate nel territorio regionale e nelle sue articolazioni provinciali.

Prima di passare in rassegna i principali riscontri di queste variazioni è però doveroso introdurre il lettore alle caratteristiche delle diverse fonti informative utilizzate per sviluppare le analisi presentate nelle pagine successive.

Il primo elemento da introdurre riguarda la fonte relativa ai "reati denunciati", ovvero le statistiche della delittuosità.

Come forse è noto si tratta (solo) dei delitti registrati, cioè di quelli denunciati alle Forze dell'Ordine, all'interno dei quali vengono osservati, dalla nostra "postazione regionale", gli andamenti di una decina di reati (o gruppi di reati) utilizzati come indicatori per valutare qual è lo stato "di salute" di un territorio sotto il punto di vista (abbastanza oggettivo) della delittuosità.

Nell'espone l'andamento di queste variazioni, i territori presi in esame saranno, in primis, quello della nostra regione e quello dell'Italia in complesso mentre successivamente si passerà a valutare l'andamento degli stessi reati nelle province della regione.

Per non appesantire il lavoro si è scelto di sintetizzare il periodo in questione (1991-2003) in tre blocchi di anni, così suddivisibili:

- il periodo iniziale, con riferimento agli anni 1991/92/93;
- il periodo centrale, con gli anni 1996/97/98;
- il periodo recente, con gli anni 2001/2002/2003.

Per ognuno degli ultimi due periodi si è calcolato l'andamento rispetto al periodo iniziale, posto convenzionalmente come anno base del numero indice che si è spesso utilizzato.

L'obiettivo dell'analisi che qui si presenta è quello di descrivere i fenomeni nel loro andamento nel tempo, presupponendo che un fenomeno in crescita abbia un impatto a sua volta crescente su un territorio, ovvero su una comunità. Così facendo non si intendono proporre dei confronti fra i territori ma si cerca di capire quale fase sta attraversando un determinato territorio.

Per quanto riguarda il secondo aspetto richiamato nel titolo, ovvero la possibilità di verificare se ci sono stati degli effettivi cambiamenti nella percezione che i cittadini hanno della loro comunità si dispone (per la prima volta!) di alcuni indicatori su come essi valutano la propria zona di residenza, con riferimento sia alla criminalità, sia ad alcuni fenomeni che potremmo definire del "disordine urbano" e su cui torneremo più in dettaglio poco sotto.

In questo caso i dati non possono che essere soggettivi, ovvero derivati da impressioni e valutazioni di cittadini intervistati e la particolarità di queste "percezioni" è data dal fatto che si dispone, appunto per la prima volta, delle variazioni registrate nel periodo che va dalla metà degli anni '90 al 2002.

I dati di questa particolare rilevazione sono ricavati dalla "indagine sulla sicurezza dei cittadini", un'ampia indagine condotta dall'Istat nel 1997-98 e nel 2002 e che grazie ad una convenzione stipulata tra il nostro Ente e l'Istituto nazionale di statistica (Istat) ci consente di utilizzare dei dati anche con una valenza territoriale abbastanza ristretta.

Per questi aspetti "soggettivi" si dispone infatti di rilevazioni con validità (statistica) non solo a livello provinciale ma ulteriormente scomponibili in almeno altri due ambiti: i comuni capoluoghi e l'insieme degli altri comuni appartenenti ad una determinata provincia.

L'unico limite di questi dati è, appunto, la loro disponibilità solo a partire dalla metà degli anni '90 e dunque questo fatto spiega

da sé perché l'analisi della prima metà degli anni '90 si limiterà ai dati della delittuosità mentre nella seconda parte del contributo si ricorrerà maggiormente alla indagine sulla "sicurezza dei cittadini", utilizzata anche per quanto riguarda gli aspetti relativi all'andamento dei reati, proprio perché consentirà un'analisi ad un livello territoriale più dettagliato.

D'altro canto l'analisi congiunta dei due fenomeni (i reati e le percezioni) conferma, su base territoriale, l'esistenza di un loro legame, un legame su cui la letteratura ha talora espresso alcune perplessità, perché analizzando i dati su base individuale essa raramente è emersa: non si è cioè trovato un riscontro tra l'esperienza individuale del restare (o non restare) vittima di un reato e l'essere allarmati per la sicurezza nella zona di residenza.

Tale legame, davvero abbastanza debole nelle singole persone, diviene invece molto forte quando si analizzi, come si farà qui, i dati su base territoriale. In gergo si potrebbe dire che la "fallacia ecologia" trova in questo caso una forte ed utile conferma nella valenza che il territorio ricopre sulle variabili che hanno per oggetto la sicurezza.

Fatta questa veloce presentazione delle fonti utilizzate si passerà ad analizzare i risultati di questi confronti, dando la prevalenza ad un confronto su base decennale che coinvolge, nell'ordine, il territorio nazionale, quello regionale e poi quello provinciale.

Nel periodo più recente (1997-2002) l'analisi sarà invece territorialmente più dettagliata, soffermandosi non solo sulle variazioni su base provinciale ma anche su quelle consentite dalla suddivisione massima dai dati, ovvero quella tra i nove comuni capoluoghi e i nove aggregati (statistici) degli "altri comuni" presenti in ogni provincia.

1. Il quadro iniziale (1991-93)

La situazione che si presenta(va) in Emilia-Romagna agli inizi degli anni '90 vede le forze dell'ordine raccogliere circa 150.000 denunce all'anno, i 2/3 delle quali hanno a che vedere con dei reati predatori, ovvero con dei furti e dalle rapine (Tab. 1).

Tab. 1 - La numerosità di alcuni reati in Emilia-Romagna agli inizi degli anni '90, a metà degli anni '90 e nei primi tre anni del 2000. Valori medi annuali delle denunce registrate nei trienni 1991-93, 1996-98 e 2001-2003.

Reati	Valori medi 1991-92-93	Valori medi 1996-97-98	Valori medi 2001-02-03
Lesioni dolose	1.268	1.730	2.604
Borseggi	10.169	14.972	19.169
Scippi	3.117	2.124	1.418
Furti in negozi	6.725	9.490	9.479
Furti in appartamento	13.249	17.764	13.370
Furti di auto	10.189	10.347	8.284
Furti su auto	21.971	22.168	24.266
Totale furti (1)	98.686	112.602	118.506
Rapine in banca e in posta	168	347	340
Totale rapine (2)	1.105	1.834	1.987
Totale delitti denunciati (3)	151.335	192.923	189.852

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.

Tenuto conto che l'impatto dei furti sulla vita quotidiana è piuttosto forte, con circa 270 denunce registrate ogni giorno in quegli anni, obiettivo di questo paragrafo è quello di dar conto delle variazioni riscontrate oltre che dalle varie tipologie di furti anche da quelle riscontrate nel periodo in questione per le rapine e per le lesioni dolose.

Le rapine, caratterizzate da una maggior gravità rispetto ai furti, contribuiscono insieme a questi ultimi a dare un quadro completo delle attività messe in atto dalla c.d. "criminalità predatoria" in un determinato territorio: in questo caso la nostra regione e poi, più avanti, le singole province che la compongono.

Da diversi anni si è deciso di affiancare nell'osservazione dell'andamento dei reati predatori, anche quella sull'andamento delle lesioni dolose pur se quest'ultimo reato ha tutt'altro ambito di riferimento: riguarda infatti il ricorso al

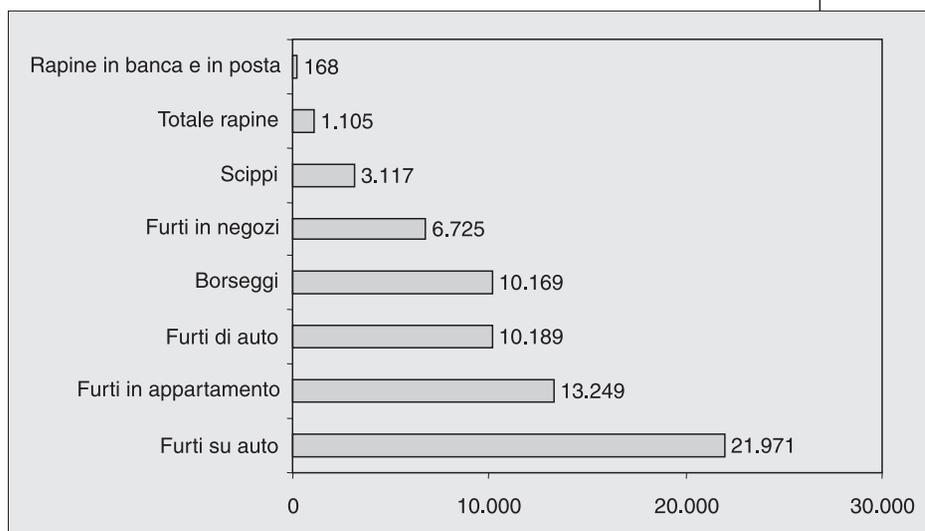
sistema penale perché intervenga a regolare (e a riparare) contrasti sorti tra soggetti. Studiando più in profondità la casistica di questo reato (come fatto da Andreani e Selmini nel Quaderno 22) si è messo in risalto come esso possa essere utilizzato anche per indicare un mutamento del livello (ufficiale, ovviamente) della violenza interpersonale e in tal senso sarà utilizzato più sotto.

Lo spazio principale verrà però dedicato alle variazioni intervenute nella diffusione dei reati predatori.

Ma qual è la consistenza che avevano agli inizi degli anni '90 questi reati?

Come si può vedere dal Grafico 1 vi era nel periodo in questione (e vi è ancora) una certa variabilità tra il numero di rapine e quello dei furti che avvengono “senza contatto tra autore e vittima” come sono quelli di oggetti da un’auto: su base annuale si va, infatti, dalle 170 rapine a danno di banche e di uffici postali ai circa 22.000 furti di oggetti sottratti dalle auto in sosta.

Grafico 1 - La numerosità di alcuni reati predatori in Emilia-Romagna agli inizi degli anni '90. Valori medi annuali delle denunce registrate negli anni 1991, 1992 e 1993.



Per la composizione dei totali si veda la nota della Tab. 1.



Anche senza ribadire che i due reati godono di un diverso peso per quanto riguarda la cifra oscura si può dire che agli inizi degli anni '90 si riscontrano circa tre rapine (in banca o in posta) alla settimana (un giorno sì e uno no) mentre le denunce raccolte per furti di auto ogni settimana sono oltre 400 (60 al giorno, in media).

Ma oltre a questi due casi estremi, la vita quotidiana degli emiliano-romagnoli è contrassegnata da altri reati predatori con una certa diffusione.

In tutta la regione si registrano infatti ogni giorno oltre 35 denunce per un furto in appartamento, una trentina per i furti d'auto e i borseggi e poco meno di venti per un furto a danno di negozi.

Più rari, ovvero con meno di dieci denunce al giorno, erano gli scippi (8,5) e l'insieme delle rapine (3) che comprendono oltre quelle già viste a danno di banche e di uffici postali anche quelle a danno di esercizi commerciali (bar, farmacie, tabaccherie) di abitazioni o, anche, di semplici cittadini.

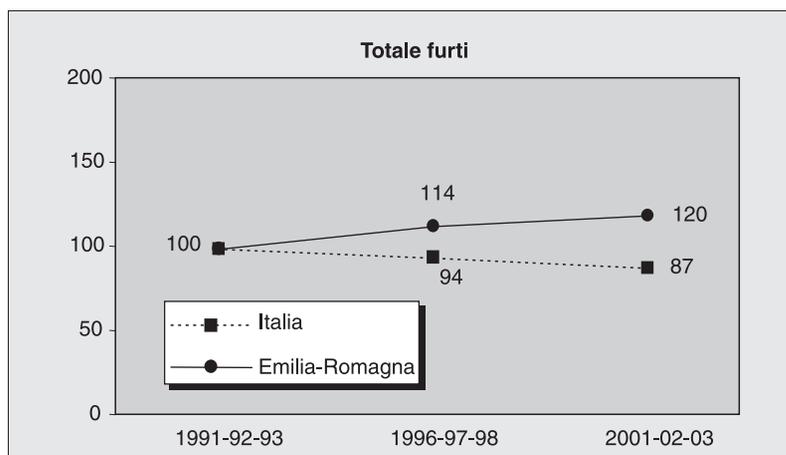
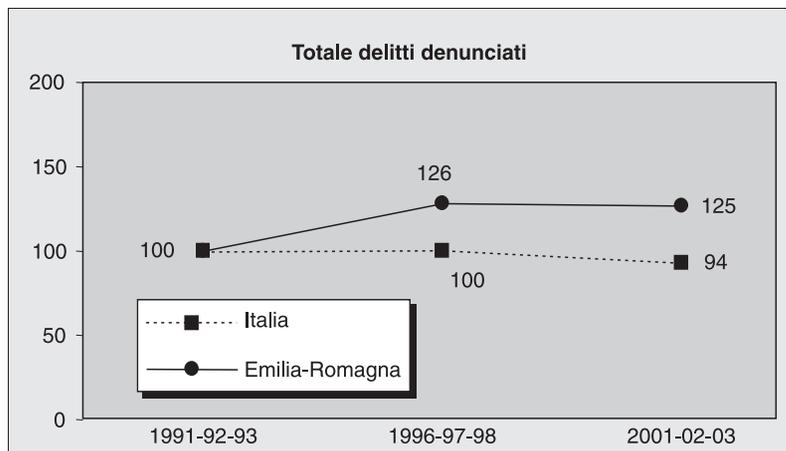
Che cos'è cambiato nella vita dei cittadini in questo decennio che ci ha portato nel nuovo secolo?

È quanto si cercherà di vedere assieme al lettore nelle pagine che seguono, all'inizio delle quali sarà opportuno farsi un'idea di come stanno cambiando, in regione e in Italia, proprio i reati oggetto di analisi.

2. Le variazioni decennali in Italia e in regione

Esaminando il quadro complessivo, qui sintetizzato nelle figure 1 e 2, si nota subito una crescita del 25% che ha riguardato l'insieme delle denunce registrate in Emilia-Romagna e che contrasta con il leggero calo (-6%) riscontrato a livello nazionale: questo andamento è ovviamente, influenzato da quello che ha il "Totale furti" che, pur con valori numerici leggermente diversi, assume la stessa forma per i due territori (Figura 1).

Figura 1 - Andamento del totale denunce e del totale furti denunciati nei trienni 1996-98 e 2001-03 rispetto al triennio 1991-93. Numero indice con valore del periodo 1991-93 = 100.



Andamento concordante hanno anche le denunce, in crescita, per le rapine il cui impatto è però più forte in regione con un +80% per il totale e un +102% di quelle a danno di banche e di uffici postali (Grafico 2).

In crescita, con forti valori numerici, sono anche i borseggi (+89%) la cui gravità, ovviamente, non è paragonabile a quella delle rapine mentre nei due territori si registra poi una maggior

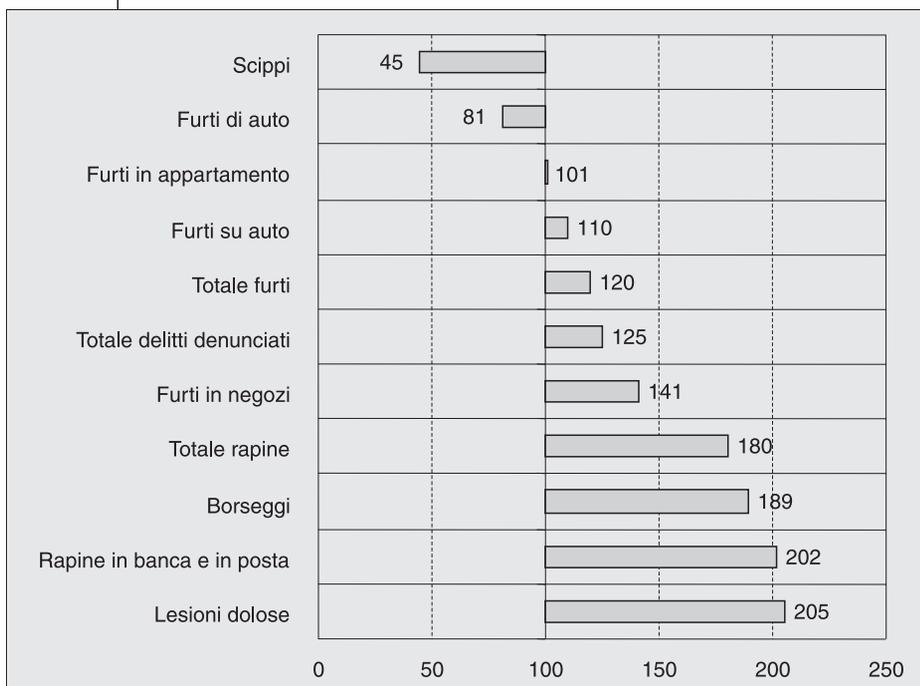


analogia per quanto riguarda i furti a danno di negozi (+41% e +27% rispettivamente per l'Emilia-Romagna e per l'Italia).

Particolare è poi l'andamento che hanno avuto i furti in appartamento: alla forte crescita riscontrata nella prima metà degli anni '90 (+34%) ha fatto seguito il calo degli ultimi anni che in regione ha riportato le denunce al valore dei primi anni '90 e ad un calo del -21% riscontrato in Italia.

Particolare è anche l'andamento che hanno i furti su auto in sosta: in calo, anche forte, in Italia (-37%) mentre sono tornati a crescere in regione (+10%) dopo un periodo di stasi.

Grafico 2 - Andamento di alcuni reati in Emilia-Romagna nel periodo 1991-2003. Numero indice dei reati denunciati nel triennio 2001-03 con il triennio 1991-93 = 100.

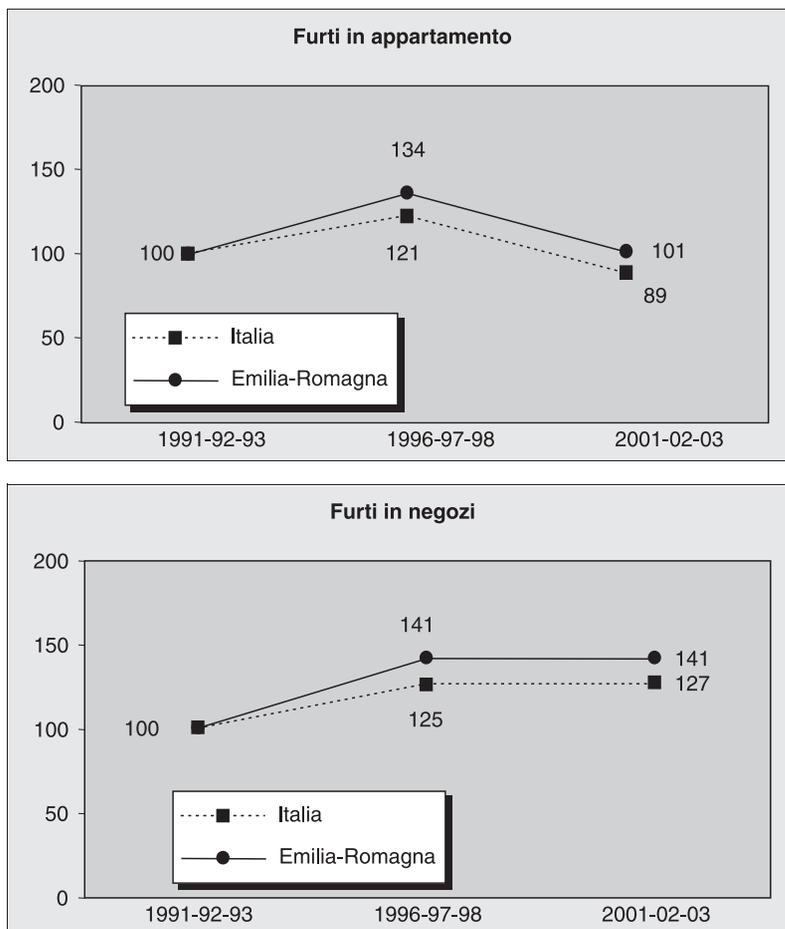


Nota. Il numero indice si legge anche come percentuale (rispetto a 100), per cui gli scippi sono calati del 55% e le lesioni sono cresciute del 105% e così via. Per la composizione dei totali si veda la nota della Tab. 1.

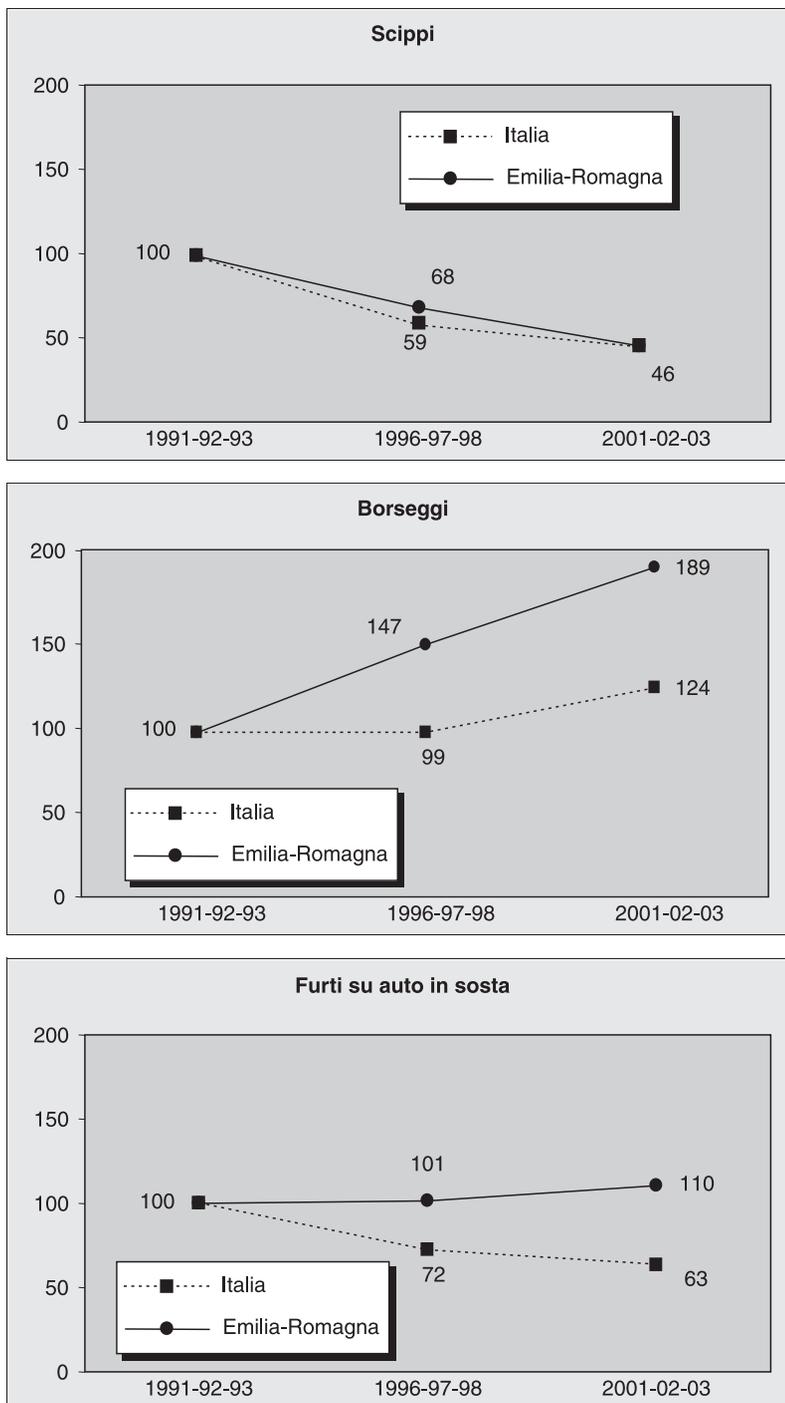
Vi sono, infine, due reati predatori che sono in modo costate in calo in entrambi i territori: i furti d'autoveicoli e gli scippi.

Uscendo dai reati predatori, è coerente per i due ambiti territoriali anche l'andamento, di nuovo in forte crescita, delle denunce per lesioni dolose pur se la crescita in regione, anche per effetto dei piccoli numeri, è pari ad un raddoppio (+105%) rispetto all'inizio, con una forte caratterizzazione all'aumento nella seconda metà degli anni '90.

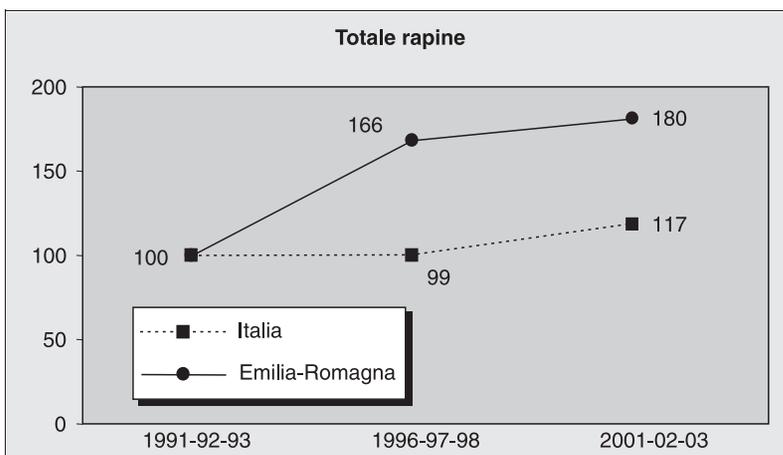
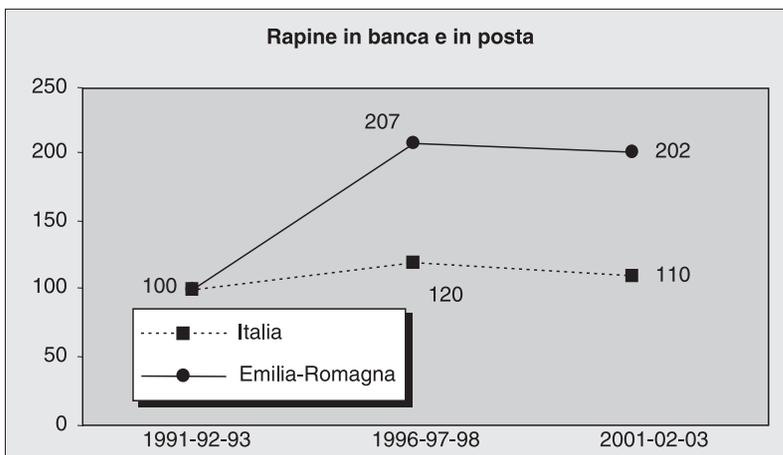
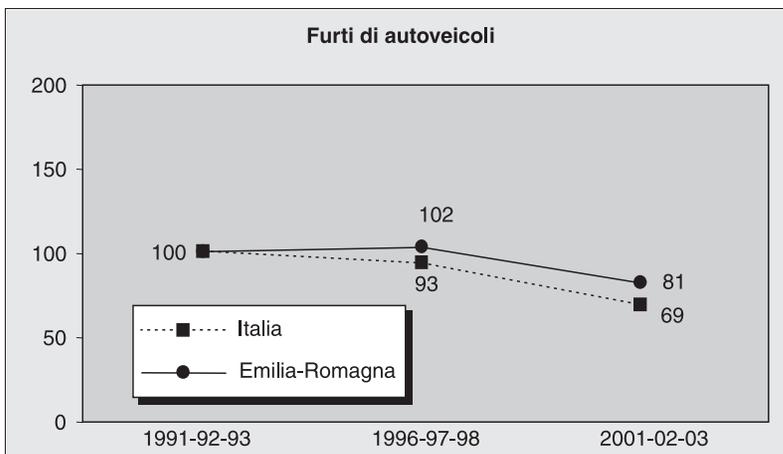
Figura 2 - *Andamento di alcuni reati nei trienni 1996-98 e 2001-03 rispetto al triennio 1991-93. Numero indice con valore del periodo 1991-93 = 100.*



Segue Figura 2



Segue Figura 2



3. Le variazioni decennali su base provinciale

Questo paragrafo si basa ancora sull'utilizzo dei dati (oggettivi) relativi alle denunce prima di analizzare i quali bisogna però rispondere almeno ad una domanda, ovvero dire perché si è scelto di descrivere il solo quadro provinciale.

I cambiamenti nella rilevazione dei dati introdotti nel 2000 nella suddivisione dei reati tra comuni capoluoghi e restanti comuni sconsigliano di utilizzare nei confronti storici a livello sub-provinciale i dati degli ultimi anni con quelli del periodo scelto come inizio del nostro pur breve excursus storico.

Oltre a questi cambiamenti riscontrati sul lato delle operazioni relative alla suddivisione dei dati raccolti, nel periodo in questione ne troviamo anche un altro relativo, stavolta, alle unità amministrative entro le quali raccogliere i dati.

Ci riferiamo in questo caso alla costituzione della provincia di Rimini, con la contestuale modifica della precedente provincia di Forlì, anch'essa interessata da queste modifiche.

Siccome i dati per la provincia di Rimini sono disponibili solo a partire dal 1996, per l'analisi nel periodo più lungo si è considerata la "vecchia" provincia di Forlì, sommando assieme, per i due trienni la odierna provincia di Forlì-Cesena con quella di Rimini. L'esame delle due nuove province verrà comunque svolto nel prossimo paragrafo quando si analizzerà l'andamento del periodo più recente (inteso in quel caso come triennio 2000-2002 rispetto al triennio 1995-97).

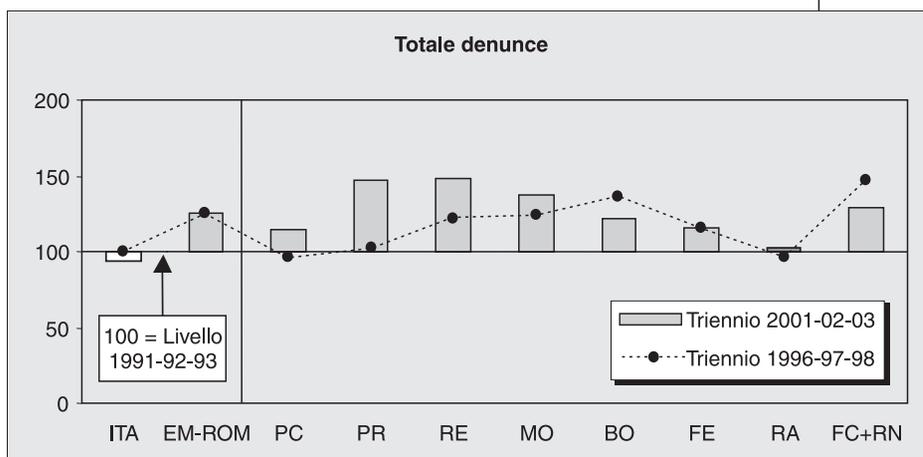
Fatte queste premesse si può passare ad esaminare l'andamento che hanno avuto, nei vari territori, i reati e i gruppi di reati che abbiamo scelto come indicatori.

Le denunce in complesso e quelle per i furti

Come si è visto sopra, nella regione nel suo insieme, le denunce hanno subito una crescita nella prima metà degli anni '90 a cui poi ha fatto seguito una stasi: esaminando però le otto province (per via di quello che s'è detto a proposito di Rimini) emerge una certa varietà.

La crescita della prima metà degli anni '90 era infatti abbastanza localizzata in tre province: Forlì (con Rimini), Bologna, Modena e Reggio Emilia (nel grafico 3 evidenziate in ciò dalla linea tratteggiata) e mentre per Modena questa posizione ci pare confermata anche per il confronto tra periodo intermedio e periodo ravvicinato le altre due province sono state, in un certo senso, sostituite da quelle di Reggio Emilia e di Parma che sperimentano in quest'ultimo confronto una discreta crescita (evidenziata nel grafico dagli istogrammi).

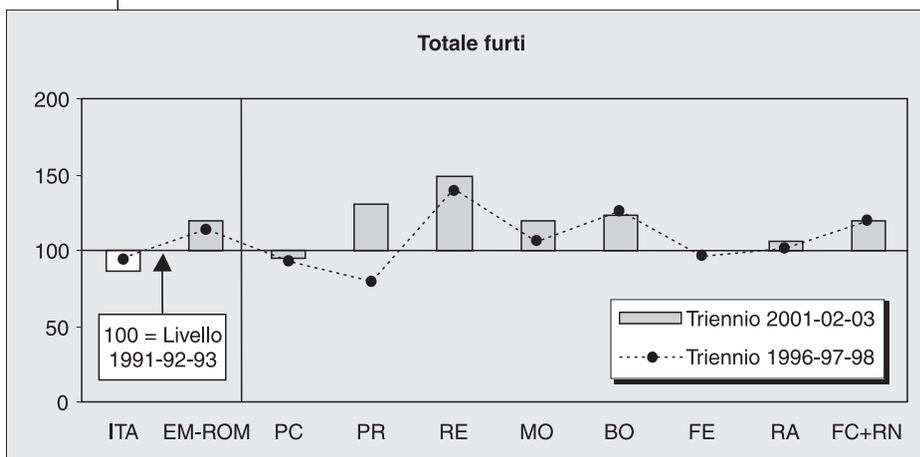
Grafico 3 - Andamento del totale delle denunce rilevate dalle Forze dell'ordine nelle province dell'Emilia-Romagna nel periodo 1991-2003. Numeri indice dei trienni 1996-98 (tratteggio) e 2001-03 (istogrammi) con i valori del triennio 1991-93 posti uguali a 100. Nel riquadro di sinistra il grafico consente anche il confronto con l'analogo andamento rilevato in Italia e nella regione nel suo complesso.



Visto quest'andamento occorrerà dare un'occhiata ai singoli reati, iniziando da quello che riguarda il totale dei furti.

Il grafico xy conferma per le tre province ricordate sopra (Parma, Reggio e Modena) una crescita nella seconda metà degli anni '90, una crescita che comunque a Reggio Emilia è riscontrabile anche nel primo periodo (+40%) in questione mentre Parma si segnala per una forte inversione di tendenza (da un -21% ad un +31% rispetto al triennio 1991-93). In linea con la media regionale (+20%) è invece la crescita riscontrata a Modena ma anche a Bologna e a Forlì (con Rimini).

Grafico 4 - Andamento del totale delle denunce per furti rilevate dalle Forze dell'ordine nelle province dell'Emilia-Romagna nel periodo 1991-2003. Numeri indice dei trienni 1996-98 (tratteggio) e 2001-03 (istogrammi) con i valori del triennio 1991-93 posti uguali a 100. Nel riquadro di sinistra il grafico consente anche il confronto con l'analogo andamento rilevato in Italia e nella regione nel suo complesso.

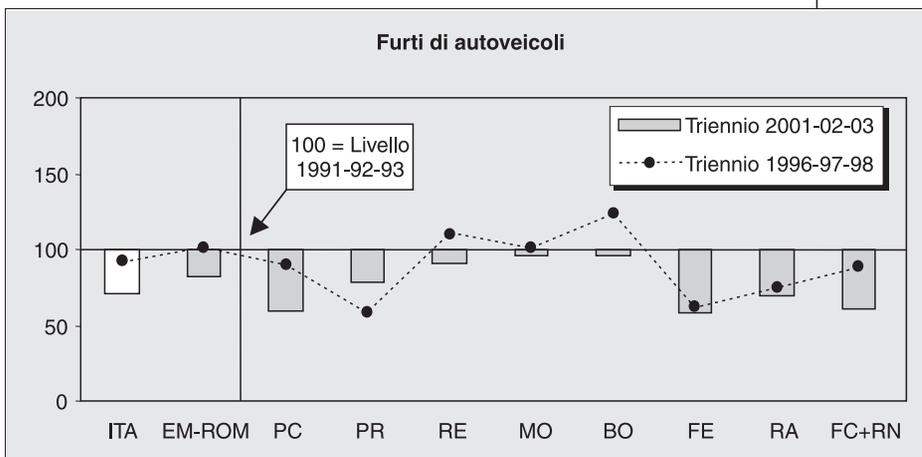
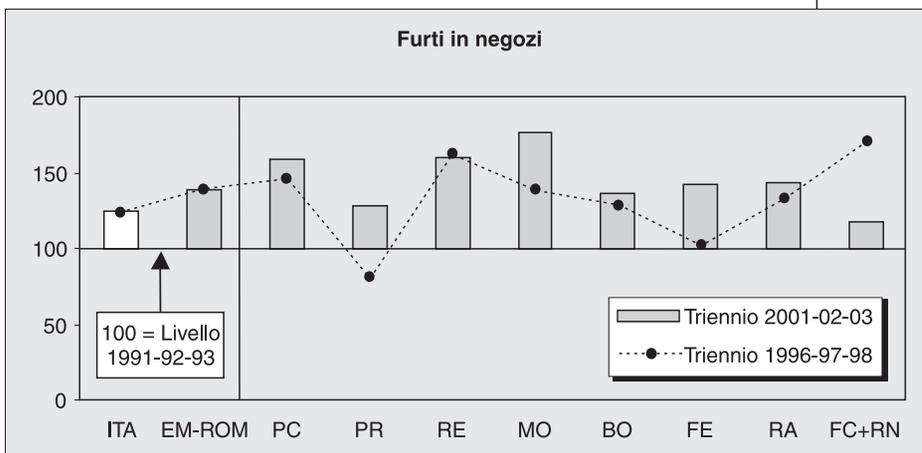
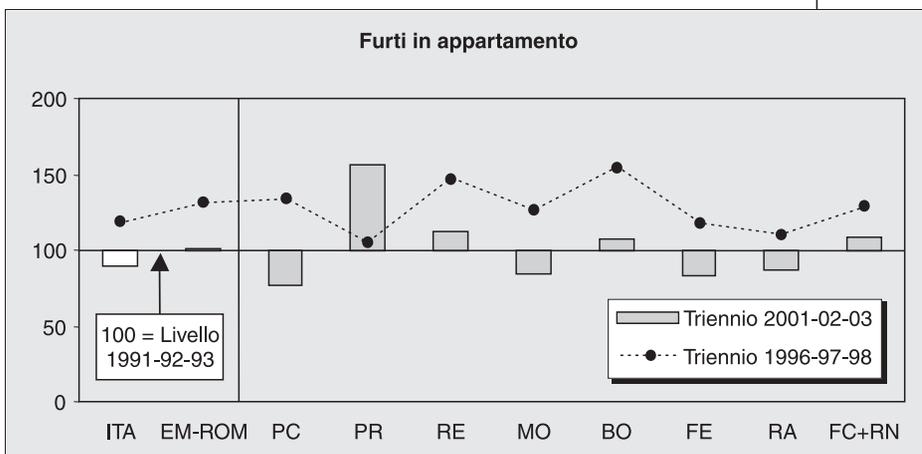


I furti in appartamento

Negli ultimi tre anni si sono raccolte in regione poco più di mille denunce al mese per questo reato: il più temuto dai cittadini, per le forte implicazioni emotive oltre che economiche denunciate dalle vittime [Istat 2004 e Selmini 2001].

La numerosità di questo reato è molto simile a quella registrata all'inizio degli anni '90 e infatti su base decennale la variazione è irrisoria (+1%) anche se di segno diverso da quella riscontrata in Italia (-11%). La caratteristica però di questo reato è quello di aver raggiunto picchi davvero molto elevati a metà degli anni '90, sia per il territorio nazionale che per quello regionale con un +21% e un +34%, rispettivamente.

Figura 3 - Andamento delle denunce per furti in appartamenti, in negozi e di autoveicoli rilevate dalle Forze dell'ordine nelle province dell'Emilia-Romagna nel periodo 1991-2003. Numeri indice dei trienni 1996-98 (tratteggio) e 2001-03 (istogrammi) con i valori del triennio 1991-93 posti uguali a 100. Nel riquadro di sinistra il grafico consente anche il confronto con l'analogo andamento rilevato in Italia e nella regione nel suo complesso.



Questo andamento è riscontrabile in tutte le province, anche se possiamo riscontrare alcune specificità territoriali su base provinciale. Bologna e Reggio Emilia si segnalano infatti per il fortissimo aumento nella prima metà degli anni '90 (rispettivamente con + 58% e con + 50%) mentre nell'ultimo periodo è la provincia di Parma a segnalarsi per un notevole aumento (+56%).

I furti a danno di negozi

Sia in Italia che in Emilia-Romagna questo reato ha un andamento analogo: forte crescita nella prima metà degli anni '90 e poi uno stabilizzarsi dell'andamento a questo livello.

In regione si è passati in un decennio da circa 500 denunce al mese a quasi 800, con un aumento del 41% su base decennale (è il 27% a livello nazionale). Su base provinciale sono Modena, Reggio e Piacenza i territori che registrano i maggiori aumenti (oltre il 60% nell'arco del decennio) mentre gli incrementi più forti nell'ultimo periodo li riscontriamo a Parma, Ferrara e ancora a Modena.

I furti di autoveicoli

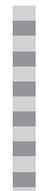
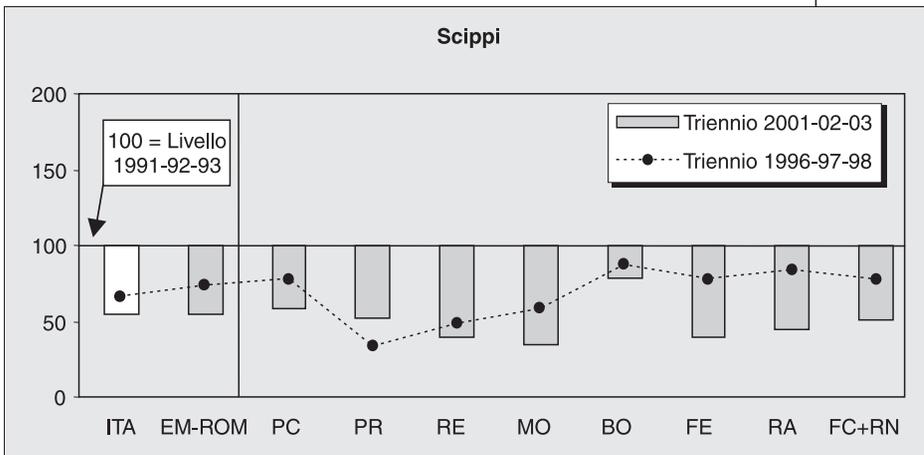
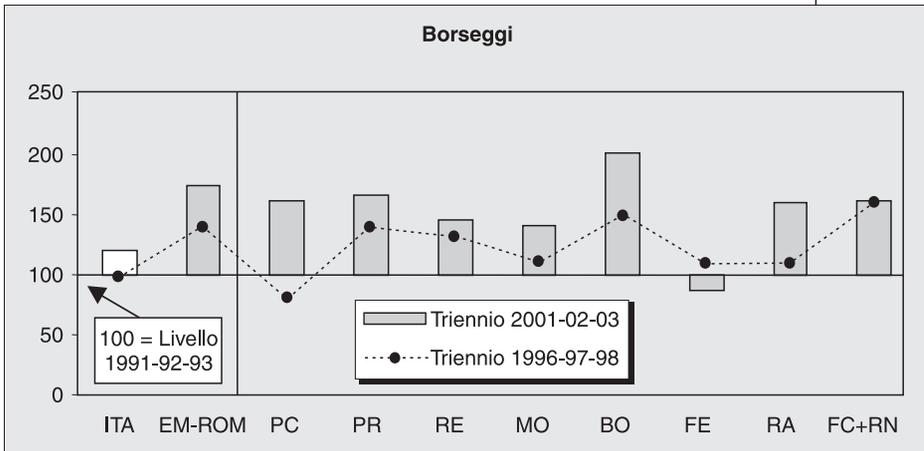
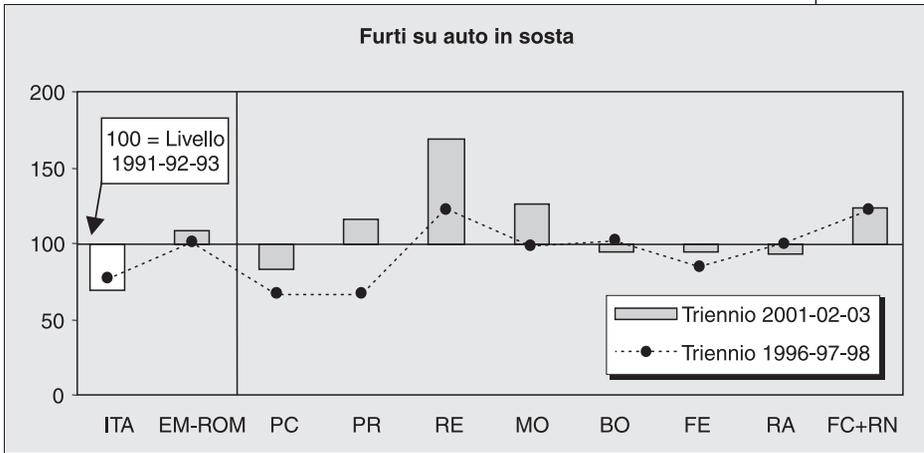
A differenza dei due reati precedenti, questo "obiettivo" è in costante calo nel periodo considerato: -19% in regione e -31% su base nazionale. In questo caso l'andamento è riscontrabile in tutte le province della regione (Figura 4).

I furti su auto in sosta

Con circa 2.000 denunce al mese, questo reato è contrassegnato in regione da una stabilità nel primo periodo seguita poi da un leggero aumento (+10%).

Questo tipo di andamento è però messo in discussione a Forlì (con Rimini) e a Reggio Emilia dove già nel primo periodo (linea tratteggiata del grafico) si registravano aumenti intorno al 25%

Figura 4 - *Andamento delle denunce per furti su auto in sosta, per borseggi e per scippi rilevate dalle Forze dell'ordine nelle province dell'Emilia-Romagna nel periodo 1991-2003. Numeri indice dei trienni 1996-98 (tratteggiato) e 2001-03 (istogrammi) con i valori del triennio 1991-93 posti uguali a 100. Nel riquadro di sinistra il grafico consente anche il confronto con l'analogo andamento rilevato in Italia e nella regione nel suo complesso.*



e mentre a Forlì tale il reato si è poi stabilizzato, a Reggio ha continuato a crescere arrivando ad un +82% rispetto al triennio 1991-93.

Oltre che a Reggio questo reato ha poi una crescita negli ultimi anni anche a Modena (+31% finale) e a Parma, dove il +19% finale contrasta ancora con il -40% riscontrato a metà degli anni '90 (nel triennio cioè che va dal '96 al '98).

I borseggi e gli scippi

Per comodità espositiva si sono accomunati due reati che in realtà hanno in comune solo il fatto di svolgersi prevalentemente nello spazio pubblico ma per il resto si caratterizzano con una notevole diversità sia nelle caratteristiche degli autori che nell'andamento riscontrato nel periodo considerato.

I borseggi infatti continuano a crescere: in regione con valori elevatissimi (+47% nel primo periodo e un complessivo +89% nell'arco del decennio), tali da consegnare ad alcune province (in particolare a Bologna) i valori nazionali più elevati (rispetto ai residenti).

La crescita del reato è comunque avvertibile anche su base nazionale, con un +24%, attribuibile soprattutto nell'ultimo periodo (Grafico nella Figura di pag. 37).

Tutt'altro andamento hanno invece gli scippi: in calo sia in Italia che in regione anche con valori analoghi (-55%), un andamento riscontrabile, stavolta, con una forte omogeneità anche in tutte le province della regione.

Le rapine

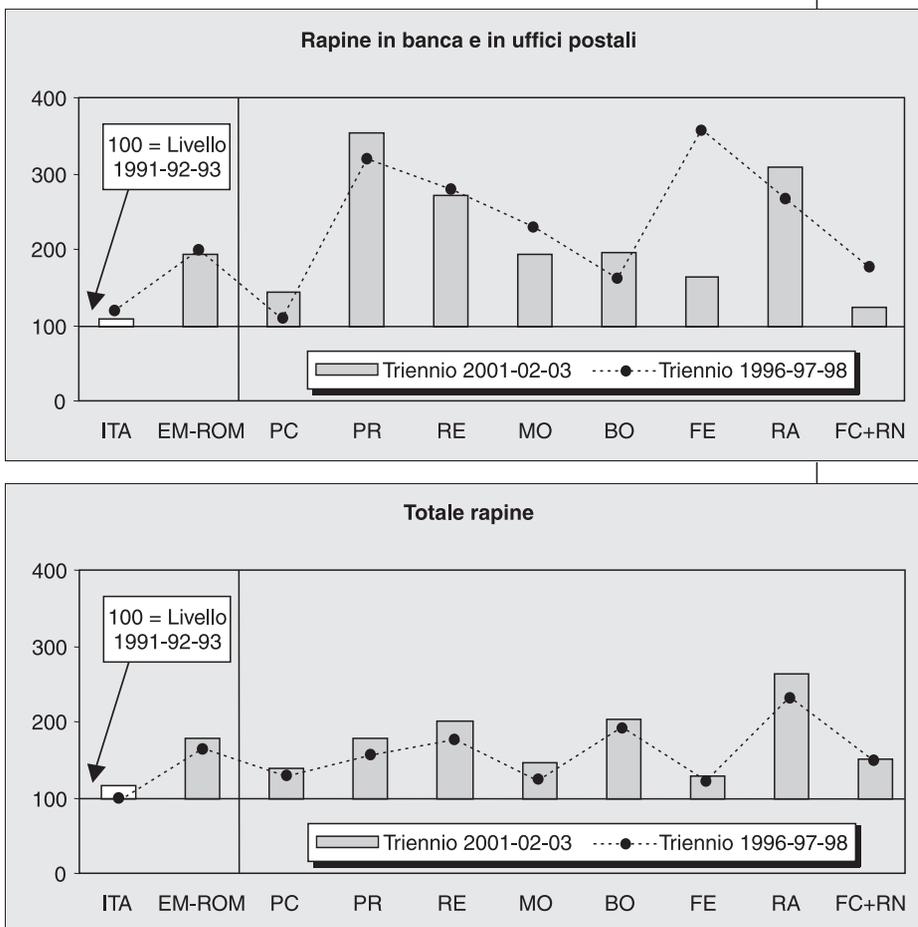
Con le rapine, sia in complesso, sia a danno di banche e uffici postali, l'andamento è piuttosto semplice da descrivere: si tratta infatti di un aumento costante nel periodo in questione più lieve in Italia (+10 e +17%) rispetto alla forte crescita riscontrata nella nostra regione (+80 e +102%).

Prese nel loro insieme le rapine in regione sono passate da poco meno di un centinaio ad oltre 150 al mese facendo registrare una crescita costante nei due periodi considerati, pur segnando il fenomeno un rallentamento nell'ultimo quinquennio: alla crescita del 66% nel primo periodo fa infatti riscontro un +80%

finale. Si può anche segnalare che nell'ultimo quinquennio la crescita è simile a quanto riscontrato a livello nazionale.

Su base provinciale il fenomeno ha fatto segnare un raddoppio della numerosità in tre province: Ravenna, Bologna e Reggio Emilia mentre Parma si segnala per un crescita pari al valore medio regionale (+80%).

Figura 5 - *Andamento delle denunce per rapine in banca e in uffici postali (sommate) e per il totale delle rapine rilevate dalle Forze dell'ordine nelle province dell'Emilia-Romagna nel periodo 1991-2003. Numeri indice dei trienni 1996-98 (tratteggio) e 2001-03 (istogrammi) con i valori del triennio 1991-93 posti uguali a 100. Nel riquadro di sinistra il grafico consente anche il confronto con l'analogo andamento rilevato in Italia e nella regione nel suo complesso.*



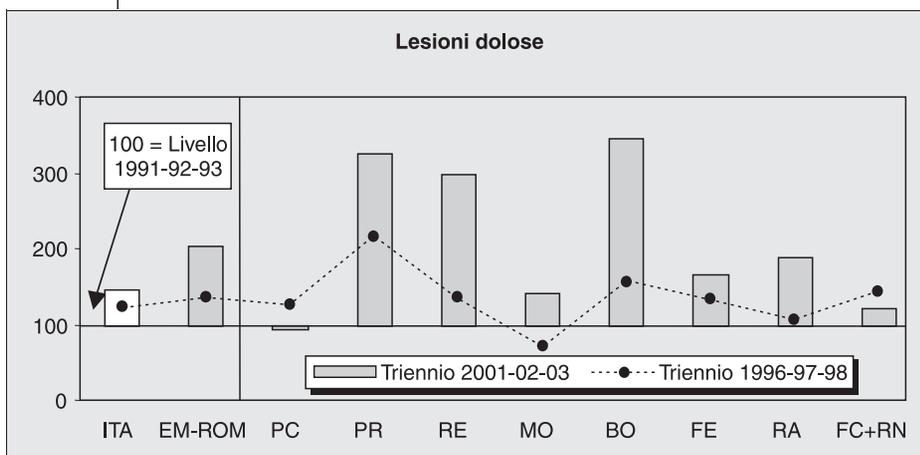
Le lesioni dolose

Per quanto i numeri di questo reato siano piccoli (attualmente circa 2.500 denunce annue, su base regionale) la sua crescita è stata piuttosto costate, passando da un centinaio di denunce al mese alle attuali 215: un andamento analogo lo si è riscontrato anche a livello nazionale dove però i valori di crescita (+46%) sono comunque più bassi di quelli regionali (+102%).

Su base provinciale abbiamo poi alcune province (Bologna, Parma e Reggio Emilia) dove tale crescita supera quota 300 e dove, dunque, si è riscontrato un triplicarsi delle denunce per questo reato.

Come si accennava sopra, questo reato non ha molto a che vedere con i reati predatori e lo si utilizza come indicatore della conflittualità tra cittadini e forse non è inutile ricordare come dietro tale fenomeno si trovino in realtà molti comportamenti diversi, come hanno evidenziato, in un approfondimento pubblicato sul Quaderno 22, Andreani e Selmini.

Grafico 5 - Andamento delle denunce per lesioni dolose rilevate dalle Forze dell'ordine nelle province dell'Emilia-Romagna nel periodo 1991-2003. Numeri indice dei trienni 1996-98 (tratteggio) e 2001-03 (istogrammi) con i valori del triennio 1991-93 posti uguali a 100. Nel riquadro di sinistra il grafico consente anche il confronto con l'analogo andamento rilevato in Italia e nella regione nel suo complesso.



4. Il periodo più recente: reati predatori e disordine urbano tra il 1997 e il 2002

Come si accennava in apertura, l'analisi dei territori provinciali per questo periodo si arricchisce sul versante delle fonti informative disponibili: si può infatti tener conto di due elementi conoscitivi importanti e diversi tra di loro poiché alle denunce raccolte dalle forze dell'ordine si possono affiancare le valutazioni che i cittadini danno della zona in cui vivono, sia rispetto alla presenza della criminalità, sia rispetto a fenomeni riconducibili ad un disordine urbano di tipo sociale.

In questo secondo caso si terrà conto di quante sono i cittadini che dicono di vedere, nella zona in cui abitano persone “che si drogano o che spacciano droga” ma anche “prostitute in cerca di clienti” o “vandalismi contro il bene pubblico”: le virgolette sono usate perché si citano, letteralmente, le voci sottoposte agli intervistati della indagine sulla “sicurezza dei cittadini” condotta nel 1997-98 e nel 2002 dall'Istat.

Grazie alla convenzione stipulata dalla Regione Emilia-Romagna con l'Istituto nazionale di statistica (Istat) si può infatti disporre per i due anni in questione dei dati relativi alle singole province della regione e così è possibile verificare anche le eventuali modifiche intervenute nella percezione dei fenomeni da parte dei cittadini.

Per la verità il “campione allargato” consente anche un maggior dettaglio, arrivando anche a descrivere i singoli capoluoghi, ma si rimanda al paragrafo successivo questo tipo di analisi, dando spazio intanto alle modifiche intervenute nei territori provinciali per quanto riguarda i dati, più “oggettivi” delle denunce registrate dalle forze dell'ordine.

Nell'analizzare i dati di questo secondo periodo (1997-2002) si dispone anche dei dati relativi alla provincia di Rimini, istituita nel 1995 e sulla quale abbiamo i dati a partire dal 1996, e dunque il quadro dei territori provinciali può assumere l'odierna caratterizzazione.

Per non ripetere l'analisi dettagliata vista poco sopra, in questo paragrafo può essere sufficiente il dare un'idea sintetica di quali siano state le principali variazioni intervenute nei territori in questione e per poter valutare se questi andamenti hanno una qualche relazione con la percezione dei cittadini si è scelto di limitare l'analisi ai soli nove reati predatori, escludendo così dalle considerazione di questo paragrafo il "totale dei delitti denunciati" e le "lesioni dolose".

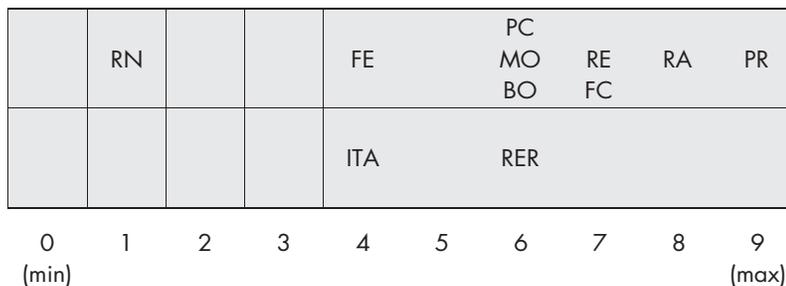
Se dunque i reati considerati sono nove, possiamo ordinare le province in base all'andamento che in esse hanno avuto i reati e per dar conto di eventuali aree "critiche" ci si può limitare ad evidenziare il numero dei reati eventualmente in crescita nei vari territori.

Questa scelta, dettata dalle ovvie finalità di questo lavoro, porta a poter ordinare le nove province della regione in qualcuna delle dieci caselle in cui può essere suddiviso il sintetico quadro dei cambiamenti riscontrati, quadro che va infatti da zero a nove: nel primo caso, estremamente positivo, tutti gli indicatori saranno in calo mentre sul versante opposto, a nove, tutti i reati risulteranno in crescita.

Il quadro così ottenuto è quello riportato nella figura 6 dove, oltre alle nove province, vengono riportate anche le posizioni dell'Italia e della regione in complesso.

Qual è dunque il quadro che ci consegna questa figura?

Figura 6 - *Posizionamento delle nove province emiliano-romagnole, dell'Italia e dell'Emilia-Romagna in base al numero di reati riscontrati in aumento nel triennio 2000-2002 rispetto al triennio 1995-1997. Le province sono indicate con la sigla automobilistica.*



Senz'altro il periodo in questione ha visto un ottimo risultato per la provincia di Rimini e una certa stabilità dei fenomeni la possiamo riscontrare anche a Ferrara, oltre che sul piano nazionale.

I reati presi come indicatori ci segnalano poi una certa crescita (6 indicatori vs 3) riscontrabile sull'intero territorio regionale e anche nelle province di Piacenza, Modena e Bologna.

Il quadro tende poi a farsi un po' più cupo se analizziamo le posizioni di Reggio Emilia e di Forlì-Cesena e diventa davvero abbastanza scuro per le restanti due province: Ravenna e Parma.

Questo naturalmente è un quadro di sintesi e dunque sono necessarie almeno due cautele nel trarne delle conclusioni:

- 1) verificare qual è l'effettiva distribuzione sul territorio provinciale dei reati;
- 2) verificare quali sono i reati in questione: un conto è se crescono i borseggi e un altro è se a farlo sono i furti in appartamento; un altro ancora è se lo sono entrambi.

Queste cautele ci guideranno nell'analizzare nel paragrafo successivo, più in dettaglio, la situazione dei vari territori mentre in questo paragrafo la questione che intendiamo porre è leggermente diversa visto che intendiamo chiederci se i cittadini avvertono che qualcosa nel loro territorio sta cambiando, in meglio o in peggio.

Per poter far questo utilizzeremo alcuni degli indicatori di percezione presenti in entrambe le indagini che l'Istat ha dedicato alla "sicurezza di cittadini" e siccome ci spostiamo su indicatori di percezione, ovvero "soggettivi" per definizione forse è necessario presentarli un po' più nel dettaglio, come facciamo nel Prospetto 1 dal quale si può notare come tutti i sei indicatori in questione abbiano in comune il riferimento alla "zona in cui abita" l'intervistato.

Questo specifico riferimento, valutato utile proprio per consentire un giudizio in qualche modo ragionato, è un altro elemento a sostegno della lettura unitaria di questi indicatori scelti, tra gli altri, anche perché confrontabili nei due periodi in questione.

Prospetto 1 - Indicatori di percezione utilizzati nel rilevare le variazioni tra il 1997-98 e il 2002.

Definizione dell'indicatore	Testo della domanda	Modalità utilizzate come indicatore	Valore dell'indicatore su base regionale nelle due rilevazioni		Variazioni
			1997-98	2002	
(Cittadini che) Vedono persone che si drogano	Nella zona in cui abita con che frequenza le capita di vedere: Persone che si drogano (*)	spesso, talvolta, raramente	26,9	23,2	-3,7
(Cittadini che) Vedono persone che spacciano droga	Nella zona in cui abita con che frequenza le capita di vedere: Persone che spacciano droga (*)	spesso, talvolta, raramente	14,2	13,3	-0,9
(Cittadini che) Vedono prostitute in cerca di clienti	Nella zona in cui abita con che frequenza le capita di vedere: Prostitute in cerca di clienti (*)	spesso, talvolta, raramente	18,9	15,7	-3,2
(Cittadini che) Vedono vandalismi a danno di beni pubblici	Nella zona in cui abita con che frequenza le capita di vedere: Atti di vandalismo contro il bene pubblico (cabine rotte, cassonetti, bruciati, ecc.) (*)	spesso, talvolta, raramente	37,1	39,8	2,7
Ritengono la zona molto o abbastanza a rischio di criminalità	Come definirebbe la zona/il quartiere in cui abita la sua famiglia? molto, abbastanza, poco o per niente a rischio di criminalità?	Molto e Abbastanza	17,4	17,8	0,4
(Cittadini che) Ritengono che la polizia controlli molto o abbastanza la criminalità	Tutto considerato, lei pensa che le forze dell'ordine (polizia, carabinieri, ecc.) riescano a controllare la criminalità nella zona in cui vive? (leggere le risposte)	Molto e Abbastanza	66,8	68,7	1,9

(*) Domande poste in sequenza (cioè in una c.d. «batteria»). Nel questionario è la domanda n° 10 della sez. 17.

I sei indicatori in questione ci danno un quadro regionale abbastanza positivo: tre fenomeni sono percepiti in calo (tossicodipendenti, prostitute e spacciatori) e il lavoro delle Forze dell'ordine viene valutato come efficace da due persone in più ogni cento. Sul versante negativo vanno invece segnalati gli altri due indicatori: cresce il numero di persone (+2,7 ogni cento) che riscontrano vandalismi e cresce anche, seppur in modo molto lieve (+0,4) il numero di coloro che ritengono la propria zona di residenza come “molto o abbastanza” a rischio di criminalità.

Ma questo schema di lettura è valido per tutte le province? C'è una qualche relazione tra la percezione di questi fenomeni e l'andamento delle denunce?

Per poter (tentare di) rispondere a questi interrogativi si deve comunque partire dalla distribuzione che questi fenomeni hanno sul territorio valutando, contestualmente, le variazioni eventualmente intervenute.

Vediamoli dunque separatamente, partendo dalla presenza di tossicodipendenti, una presenza, come s'è detto sopra, in discreto calo (-3,7 punti).

Rimini era la provincia in cui nel 1997 il fenomeno era più diffuso (33,6) e questa provincia insieme a quella di Bologna è anche quella in cui si registra il valore più elevato nel 2002: tale valore è però sceso a 26 e infatti Rimini fa anche segnare il miglior calo su questo indicatore (-7,6), seguito in ciò da Modena (-6,6).

Come si vede anche dal grafico riportato nella figura 7, solo Reggio e Ravenna hanno su questo indicatore una posizione stazionaria mentre esso tende a migliorare anche nelle restanti province.

Andamento analogo ha la presenza (percepita) di spacciatori: a Rimini e a Modena (ma anche a Ferrara e Piacenza) riscontriamo i cali maggiori mentre a Reggio, Parma e Ravenna questo indicatore ci dà valori in crescita e anzi nel caso di Ravenna si può parlare anche di forte crescita (+5,6 punti).

Restando sempre alla percezione di elementi “estranei” percepiti nel proprio “territorio” (ovvero nella “zona in cui si abita”) un calo lo si può riscontrare anche per le “prostitute in cerca di clienti” per le quali la provincia di Rimini ha ceduto il primato a Bologna (stazionaria intorno al 25%) appaiandosi (con il 18%) a Ravenna. Tutte in calo le altre province con i valori più bassi riscontrati a Forlì-Cesena (7%).

Abbastanza omogeneo è anche l’andamento, in crescita, di quanti dichiarano di vedere (anche solo raramente) degli episodi di vandalismo a danno del bene pubblico. A Bologna questo tipo di percezione è salito di 5 punti, raggiungendo quasi la metà dei cittadini (45%) e poco distanti sono anche le valutazioni di reggiani e modenesi (44 e 43%). Di dieci punti più bassa è la quota di cittadini che segnalano questo fatto a Piacenza e a Forlì-Cesena.

E veniamo adesso ai due indicatori che dovrebbero essere più legati all’andamento delle denunce, se non altro perché la parola “criminalità” è espressamente citata nella formulazione della domanda (Cfr. sopra il Prospetto 1).

Il primo dei due indicatori considerati ha a che fare con le forze dell’ordine, chiamate ovviamente per prime in causa quando si debba fronteggiare la criminalità (Grafico 6, a pag. 48).

Due emiliano-romagnoli su tre ritengono che il lavoro delle forze dell’ordine sia (molto o abbastanza) efficace nel tenere sotto controllo il “territorio” in cui si abita: a Ferrara tale fiducia arriva fino a toccare tre persone su quattro (76%) mentre in riviera, a Rimini, si riscontrano ancora i valori più bassi (61%) nonostante abbiano cambiato opinione, in cinque anni, 10 persone su 100 (e non è poco...).

Riscontri molto positivi dai cittadini le Forze dell’ordine li ottengono anche a Piacenza (+7,4) e a Modena (+5,7) mentre è preceduta da un segno negativo la percezione del loro operato a Reggio Emilia (-2,5), a Forlì-Cesena (-2,4) ma soprattutto a Parma (-5,8).

Figura 7 - Andamento di alcuni indicatori di percezione nelle province dell’Emilia-Romagna nel 1997-98 e nel 2002. I grafici riportano la percentuale di cittadini (con oltre 14 anni) che dichiarano di vedere anche solo raramente i fenomeni riportati a fianco nella zona in cui abitano. Nostre elaborazioni su dati delle indagini Istat a campione allargato del 1997-98 e del 2002.

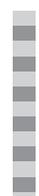
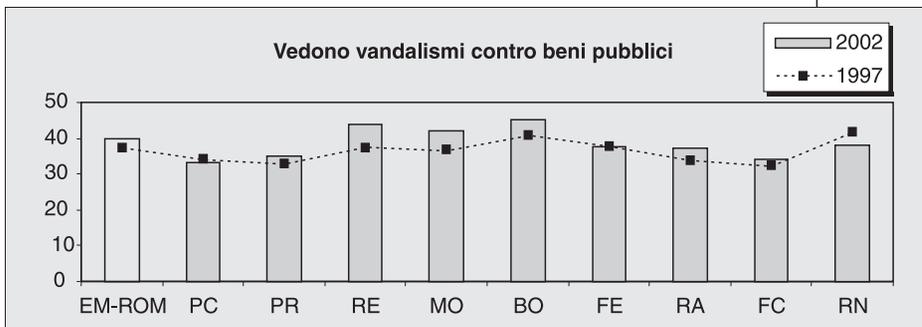
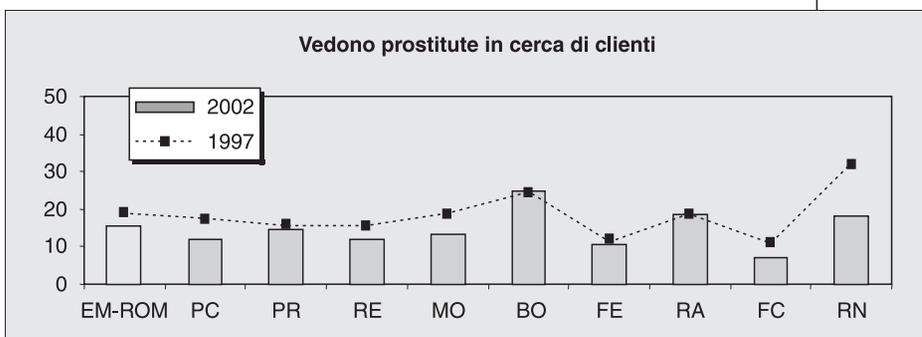
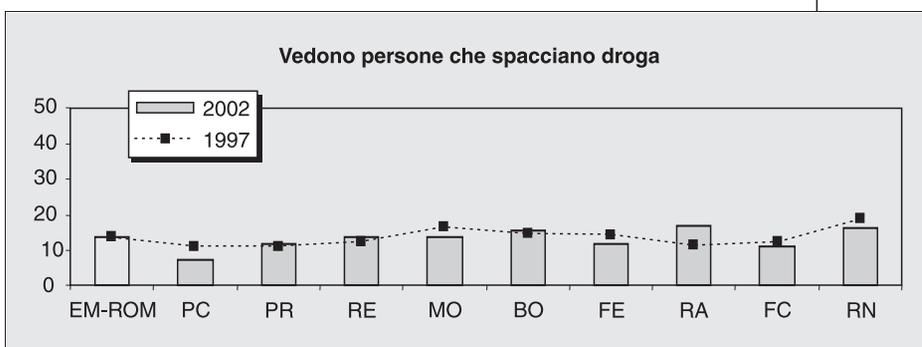
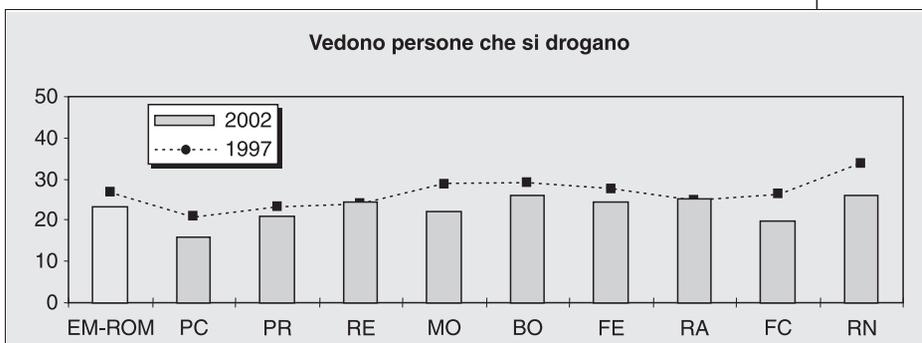
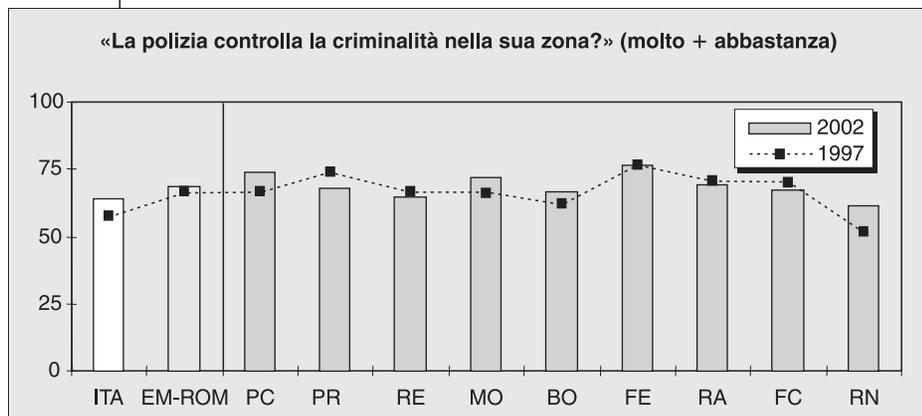


Grafico 6 - Percentuale di cittadini secondo i quali la polizia controlla (molto o abbastanza) la criminalità nella zona di residenza.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati delle indagini Istat a campione allargato del 1997-98 e del 2002.

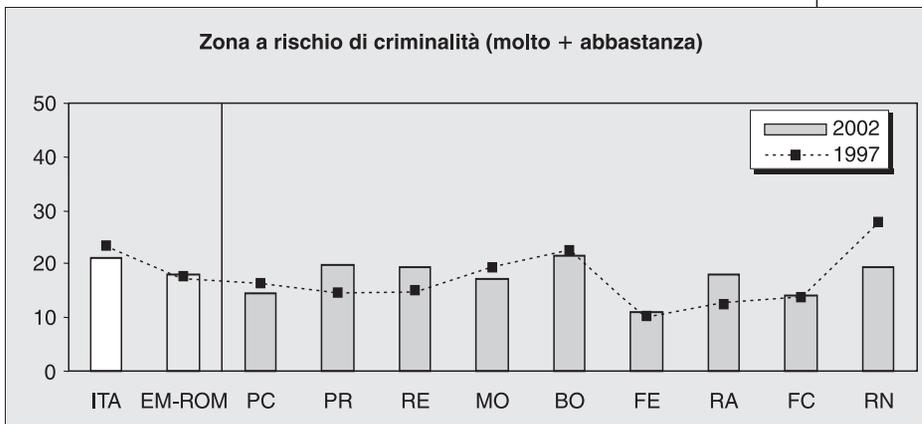
Il secondo indicatore chiede invece come viene valutata la “zona in cui si vive” rispetto alla criminalità.

Questo indicatore, ritenuto particolarmente adatto per raccogliere giudizi “ragionati” e non emotivi (e utilizzato anche nel sondaggio annuale i cui risultati sono commentati nei precedenti Quaderni) vede un leggero aumento su base regionale e anche se il dato nazionale è in calo (di 2,2 punti) la nostra regione (con il 17,8%) mantiene comunque una posizione leggermente al di sotto del dato nazionale (21%).

All'interno della regione solo la provincia di Bologna ha valori simili a quelli nazionali (grafico 7) mentre tutte le altre si collocano al di sotto di questo valore anche se quello che forse colpisce di più dello stesso grafico sono le forti variazioni riscontrabili per ben cinque province.

In due casi (a Rimini e a Modena) tale indicatore è in forte calo, con rispettivamente 8,6 e 5,1 punti mentre un andamento opposto lo riscontriamo a Reggio Emilia (+4,3), a Parma (+5,4) e a Ravenna (+5,9).

Grafico 7 - Percentuale di cittadini secondo i quali la zona di residenza è (molto o abbastanza) a rischio di criminalità.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati delle indagini Istat a campione allargato del 1997-98 e del 2002.

Questo dunque il quadro analitico dei sei indicatori “sogettivi” sintetizzando il quale emerge un nuovo posizionamento delle nove province della nostra regione, come risulta dalla figura 8.

Figura 8 - Posizionamento delle nove province emiliano-romagnole, dell'Italia e dell'Emilia-Romagna in base al numero di indicatori di percezione riscontrati in aumento nel 2002 rispetto al 1997-98. Le province sono indicate con la sigla automobilistica.

PC	MO	FC	RE	PR		
FE	BO			RA		
RN						
ITA	RER					
0	1	2	3	4	5	6
(min)						(max)

Qual è, stavolta, il quadro che ci consegna questa figura di sintesi?

C'è una qualche relazione che lega i due quadri di sintesi, quello della delittuosità (visto a pag. 42) e quello, riportato qui sopra, della percezione dei fenomeni del disordine urbano?

Una prima risposta può venirci dall'esame congiunto di questi due quadri di sintesi, a partire dalla forma che assume (nella Figura 9) questa doppia distribuzione.

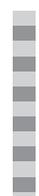
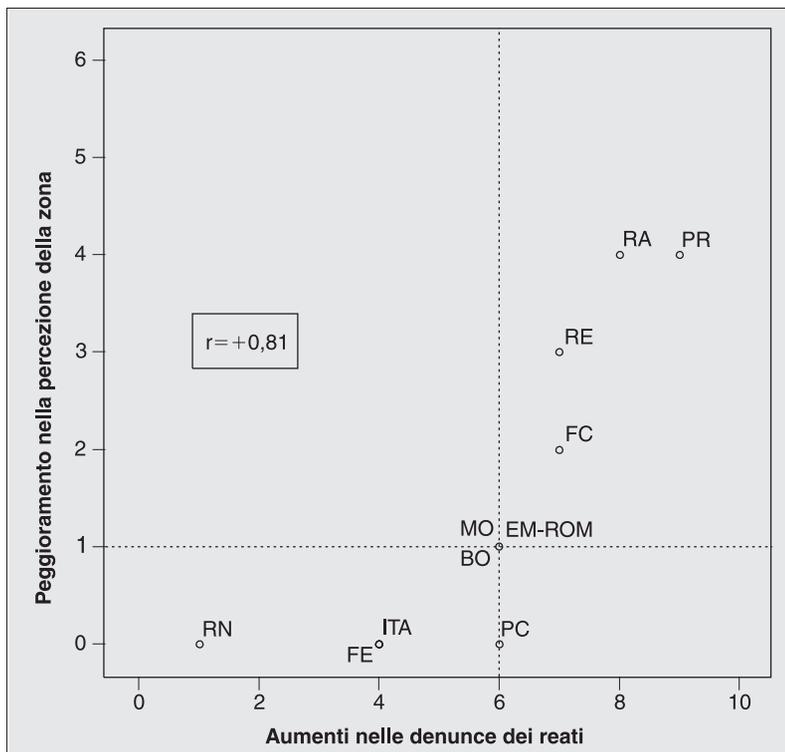


Grafico 8 - Posizionamento delle nove province emiliano-romagnole, dell'Italia e dell'Emilia-Romagna in base all'aumento riscontrato sia per le denunce che per la percezione dei fenomeni nella zona di residenza. Il grafico riporta gli aumenti riscontrati nel 2002 rispetto al 1997-98. Le province sono indicate con la sigla automobilistica.



Senza dubbio esiste una relazione su come i due andamenti si presentano nei vari territori provinciali (ma anche in quello regionale e nazionale): il coefficiente di correlazione tra i due “posizionamenti” raggiunge infatti il valore di +0,81 e dunque si può ragionevolmente affermare che in quelle province in cui si è riscontrato un aumento di denunce per i reati predatori si è anche riscontrato un aumento nella percezione dei fenomeni che abbiamo definito del “disordine urbano”.

Oltretutto il grafico ci consegna anche la posizione che assumono i territori provinciali.

Sul versante positivo, ovvero con valori inferiori alle medie

regionali (identificate dai due tratteggi) troviamo senz'altro Rimini, Ferrara e Piacenza, ai quali si potrebbe aggiungere anche il dato nazionale.

Poco sopra questa dimensione e in perfetta linea con il quadro regionale troviamo le province di Modena e di Bologna, in una situazione di relativa stabilità: aumentano (leggermente) le denunce dei rati ma sono in calo i fenomeni di percezione.

Più facile invece la lettura per le restanti province (Forlì-Cesena, Reggio Emilia, Ravenna e Parma) nelle quali la crescita dei due tipi di indicatori è piuttosto coerente e decisamente marcata almeno per Parma e Ravenna.

Se questo è il quadro che ci consegna la Figura 8 essa finisce anche per consegnarci dei nuovi interrogativi.

Questo andamento è omogeneo all'interno dei territori provinciali o ha delle differenze al suo interno?

I vari tipi di indicatori soggettivi sono collegati in ugual modo a tutti i reati considerati o lo sono con alcuni in particolare?

Per poter rispondere a questi interrogativi dobbiamo nuovamente ricorrere ai dati dell'indagine sulla "sicurezza dei cittadini" visto che il "campione allargato" ci consente di poter distinguere all'interno dei territori provinciali due ambiti: il comune capoluogo e l'insieme dei restanti comuni.

In linea di massima è la stessa distinzione utilizzata dal modello con i quali si raccolgono i dati delle denunce, mediante il c.d. "modello 165 cartaceo" sennonché a partire dall'anno 2000 sono stati rivisti i criteri con cui le denunce sono attribuite ai capoluoghi di provincia e dunque il confronto tra il periodo successivo a quell'anno e il periodo precedente è sconsigliato da farsi (e in tal senso si muove anche l'Istat che non ha ancora ricostruito il legame tra le due serie storiche).

Per poter dunque effettuare dei confronti tra andamento dei reati e andamento della percezione dei fenomeni nella propria zona occorrerà dunque ricorrere alla stessa fonte, ovvero alla più volte citata indagine sulla sicurezza dei cittadini ed è quanto faremo nel prossimo paragrafo.

5. I capoluoghi e gli altri comuni

Oggetto di questo paragrafo sono stavolta le variazioni riscontrate all'interno delle province, suddividendo il territorio di queste ultime in due diversi ambiti: i comuni capoluoghi e i restanti comuni.

È doveroso, anche se forse superfluo, ricordare che questa divisione è dovuta al fatto che i dati di questa sezione sono tutti ricavati da due indagini campionarie il disegno delle quali prevedeva, appunto, la suddivisione del territorio regionale in questi due diversi aggregati.

Sia nell'indagine del 1997-98 che in quella del 2002 sono state intervistate oltre 11.000 persone con una suddivisione che ha visto nel 2002 circa i 2/3 di queste interviste rivolte a persone residente nei comuni capoluoghi; per la provincia di Forlì-Cesena il capoluogo è rappresentato dal comune di Forlì.

Va anche detto che i reati predatori stimati dall'indagine sono solo in parte confrontabili con quelli rilevati tramite le denunce e le modalità con cui sono raccolte le informazioni su questi fenomeni sono descritte brevemente in questo stesso Quaderno nel successivo capitolo curato da Eugenio Arcidiacono (Cfr. pp. 77-120).

Una prima grossa distinzione sulle due fonti riguarda la base su cui sono calcolati i reati: questi sono infatti suddivisi tra quelli a danno delle persone e delle famiglie mentre un'apposita sezione del questionario rileva reati e molestie a danno delle sole donne.

Fatte queste premesse va detto che prima si passeranno in esame i reati predatori a danno degli individui e poi quelli a danno delle famiglie mentre per quanto riguarda la percezione della zona di residenza saranno nuovamente presi in esame gli indicatori di percezione visti poco sopra, nella sezione dedicata all'analisi provinciale (Cfr. pp. 41-51).

I reati predatori a danno degli individui

Quelli presi in esame per questo approfondimento sono quattro: scippo, borseggio, rapina e furto di oggetti personali, distingui-

bili al loro interno per la gravità della condotta dell'autore ma anche, in prima approssimazione, dal fatto che nell'ultimo dei quattro – il furto di oggetti personali – l'autore e la vittima non si incontrano e infatti questo tipo di reato è noto anche come “furto senza contatto”.

Come si vede dalla Tab. 2 tutti questi quattro reati sono accomunati da un fatto abbastanza evidente: su base regionale due di loro – i borseggi e i furti “senza contatto” – sono in crescita mentre i restanti due – scippi e rapine – su base regionale risultano sostanzialmente stabili.

Tab. 2 - Percentuale di persone (di 14 anni e più) rimaste vittime di un reato predatorio nei tre anni precedenti alle rilevazioni dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini.

Tipi di reato (consumati e tentati)	Capoluoghi		Altri comuni		Totale regione		
	1997-98	2002	1997-98	2002	1997-98	2002	Variazioni
Scippi	3,3	2,6	1,4	2,0	2,1	2,3	+ 0,2
Borseggi	6,8	9,6	3,6	5,7	4,8	7,2	+ 2,4
Furti di oggetti personali	7,1	7,1	4,9	7,3	5,8	7,2	+ 1,4
Rapine (alle persone)	0,5	0,7	0,3	0,5	0,4	0,6	+ 0,2

Ma qual è il quadro che ci si presenta quando si vada a verificare se questo andamento è omogeneo per tutti i 18 territori in cui possiamo suddividere la regione?

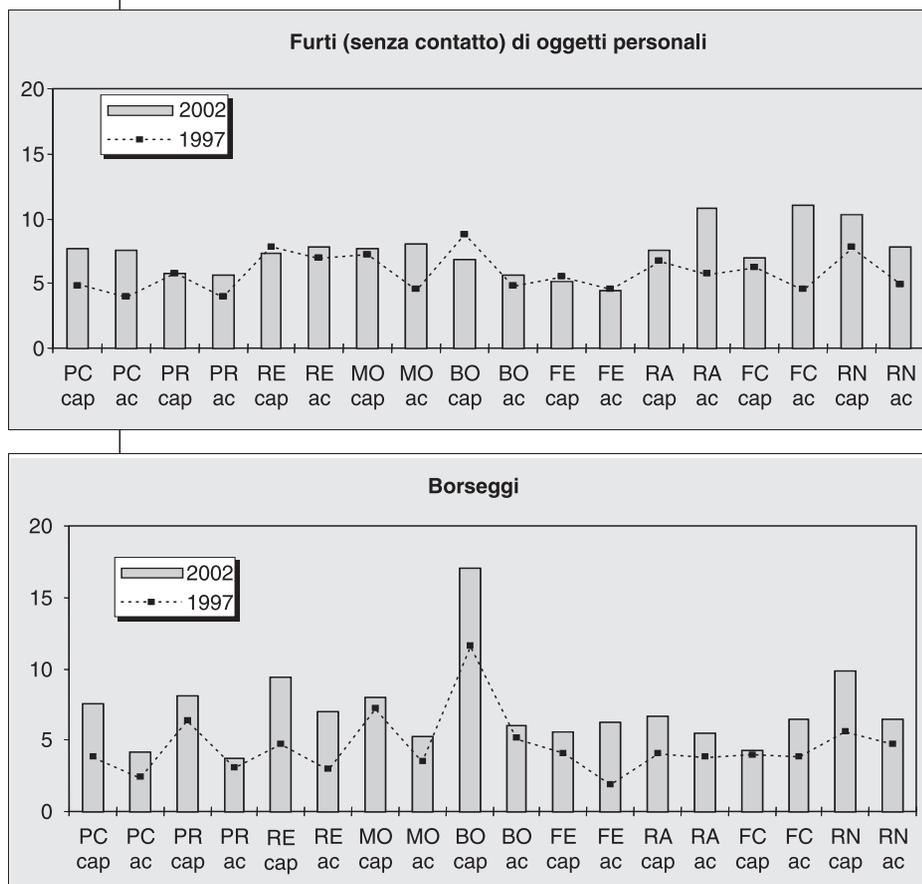
Vediamo intanto che cosa accade ai due reati con la maggior diffusione: il furto senza contatto e il borseggio.

La crescita riscontrata per il furto (senza contatto) di oggetti personali è abbastanza contenuta (+1,4 punti) ma la distribuzione sul territorio di questa crescita è collocabile quasi per intero nelle tre province romagnole e, in misura minore, a Piacenza. Come si evidenzia nel grafico di pag. 54, stabili risultano invece le province centrali, con le opposte eccezioni di Bologna città (-2 punti) e degli altri comuni della provincia di Modena (+3,4).

Leggermente più elevata è la crescita riscontrata per i borseggi (+5,4 punti), ma in questo caso la sua distribuzione

territoriale è più omogenea, riscontrandosi un aumento generalizzato per tutti i 18 territori in esame con punte molto elevate nelle città di Bologna, Rimini, Reggio Emilia e Piacenza; coinvolti con aumenti di oltre 4 punti anche gli altri comuni delle province di Ferrara e di Reggio Emilia. Va forse sottolineato come questa incidenza della vittimizzazione riguarda i residenti e dunque, in questo caso, non sono solo i *city users* a restare vittima di questo reato. Da un punto di vista delle curiosità statistiche va segnalato il ruolo occupato dai residenti a Bologna: ben 17 persone su cento hanno infatti

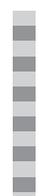
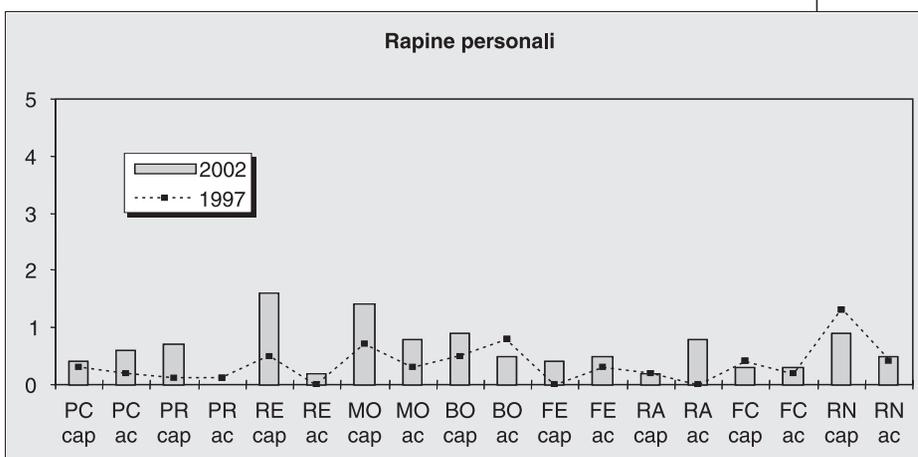
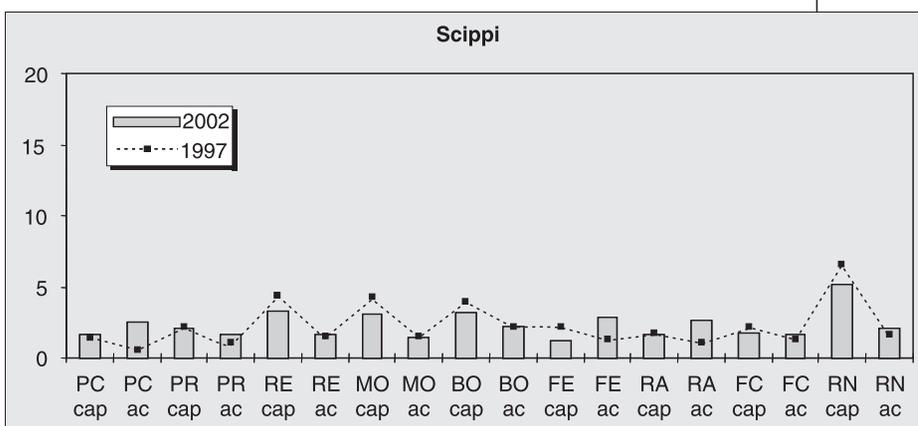
Figura 9 - *Andamento dei reati a danno delle persone nei capoluoghi e nei restanti comuni dell'Emilia-Romagna nel 2002 rispetto al 1997-98. Percentuale di persone coinvolte in un reato (consumato o tentato) nei tre anni precedenti.*



dichiarato di essere rimaste coinvolte in un borseggio (tentato o riuscito) nei tre anni precedenti all'intervista ed è come dire una persona ogni sei, il che non sembra poco!

Per entrambi questi reati, così come quelli che verranno esaminati in seguito, resta ovviamente valido l'interrogativo se il loro diffondersi si accompagna anche alla diffusione di una maggior insicurezza, ma su questo si tornerà verso la fine di questo (doveroso) excursus che riguarda i singoli reati.

Tra i reati a danno degli individui, su base regionale, risultano invece sostanzialmente stabili gli scippi e le rapine: per entrambi si registra infatti un +0,2 rispetto a cinque anni prima.



Dalla lettura dei grafici che li riguardano si ritiene di poter segnalare come principali responsabili degli aumenti riscontrati per gli scippi soprattutto tre territori, tutti in comuni non capoluoghi rispettivamente nelle province di Piacenza, Ferrara e Ravenna.

Ancora meno caratterizzato è poi il coinvolgimento di concittadini nelle rapine dove le uniche due città a superare (seppur di poco) l'unità (cioè il valore "1") sono adesso Modena e Reggio Emilia: quest'ultima in evidenza proprio per il forte aumento (+1,1). Elevato è anche l'incremento riscontrato nei comuni della provincia di Ravenna dove pur non raggiungendo il valore dell'unità, il fenomeno si segnala perché si è insediato in un territorio che cinque anni prime ne era esente.

I reati predatori a danno delle famiglie

Se i reati a danno degli individui risultano (ancora) in crescita andamento opposto hanno i reati a danno delle famiglie visto che dei quattro qui esaminati, ben tre sono in calo (e il loro calo è effettivo secondo le stime e non solo in rapporto all'aumentato numero di famiglie).

A crescere, seppur di poco, è il furto di auto (+0,8 punti) che in qualche suo componente ha coinvolto (in tre anni) circa il 6% delle famiglie emiliano-romagnole.

Più elevato (9,3%) è invece l'altro reato che riguarda sempre i veicoli, ovvero l'essere aperti per sottrarvi degli oggetti che si trovano al loro interno (in calo di circa 1 punto).

Entrambi in calo, infine, i due reati a danno delle abitazioni: di quasi due punti quello che si riferisce agli oggetti esterni all'abitazione vera e propria e in calo di un punto quello che riferisce al furto perpetrato entrando all'interno dell'abitazione stessa.

In quest'ultimo caso, più ancora che negli altri, la diminuzione sembra più forte per l'insieme dei comuni capoluoghi (Tab. 3).

Anche in questo caso dobbiamo però chiederci se omogeneo è stato l'andamento nel territorio regionale e dunque occorrerà, ancora, un esame dei grafici dedicati ai vari reati.

Tab. 3 - Percentuale di famiglie rimaste vittime di un reato predatorio nei tre anni precedenti alle rilevazioni dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini.

Tipi di reato (consumati e tentati)	Capoluoghi		Altri comuni		Totale regione		
	1997-98	2002	1997-98	2002	1997-98	2002	Variazioni
Furti di auto	6,8	7,1	4,6	5,8	5,5	6,3	+0,8
Furti di oggetti dalle auto	11,3	10,6	9,5	8,4	10,2	9,3	-0,9
Furti di oggetti esterni alle abitazioni	6,0	3,4	4,7	2,9	5,2	3,1	-1,9
Furti interni alle abitazioni	7,4	5,9	6,5	5,8	6,8	5,8	-1,0

Prendiamo in esame intanto i due che coinvolgono le automobili.

Il furto (o il tentato furto) delle stesse è segnalato in crescita in quasi tutti i territori, con le eccezioni delle città di Bologna e, soprattutto, di Rimini dove peraltro il calo coinvolge anche gli altri comuni.

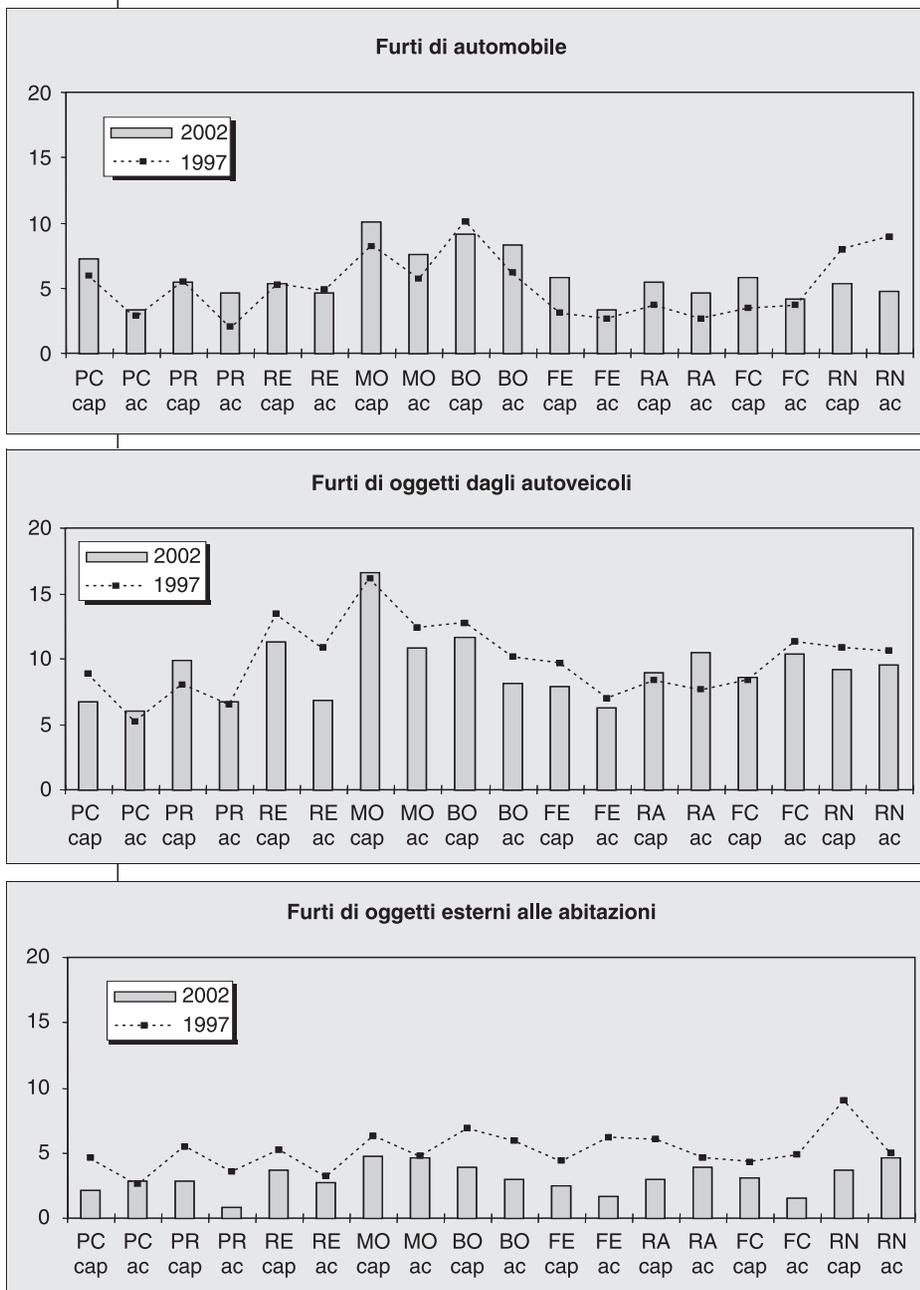
La crescita si registra invece soprattutto in alcune città: Ferrara, Forlì e Modena tra le quali le prime due erano ai livelli più bassi cinque anni prima.

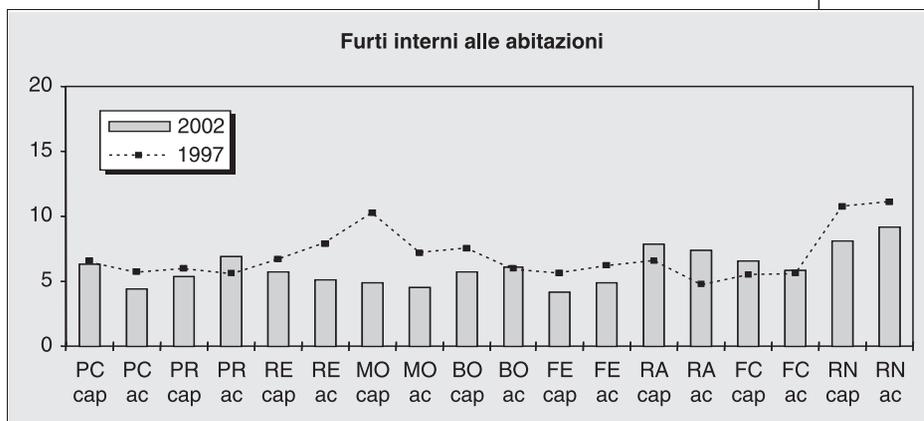
Completamente diverso è invece l'andamento (in calo) del furto di oggetti dalle auto stesse: in questo caso a denunciare un accrescimento sono invece le città di Parma e di Ravenna ma soprattutto i restanti comuni di quest'ultima provincia (Figura 10).

Quest'ultimo territorio si segnala (ancora) per un incremento del reato più grave a carico delle famiglie, ovvero il furto interno alle abitazioni e in questo caso il dato trova una forte contiguità territoriale con l'aumento registrato anche nelle due città di Ravenna e di Forlì (Cfr. grafico a pag. 59).

L'altro aumento registrato, quello in provincia di Parma, non è invece collegato ad altri territori contigui (Ibidem).

Figura 10 - *Andamento dei reati a danno delle famiglie nei capoluoghi e nei restanti comuni dell'Emilia-Romagna nel 2002 rispetto al 1997-98. Percentuale di famiglie coinvolte in un reato (consumato o tentato) nei tre anni precedenti.*





La percezione dei fenomeni nella zona di residenza

Considerando, come s'è fatto sopra, i sei indicatori nel loro andamento su scala regionale si rileva un leggero miglioramento del quadro complessivo nel confronto tra le due rilevazioni (Prospetto 1).

Però considerando il territorio regionale nei due aggregati dei capoluoghi e dei restanti comuni e tenuto conto che la situazione iniziale (del 1997-98) era per tutti gli indicatori decisamente favorevole all'aggregato degli "altri comuni" si deve rilevare un miglioramento più accentuato nell'insieme dei capoluoghi.

Questo fatto è poi particolarmente evidente per quell'indicatore a cui, per le considerazioni già ricordate sopra (nel § xy), si sono attribuite particolare valenze nel leggere "soggettivamente" il territorio, ovvero la percezione del "rischio di criminalità" che risulta aumentato (di due punti) nei comuni non capoluoghi e diminuito (di quasi tre) nei comuni capoluoghi.

Mentre hanno andamento concordante tutti gli altri cinque indicatori non si può non rilevare che una maggior accentua-



Tab. 4 - Percentuale di persone (di 14 anni e più) che dichiarano di vedere, anche solo raramente, i fenomeni riportati in tabella e valutazione che essi danno della loro zona rispetto alla criminalità e al lavoro di contrasto delle forze dell'ordine.

Percezione del disordine e della criminalità nella propria zona di residenza	Capoluoghi			Altri comuni		
	1997-98	2002	Variazioni	1997-98	2002	Variazioni
Vedono persone che si drogano	36,1	30,5	-5,6	21,4	18,4	-3,0
Vedono persone che spacciano droga	19,6	18,5	-1,1	11,0	9,8	-1,2
Vedono prostitute in cerca di clienti	28,3	23,6	-4,7	13,2	10,6	-2,6
Vedono vandalismi a danno di beni pubblici	40,1	40,8	+0,7	35,3	39,1	+3,8
Ritengono la zona molto o abbastanza a rischio di criminalità	24,8	22,0	-2,8	13,0	15,1	+2,1
Ritengono che la polizia controlli molto o abbastanza la criminalità	64,3	66,5	+2,2	68,4	70,1	+1,7

zione delle differenze le riscontriamo proprio nell'indicatore che aumenta, ovvero quello relativo alla percezione dei vandalismi: che segna un +3,8 nei comuni "piccoli" e un +0,7 nei comuni "grandi".

Passando in rassegna i singoli indicatori per tutti i 18 territori (qui sintetizzati nei grafici della Figura 11) si rilevano alcune caratterizzazioni territoriali che meritano alcune segnalazioni.

Per quanto riguarda le "persone che si drogano" e a fronte di una generale diminuzione, il calo riscontrato è davvero molto forte in tre capoluoghi: Modena, Rimini e Piacenza in cui la percezione del fenomeno è diminuita rispettivamente di 20, 12 e 8 punti.

In forte calo (-13) anche gli "altri comuni" della provincia di Forlì-Cesena.

In controtendenza su questo indicatore sono entrambi i territori della provincia di Reggio Emilia e gli “altri comuni” della provincia di Ravenna.

Un andamento in diminuzione lo si riscontra anche per le “persone che spacciano droga” e, sul versante positivo, ai capoluoghi or ora ricordati va aggiunto Ferrara mentre sul versante della controtendenza fa la sua comparsa la provincia di Parma, con il proprio capoluogo.

Per quanto riguarda le “prostitute in cerca di clienti” fortissimo è anche in questo caso il calo riscontrato nei capoluoghi di Rimini (-16 punti) e Modena (-15) oltre che a Reggio Emilia e, ancora, a Piacenza.

Negli “altri comuni” è fortissimo, di nuovo, il calo a Rimini a cui si affianca quello della vicina provincia di Forlì-Cesena.

In controtendenza su questo indicatore compare in maniera significativa (+3 punti) solo Bologna capoluogo ma anche i restanti comuni della provincia di Ravenna possono essere ricordati, pur se la loro variazione è davvero minima (+1 punto).

I vandalismi si presentano in questa (breve?) rassegna come l’unico indicatore con un andamento in crescita diffuso nella grande maggioranza dei diciotto territori e, soprattutto, come s’è visto poco sopra, nell’insieme degli “altri comuni”.

Questo andamento lo troviamo infatti piuttosto caratterizzato per le province di Reggio, Modena e Bologna mentre il fenomeno risulta comunque in crescita anche in alcuni capoluoghi: a Parma, Reggio, Bologna e Ravenna.

In controtendenza, stavolta positiva, si segnalano i capoluoghi di Piacenza, Ferrara e Rimini mentre in quest’ultima provincia il fenomeno è in calo anche negli “altri comuni” e la stessa cosa accade anche per il vicino territorio di Forlì-Cesena.

Figura 11 - Andamento di alcuni indicatori di percezione nei diciotto territori dell'Emilia-Romagna nel 1997-98 e nel 2002. I grafici riportano la percentuale di cittadini (con oltre 14 anni) che dichiarano di vedere anche solo raramente i fenomeni riportati sotto nella zona in cui abitano.

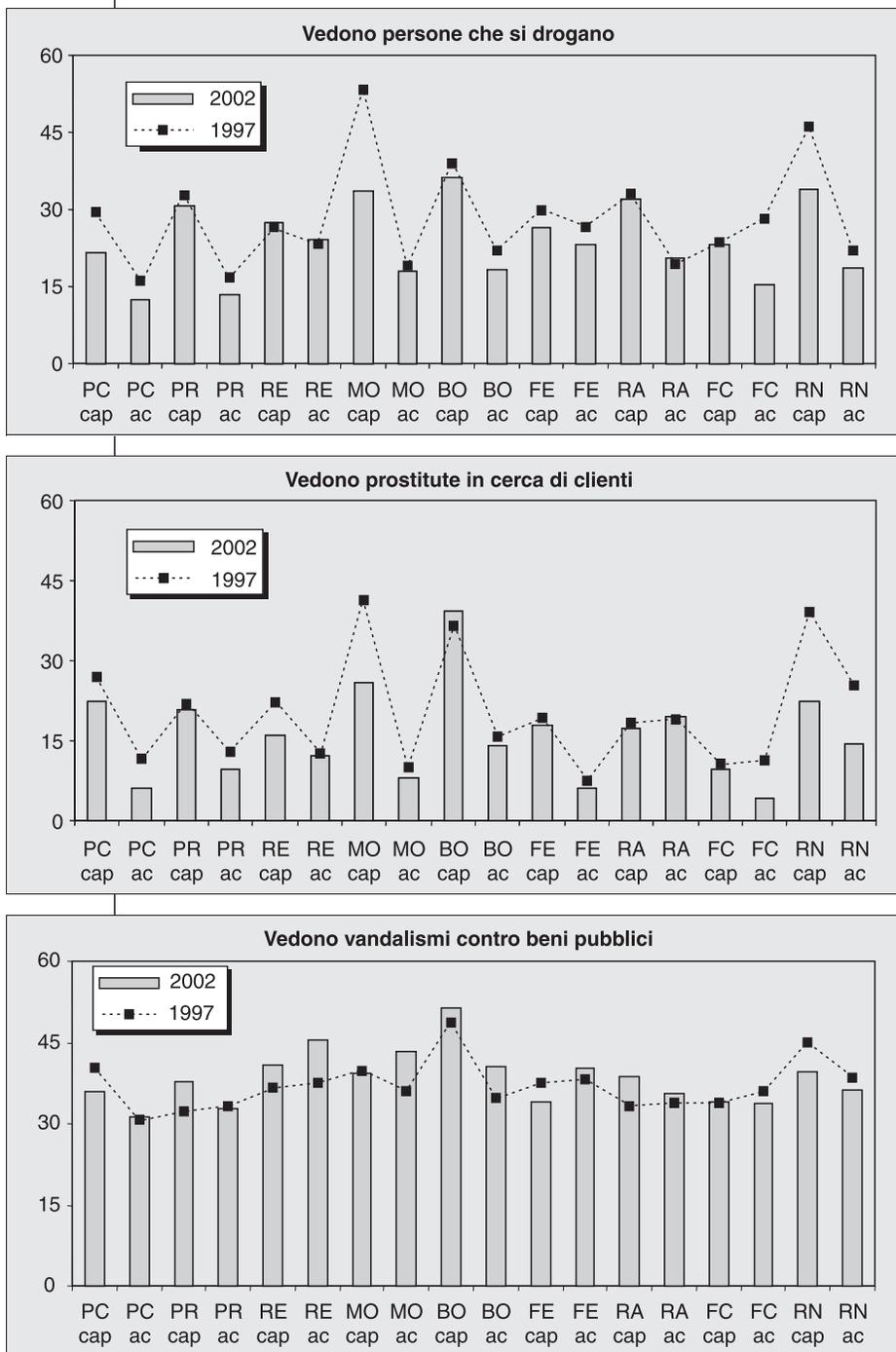


Figura 12a - Valutazione della zona di residenza a rischio di criminalità.

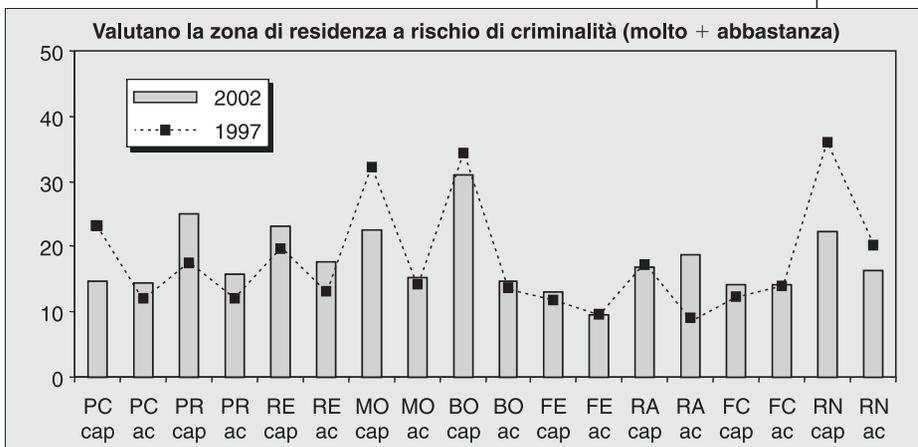
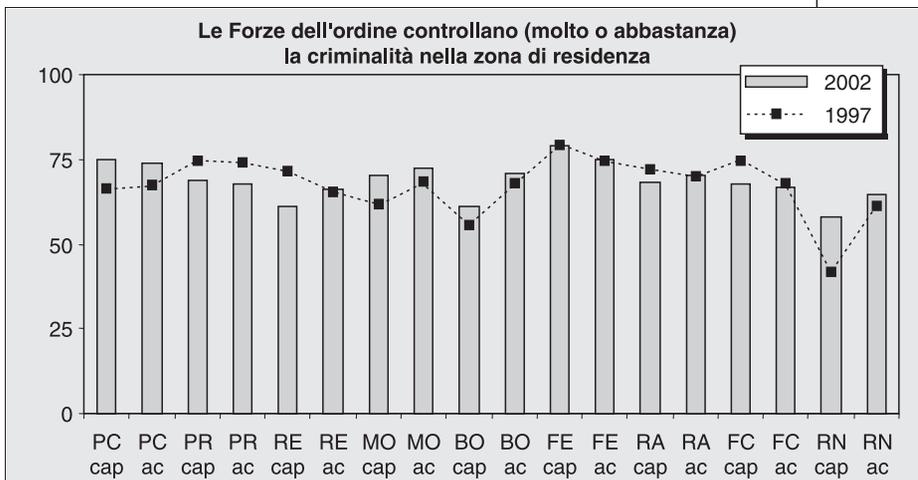


Figura 12b - Valutazione della fiducia riposta nelle forze dell'ordine di tenere la zona di residenza sotto controllo nei diciotto territori dell'Emilia-Romagna.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati delle indagini Istat a campione allargato del 1997-98 e del 2002.



6. Quali relazioni ci sono tra fenomeni oggettivi e fenomeni soggettivi?

Un primo modo per tentare di rispondere a questo interrogativo è quello di valutare la loro diffusione nei territori in questione in un dato periodo.

Si ritiene infatti che ad una maggior diffusione dei fenomeni oggettivi si accompagni una peggior valutazione della propria zona di residenza e per verificare se questo modello è valido si può osservare l'andamento che hanno nei 18 territori i fenomeni visti poco sopra, avendo cura di osservarli nel loro andamento congiunto.

Da un punto di vista statistico questa osservazione si può effettuare con il coefficiente di correlazione e in base ai valori riscontrati questo modello esce decisamente confermato poiché per cinque reati su sette questo modello tiene, come si può rilevare dalla Tab. 5.

A costituire in parte un'eccezione sono i furti (senza contatto) di oggetti personali e i furti interni alle abitazioni: per entrambi la relazione è decisamente debole o inesistente non solo per quanto riguarda le presenze estranee (tossici e prostitute) ma anche per le condizioni della zona (vandalismi e rischio di criminalità).

Questi due reati risultano però significativamente correlati con la "fiducia" nella capacità delle forze dell'ordine di "tenere sotto controllo" la criminalità e condividono questa prerogativa anche con lo scippo, pur se la diffusione di quest'ultimo risulta correlato anche con tutti gli altri quattro indicatori soggettivi.

Complessivamente sono dunque tre i reati che sono prioritariamente correlati alla fiducia nelle forze dell'ordine: quanto più sono diffusi scippi, furti interni alle abitazioni e furti di oggetti personali, tanto meno i cittadini riconoscono alle forze dell'ordine la capacità di controllare la criminalità "nella zona di residenza".

D'altro canto questo è vero anche per gli altri tre reati (borseggi rapine e furti esterni all'abitazione) anche se per questi tre l'indicatore di percezione che risulta più correlato è quello che indica la zona "a rischio di criminalità" (celle in grigio scuro nella Tab. 5) e dunque anche questo indicatore ha una forte relazione con i fenomeni oggettivi poiché oltre che con questi tre reati risulta

anche fortemente correlato con gli scippi e con i furti d'auto. Quest'ultimo è forse l'unico reato (di quelli considerati) che ha una relazione abbastanza particolare poiché la sua diffusione nei 18 territori sembra avere molte somiglianze con quella di chi dice di vedere "prostitute in cerca di clienti", un aspetto riscontrabile anche per i borseggi e attribuibile alla forte caratterizzazione di questi tre fenomeni in alcuni territori (Bologna, Rimini e Modena, per citare le tre città più coinvolte).

Questa prima (e veloce) ricognizione ci conferma che su base territoriale esiste dunque una forte relazione tra diffusione dei reati e percezione della sicurezza nella zona di residenza, anche se questo fatto coinvolge in misura diversa i reati considerati.

Per valutare meglio la direzione di questo legame si è scelto di approfondire le relazioni che legano il reato con il più forte impatto sulla vita dei cittadini e cioè il furto in appartamento con i due indicatori che hanno mostrato la maggior sensibilità nel raccogliere le valutazioni soggettive degli stessi sulla "zona di residenza" e cioè la fiducia nell'operato delle forze dell'ordine e la valutazione del "rischio di criminalità".

Tab. 5 - Coefficienti di correlazione tra diffusione dei reati (righe) e percezione della propria zona di residenza (colonne) nei 18 territori della regione in base ai risultati dell'indagine del 2002.

	Vedono persone che si drogano	Vedono prostitute in cerca di clienti	Vedono vandalismi	Ritengono la zona molto o abbastanza a rischio di criminalità	Ritengono che le forze dell'ordine controllino molto o abbastanza la criminalità nella zona
Scippi	0,49*	0,41	0,28	0,51*	-0,59**
Borseggi	0,73**	0,82**	0,76**	0,82**	-0,57*
Rapine	0,47	0,44	0,35	0,59**	-0,31
Furti di oggetti personali	-0,05	0,02	-0,09	0,17	-0,41
Furti esterni all'abitazione	0,40	0,44	0,40	0,48**	-0,31
Furti interni all'abitazione	0,04	0,14	-0,13	0,10	-0,53**
Furti di auto	0,45	0,65**	0,50*	0,46	-0,03

Nelle celle scure sono evidenziate le correlazioni più elevate tra i vari fenomeni. Il coefficiente varia tra +1 e -1 ed è pari a 0 in assenza di relazione (positiva o negativa) tra due fenomeni.

(**) La correlazione è significativa al livello 0,01 (2-code); (*) la correlazione è significativa al livello 0,05 (2-code).

7. Furti in appartamento, sicurezza della zona e fiducia nelle forze dell'ordine

Come si vede dai due grafici riportati qui a fianco nella Figura 13, e con una rappresentazione che potremmo definire di “analisi statica”, la relazione che si riscontra tra la diffusione dei furti in appartamento e la percezione della zona è senz'altro molto forte per quanto riguarda la fiducia nelle forze dell'ordine: quest'ultima è infatti più elevata in quei territori dove più bassa è la diffusione dei furti in appartamento (Grafico 1, a fronte).

Si tenga conto che in questo caso la relazione è, tecnicamente parlando, di tipo “negativo” poiché quando un fenomeno cala (i furti in appartamento) l'altro (la fiducia nelle forze dell'ordine) tende a salire.

Questo tipo di andamento è ben rappresentato (appunto nel Grafico 1 a fronte) dai due punti estremi della piccola nuvola di punti, ovvero dalla città di Ferrara (FE cap) e da quella di Rimini (RN cap): nella prima troviamo, contemporaneamente, il punto più basso dei furti in appartamento (4,2%) e il punto più elevato della fiducia nelle forze dell'ordine (79%).

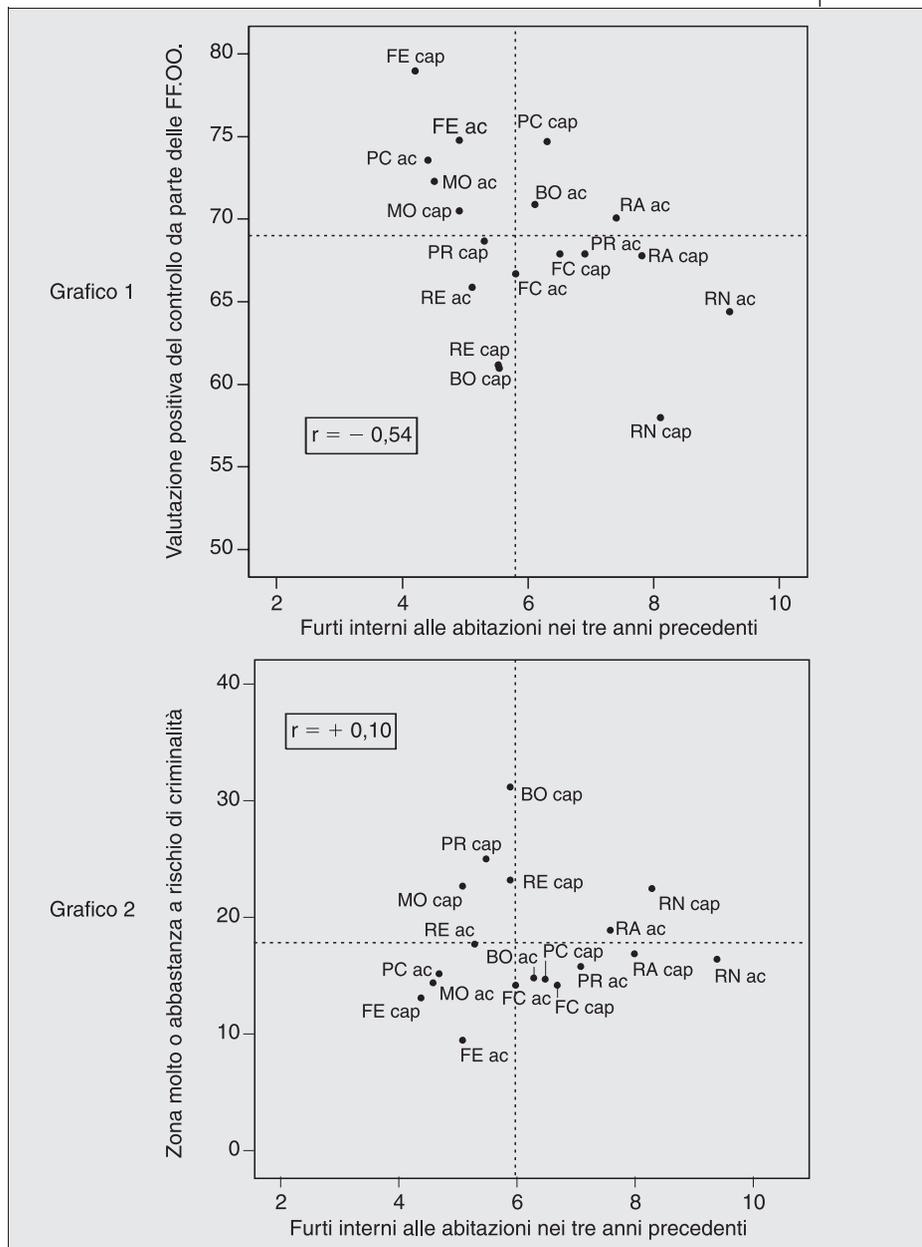
In modo analogo si comportano i due indicatori a Rimini (RN cap) dove le forze dell'ordine hanno un grado di fiducia decisamente più basso che a Ferrara (58%) e dove, contemporaneamente, troviamo uno dei valori più elevati per quanto riguarda i furti in appartamento (8,1%).

Questa forte analogia, ovviamente riscontrabile anche per altri territori, trova dunque una sintesi numerica nel valore del coefficiente di correlazione (0,54) mentre l'andamento opposto delle due variabili trova riscontro nel segno “meno” che precede il coefficiente stesso: -0,54, appunto.

Più debole è invece la relazione che lega la diffusione dei furti in appartamento con la valutazione del “rischio di criminalità” per la propria zona di residenza.

Se si prendono anche in questo caso i due punti estremi della nuvola di punti: Bologna città (BO cap) e i comuni della provincia di Rimini senza il capoluogo (RN ac) si può subito riscontrare qualche “debolezza” in questa relazione.

Figura 13 - Distribuzione dei 18 territori regionali in base alla percezione della propria zona (Grafico 1) e della capacità di controllo della criminalità delle Forze dell'ordine (Grafico 2): in entrambi i casi tenuto conto della diffusione dei furti interni alle abitazioni nei tre anni precedenti. La linea tratteggiata corrisponde alle medie regionali.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati della indagine Istat a campione allargato del 2002.



A Bologna abbiamo infatti il valore più elevato per quanto riguarda la valutazione del rischio di criminalità nella zona di residenza (31%) ma a questo elevato valore non corrisponde un altrettanto elevato valore nella diffusione dei furti in appartamento dove Bologna (5,7%) ha valori simili alla media regionale (5,8%).

Analoga indifferenza fra le due variabili la riscontriamo anche nell'altro territorio in questione, ovvero gli "altri comuni" della provincia di Rimini, dove, tra il 1999 e il 2002, è rimasta coinvolta in un furto in appartamento quasi una famiglia ogni dieci (9,2%): questo fatto (oggettivo) sembra comunque avere un basso impatto nella valutazione (soggettiva) sul rischio di criminalità visto che il valore dell'indicatore (16%) si mantiene abbastanza al di sotto del valore medio regionale (17,8%).

Questa "indifferenza" tra le due variabili sembrerebbe mettere in discussione un principio abbastanza consolidato sotto altri aspetti, ovvero che i furti in appartamento colpiscono i cittadini oltre che nei loro beni (e nella loro fiducia verso le forze dell'ordine) anche nella valutazione che essi danno della zona in cui risiedono.

A sua volta questa debole relazione (+0,10) non può che suscitare alcune ulteriori considerazioni:

- 1) la valutazione della zona dipende allora anche da altri fenomeni, sia oggettivi che soggettivi;
- 2) ogni territorio sembra "sopportare" in modo diverso una quota di furti in appartamento. Se questa ipotesi "della saturazione" ha un qualche fondamento, allora quello che incide di più all'interno di un dato territorio sulla percezione del fenomeno (i furti in appartamento) non è tanto la sua diffusione, quanto il suo incremento. Detto in numeri questo ragionamento si traduce in due considerazioni abbastanza semplici: non è tanto la differenza tra un valore di 4% e uno di 8% riscontrabile contemporaneamente in due territori diversi che i cittadini percepiscono, ma quella, se si vuole più piccola, che si riscontra nel passaggio dal 2 al 4% poiché è questa che impatta la propria esperienza. (In seconda battuta si può anche dire che colpisce di più una variazione dal 2 al 4% che non una dal 6 all'8%).

Questa ipotesi, di una percezione legata alla dinamica e non alla statica dei fenomeni, può essere verificata andando a

controllare quali sono state le correlazioni tra fenomeni oggettivi e soggettivi osservati non in un dato periodo (il 2002) ma nel passaggio da un periodo (il 1997-98) ad un altro (il 2002), fermo restando il riferimento alle 18 zone del territorio regionale. Quest'ultimo fatto dovrebbe anche consentirci di individuare più facilmente i territori nei quali si sono riscontrate le variazioni più significative.

In questo tipo di analisi, che potremmo definire “dinamica”, il punto di partenza sono le variazioni riscontrate sugli indicatori già visti sopra (nel Prospetto 1) passando stavolta in rassegna le relazioni che esistono non tanto tra la diversa diffusione che gli indicatori hanno sui territori, quanto sulle relazioni che esistono tra le variazioni riscontrate nei territori stessi nell'arco di tempo considerato, ovvero il periodo intercorso tra le due indagini.

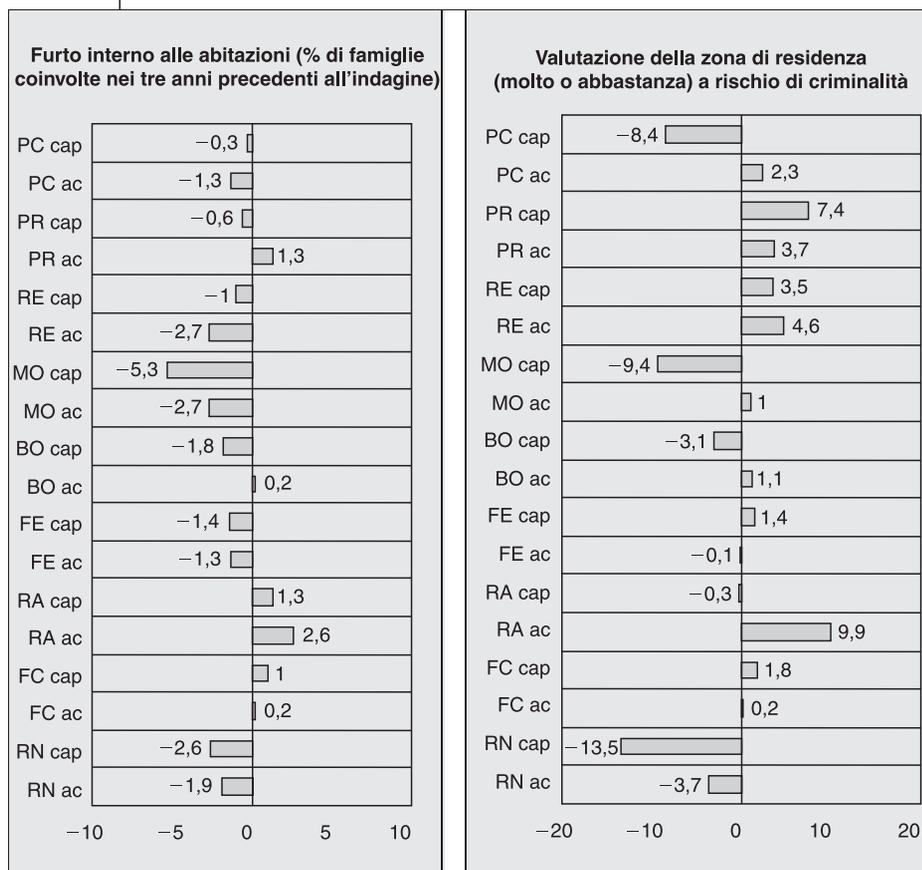
Per avvicinarsi meglio a questo tipo di analisi è forse opportuno riportare i grafici con le variazioni riscontrate per due degli indicatori che stiamo seguendo più da vicino: i furti in appartamento e la valutazione del rischio di criminalità nella zona di residenza. Quest'ultimo, a sua volta, ha, come s'è visto, un andamento territoriale molto simile alla valutazione del lavoro delle forze dell'ordine ed è a questo indicatore “legato” da un coefficiente di $-0,75$ nell'analisi “dinamica”.

Come si vede dai due grafici della figura 15 il quadro dei 18 territori visti in prospettiva dinamica mette in evidenza alcune ricorrenze:

- 1) ci sono cinque territori – quattro capoluoghi (PC, MO, BO, RN) – e un insieme di altri comuni (della provincia di RN) in cui gli indicatori segnalano un miglioramento;
- 2) ci sono sette territori in cui la posizione degli indicatori segnala un peggioramento della situazione cinque dei quali si trovano nella parte emiliana della regione: gli altri comuni della provincia di Piacenza e gli analoghi territori delle province di Parma e di Reggio Emilia dove, però, il peggioramento riguarda anche i comuni capoluogo. In Romagna un quadro analogo lo si riscontra in maniera accentuata per gli altri comuni della provincia di Ravenna e in maniera più lieve per il comune di Forlì (FC cap).

3) Sostanzialmente stabile rispetto a cinque anni prima la situazione nei restanti sei territori della regione nei quali le oscillazioni dei due indicatori sono davvero minime.

Figura 14 - Variazioni riscontrate nei 18 territori della regione tra l'indagine del 1997-98 e quella del 2002 per quanto riguarda la diffusione dei furti in appartamento e la valutazione della zona di residenza.



Fonte: Nostre elaborazioni su dati delle indagini Istat a campione allargato del 1997-98 e del 2002.

L'andamento visto or ora ha qualche riscontro negli altri indicatori (oggettivi e soggettivi) già utilizzati sopra?

Anche in questo caso può esserci d'aiuto il ricorso al coefficiente di correlazione, in analogia con quanto fatto sopra

anche se ora, come s'è detto, ad essere osservate sono le relazioni “dinamiche” degli indicatori e non le loro intensità in un dato periodo.

Le correlazioni così prodotte (e riportate in Tab. 6) mettono in maggior risalto l'indicatore sulla valutazione della zona a rischio di criminalità per il quale si riscontra una forte relazione (positiva) sia con i furti interni ed esterni alle abitazioni che con scippi e rapine mentre si riscontra un andamento addirittura di segno negativo con i borseggi.

Per i borseggi si può dunque dire che la loro variazione non sembra influire in alcun modo con la valutazione della zona di residenza e la stessa cosa può dirsi anche per i furti di oggetti personali “senza contatto”.

Legato alla valutazione della zona è anche l'andamento che ha avuto il furto di auto e le considerazioni svolte per quanto

Tab. 6 - Coefficienti di correlazione tra variazione dei reati (righe) e variazioni nel percepire la propria zona di residenza (colonne) nei 18 territori della regione in base alle differenze riscontrate tra l'indagine del 2002 e quella del 1997-98.

	Vedono persone che si drogano	Vedono prostitute in cerca di clienti	Vedono vandalismi	Ritengono la zona molto o abbastanza a rischio di criminalità	Ritengono che le forze dell'ordine controllino molto o abbastanza la criminalità nella zona
Scippi	0,31	0,32	0,09	0,45	-0,10
Borseggi	0,10	0,05	0,06	-0,25	0,18
Rapine	0,18	0,14	0,28	0,39	-0,30
Furti di oggetti personali	-0,21	-0,26	-0,29	0,04	0,22
Furti esterni all'abitazione	0,37	0,17	0,29	0,42	-0,17
Furti interni all'abitazione	0,50	0,53	0,04	0,56*	-0,54*
Furti di auto	0,09	0,44	0,19	0,37	-0,35

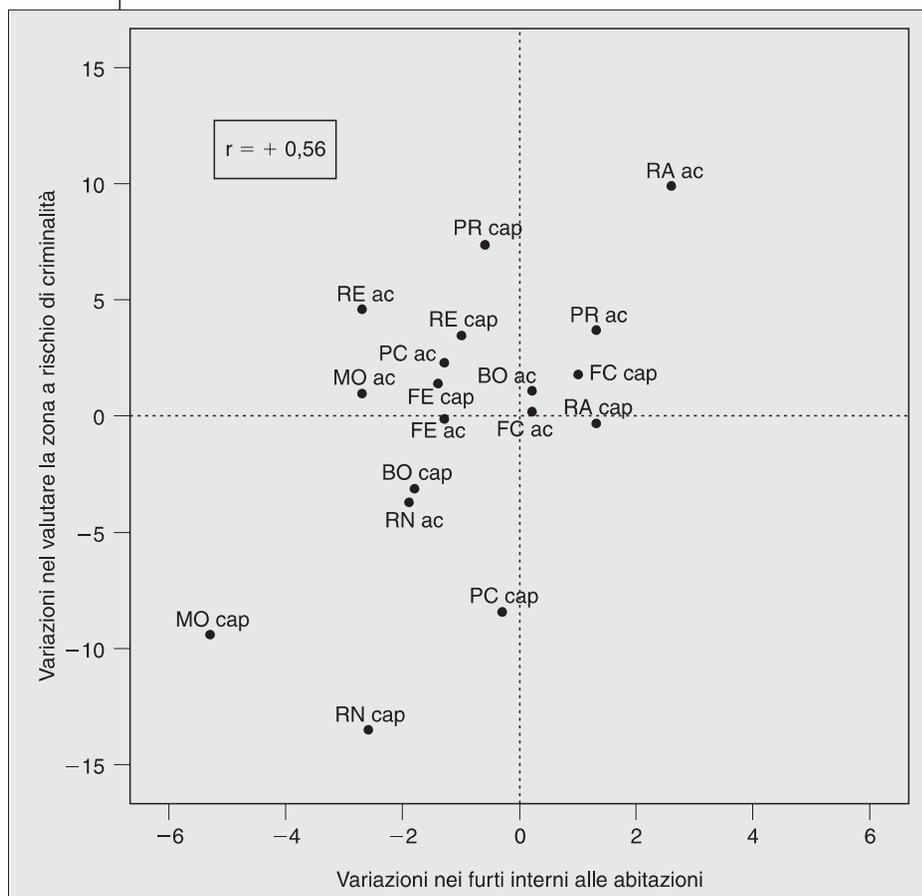
In grigio sono evidenziate le correlazioni più elevate tra i vari fenomeni. Il coefficiente varia tra +1 e -1 ed è pari a 0 in assenza di relazione (positiva o negativa) tra due fenomeni.

(**) La correlazione è significativa al livello 0,01 (2-code); (*) la correlazione è significativa al livello 0,05 (2-code).

riguarda l'indicatore sulla percezione del rischio di criminalità valgono anche per quanto riguarda la fiducia nell'operato delle forze dell'ordine, anche se per quest'ultimo indicatore i valori riscontrati per il coefficiente di correlazione sono leggermente inferiori a quelli riferiti alla valutazione della zona.

Quest'ultimo fatto sembra dunque suggerire di rappresentare nuovamente in un grafico a due dimensioni i 18 territori regionali, sfruttando così l'opportunità di avere contemporaneamente disponibili i due indicatori già presentati sopra nella figura 14.

Grafico 9 - Distribuzione dei diciotto territori regionali in base alle variazioni riscontrate tra il 1997-98 e il 2002 sia per i furti in appartamento che per la percezione del rischio di criminalità nella zona di residenza.

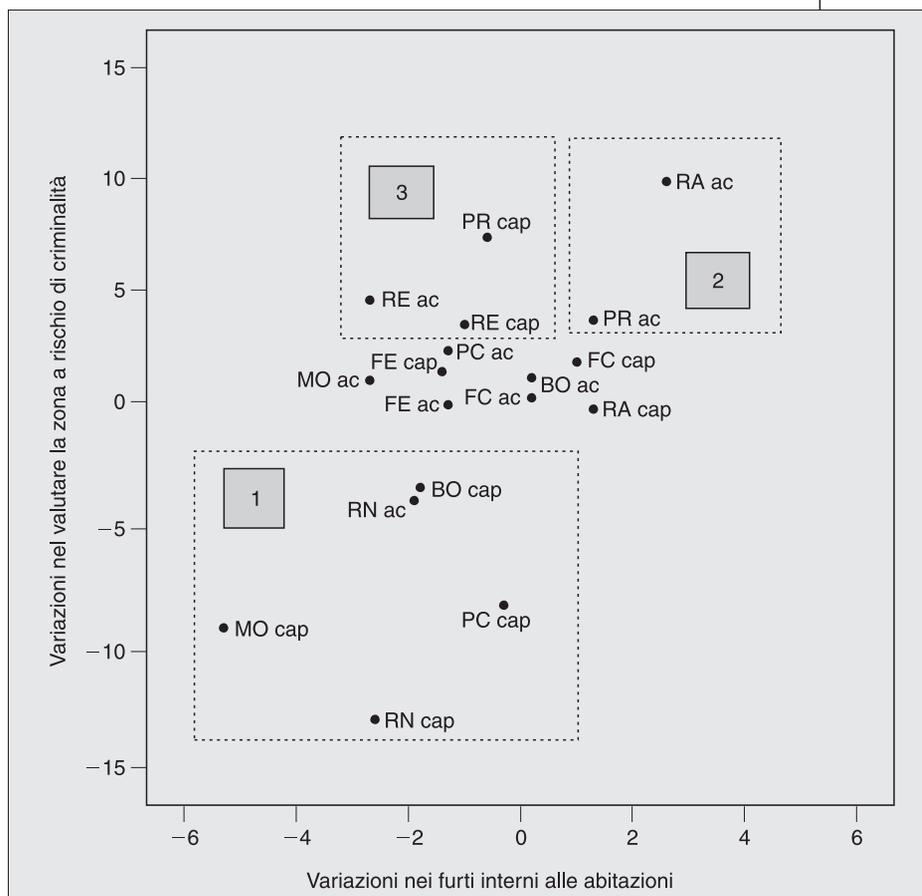


8. Conclusioni: cos'è cambiato tra il 1997 e il 2002?

Il grafico visto poco sopra (è il n° 9) può anche essere utilizzato come sintesi di tutte le considerazioni svolte (in maniera forse troppo analitica) nelle pagine precedenti.

Partendo infatti dal presupposto che le correlazioni riscontrate tra i due indicatori rappresentati in quel grafico siano le più forti riscontrate tra quelle prese in esame nella Tab. 6, ci si può

Grafico 10 - I diciotto territori della regione Emilia-Romagna suddivisi in base alle variazioni riscontrate tra il 1997-98 e il 2002 per i furti in appartamento e per la percezione del rischio di criminalità nella zona di residenza. Per la descrizione dei riquadri si veda il testo poco sotto.



dedicare ad analizzare quanto ci propone questa rappresentazione.

In questa ulteriore, ma qui ultima, analisi il grafico ci consegna, di nuovo, la possibilità di suddividere i 18 territori regionali in quattro gruppi, tre dei quali sono evidenziati con dei riquadri nel grafico 10.

Analizzando i riquadri si dispone anche di una rappresentazione sulla dinamica che può aver coinvolto i territori in questione nei cinque anni che vanno dal 1997 al 2002.

Vediamo più in dettaglio i gruppi e i territori che ne fanno parte.

Gruppo del riquadro (1)

Comprende i cinque territori già visti sopra – quattro capoluoghi (PC, MO, BO, RN) e un insieme di altri comuni (nella provincia di RN) in cui gli indicatori segnalano un netto miglioramento, diminuendo entrambi.

Gruppo del riquadro (2)

Comprende due soli territori abbastanza facili da leggere in base all'andamento dei due indicatori poiché sono entrambi peggiorati i due indicatori considerati, ovvero sono aumentati i furti in appartamento e contemporaneamente è aumentato il numero di coloro che ritengono “molto o abbastanza a rischio di criminalità” la zona in cui vivono.

Gruppo del riquadro (3)

Sono solo tre comuni e condividono con i due territori di cui poco sopra il fatto che i cittadini riscontrano un peggioramento della loro zona ma in questo caso non c'è stato, nel periodo considerato, quell'aumento dei furti in appartamento riscontrato nel “gruppo 2” e anzi, in un paio di casi, questi sembrano diminuiti. Questa situazione, anche se riscontrata in soli tre territori (le città di PR e RE e gli altri comuni di quest'ultima provincia), ci pone ovviamente dei nuovi interrogativi su quali possono essere i fenomeni che hanno influenzato di più queste valutazioni. Naturalmente un tale approfondimento che auspichiamo trovi interlocutori anche a livello locale, può

avvalersi sia di ulteriori analisi dei dati delle indagini sulla “sicurezza dei cittadini”, sia facendo ricorso ad altri strumenti anche più mirati a livello di problematiche locali.

Gruppo senza riquadro

Si tratta dei restanti otto territori per i quali la posizione di uno o di entrambi gli indicatori è abbastanza o molto vicina allo zero e dunque si tratta di quei territori nei quali i fenomeni in questione si presentano in modo molto simile a cinque anni prima dando quindi l’idea di una stabilità. Questi fenomeni, per quanto siano capaci di intaccare la qualità della vita di un territorio e la civiltà delle relazioni tra i cittadini, in alcuni ambiti possono assumere anche un aspetto che potrebbe esser definito (e percepito) come “fisiologico”. Gli otto territori per i quali queste ultime considerazioni possono essere proposte sono quelli che compongono per intero le province di Ferrara e di Forlì-Cesena mentre sono i comuni “non capoluogo” delle province di Piacenza, Modena, Bologna e la città di Ravenna a ricadere in questo gruppo.

Naturalmente queste ultime considerazioni valgono, soprattutto per i riferimenti ai comuni non capoluoghi, come considerazioni dettate da riflessioni su aggregazioni specifiche mentre il singolo andamento di un territorio può risentire in maniera molto diversa da quanto emerge dal dato (statistico) frutto di aggregazioni e di rilievi su base campionaria.

Può essere utile, ancorché non nuovo, chiudere queste considerazioni su “reati denunciati e sicurezza percepita” dicendo che quanto più si dispone di dati relativi alle denunce ancorati al territorio, anche comunale, tantopiù si dispone di strumenti adatti non solo a descrivere l’andamento oggettivo dei fenomeni ma anche capaci di aiutarci a cogliere in controluce (ovvero anche per approssimazioni *proxy*) le percezioni dei cittadini e talora anche le domande che da essi salgono verso le istituzioni.

I gruppi a rischio di vittimizzazione

di Eugenio Arcidiacono

1. Premessa

In questo capitolo vengono presentati alcuni risultati della seconda indagine sulla sicurezza dei cittadini realizzata nel 2002 dall'Istituto nazionale di statistica.

Si tratta di una rilevazione, nota anche come **indagine di vittimizzazione**, che viene condotta su un campione rappresentativo della popolazione con la finalità di valutare quella porzione di delitti che sfugge al controllo delle istituzioni. Quei crimini, cioè, che per varie ragioni non vengono denunciati alle forze dell'ordine o alla magistratura e che compongono la **criminalità nascosta**. Chiaramente non per tutti i reati è possibile quantificarne il **numero oscuro**, ma solo per quelli che hanno vittime note, vale a dire, soggetti, siano essi persone fisiche o giuridiche, che dall'azione criminale hanno ricevuto un danno in modo diretto. Va da sé che rilevazioni del genere non possono estendersi, per esempio, ai reati che non hanno una vittima specifica (si pensi all'inquinamento ambientale) o con vittime anonime e consenzienti (ad esempio lo spaccio di droga).

Oltre a stimare il sommerso di alcuni reati, l'indagine in questione si pone almeno altri tre obiettivi importanti:

- 1) valutare l'entità del danno e le modalità secondo le quali avvengono questi reati;
- 2) descrivere le caratteristiche degli autori e delle vittime;
- 3) ricostruire la mappa della paura e della preoccupazione dei cittadini per la criminalità.

Queste caratteristiche la rendono una fonte rilevante per approfondire la conoscenza del fenomeno criminale, che si affianca alle evidenze amministrative attraverso le quali è possibile determinare la **criminalità ufficiale (o apparente)**.

A partire dalla categoria di «gruppo a rischio», l'obiettivo principale del presente capitolo è descrivere il profilo dei

soggetti che, per le caratteristiche che presentano, nella nostra regione hanno maggiori probabilità di subire un reato, ovvero di rimanere vittime della criminalità.

Le vittime a cui l'indagine Istat è interessata sono **gli individui e le famiglie** rispetto alle quali rileva distintamente alcuni reati.

In particolare, i reati contro gli individui presi in considerazione sono lo scippo, il borseggio, il furto di oggetti, la rapina, l'aggressione e la minaccia. Invece, i reati contro la famiglia comprendono il furto di veicoli (automobile, moto, etc.), il furto di parti di veicoli o di oggetti sui veicoli, il vandalismo contro la proprietà (casa, veicoli e altri beni), il furto e il maltrattamento di animali, il furto all'interno e all'esterno dell'abitazione, infine, l'ingresso abusivo.

Come si vede, si tratta di crimini assai diversi per molti aspetti: per la loro gravità, per la severità delle sanzioni, per la paura che suscitano nella popolazione, per il tipo di capacità e di competenza che richiedono per poterli compiere, per la loro redditività.

Le donne rappresentano una categoria di soggetti particolare per le quali, oltre ai reati individuali poco sopra elencati, si rilevano separatamente anche i reati a sfondo sessuale.

I risultati delle analisi che nelle prossime pagine vengono presentati seguono questo triplo registro e si basano sull'utilizzo di una solida collezione di dati rilevata su un campione rappresentativo della popolazione regionale di oltre 11.000 individui.

Ad esclusione di questa breve premessa, il capitolo si struttura in tre sezioni.

In quella successiva si esaminano i reati perpetrati nei tre anni che precedono la rilevazione – dal 2000 al 2002 – a danno dei cittadini dell'Emilia-Romagna con 14 anni e oltre. Considerata la scarsa frequenza con cui si verificano gli eventi studiati, in questa sede si è preferito utilizzare come unità temporale di riferimento il triennio anziché l'ultimo anno, poiché tre anni

consentono di avere una numerosità più ampia e, dunque, analisi più solide. Il tasso di vittimizzazione usato per descrivere i fenomeni in questione è l'**indice di prevalenza**, dato dal rapporto fra il numero di vittime e la popolazione residente. Nel caso specifico, questo indice esprime la percentuale di persone (o di famiglie nel caso dei reati familiari) residenti nella nostra regione che dal 2000 al 2002 hanno subito un determinato reato. Per comprendere i cambiamenti che si sono registrati nel corso del tempo, questo tasso è stato posto a confronto con il medesimo riferito al triennio 1995-1997, ovvero, l'unità di tempo considerata nella prima indagine vittimizzazione. Solo successivamente, a partire da alcune caratteristiche personali, viene tracciato il profilo dei gruppi più a rischio, cioè di quegli individui che hanno più possibilità di subire un reato di quelli esaminati. Nella terza sezione l'attenzione si indirizza ai reati contro la famiglia e, come nella precedente, si pongono a confronto i due periodi e si delineano le peculiarità delle famiglie per le quali il rischio di rimanere vittima è più elevato. L'obiettivo della sezione conclusiva è quello di fornire alcune ipotesi interpretative sulle differenze di rischio che caratterizzano i diversi gruppi della popolazione.

2. Gli individui vittime di reati

I reati contro gli individui a cui l'indagine di vittimizzazione è interessata sono gli scippi, i borseggi, i furti di oggetti personali, le rapine personali, le aggressioni e le minacce (cfr. prospetto 1).

Sono reati diversi, ma considerata la loro natura è possibile riunirli in due specie delittuose: i **delitti contro la proprietà** e i **delitti violenti**. Nel primo gruppo sono compresi i reati che hanno come obiettivo i beni dell'individuo e che per essere compiuti solitamente non necessitano di atti violenti contro la vittima. Nel caso specifico ne fanno parte gli scippi, i borseggi e i furti di oggetti. Al contrario, ciò che caratterizza la seconda specie di reati è esattamente l'atto di violenza, fisica o semplicemente verbale, compiuto a danno di una persona. Perciò, rientrano in questo gruppo le rapine, le aggressioni e le minacce.

Prospetto 1 - Reati contro gli individui rilevati dall'indagine Istat «Sicurezza dei cittadini» del 2002

REATO	TESTO DELLA DOMANDA
SCIPPO	Negli ultimi 3 anni qualcuno le ha strappato con forza o ha cercato di strapparle la borsa o un oggetto di valore (ad esempio un orologio, un bracciale, una catenina, la pelliccia...), senza minacciarla né con armi né con parole?
BORSEGGIO	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha cercato di rubarle o le ha rubato il portafoglio o qualche altro oggetto che portava indosso senza che lei al momento se ne accorgesse, ad esempio avvicinandosi a lei in un luogo affollato o urtandola o abbracciandola?
FURTO DI OGGETTI PERSONALI	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno le ha rubato o ha tentato di rubarle denaro o oggetti che non portava direttamente con sé, ad esempio soldi o gioielli lasciati in uno spogliatoio, borse o valigie su un treno, libri a scuola o al lavoro, soldi, bancomat o assegni al lavoro (non consideri gli oggetti rubati dalla automobile, dalla abitazione o da parti esterne all'abitazione)?
RAPINA PERSONALE	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno le ha fatto delle minacce o la ha aggredita con o senza un'arma per derubarla di denaro, gioielli o altri oggetti, sia in strada, che in casa o in automobile?
AGGRESSIONI	Negli ultimi 3 anni le è mai capitato di essere assalito o aggredito in un modo che l'ha veramente spaventata, sia in casa che altrove, per esempio, in un locale pubblico, per strada, a scuola, sui mezzi di trasporto, allo stadio, al lavoro, escludendo le situazioni legate a furti o a molestie sessuali?
MINACCE	Negli ultimi 3 anni ha ricevuto delle minacce sia direttamente con o senza un'arma, sia indirettamente per telefono o per posta o tramite intermediari, in un modo che l'ha veramente spaventata? (Escluda i casi di furti, rapina e molestie sessuali).

Nei tre anni che precedono la rilevazione questi reati hanno interessato il 18,2% della popolazione regionale, cioè dei residenti in Emilia-Romagna con età superiore o uguale a 14 anni. Ciò significa che, dal 2000 al 2002, poco più di 18 persone su 100 hanno subito *almeno* uno scippo e/o un borseggio e/o un furto di oggetti e/o una rapina e/o un'aggressione e/o una minaccia (cfr. tabella 1).

È un dato che pone questo specifico triennio in crescita rispetto a quello valutato nella precedente indagine dal momento che,

nel periodo 1995-1997, gli stessi fenomeni hanno coinvolto meno del 15% degli emiliano-romagnoli. L'incremento è dovuto in larga parte ai reati contro la proprietà rispetto ai quali il tasso di vittimizzazione è cresciuto di oltre 3 punti percentuali e, fra questi, in particolar modo al borseggio (+2,4 punti) e al furto di oggetti personali (+1,4). Per quanto riguarda il borseggio, è una tendenza che viene ribadita anche dalle **statistiche della delittuosità** – quelle prodotte dalle forze di polizia – secondo le quali, se si pongono a confronto gli stessi trienni, questo delitto ha avuto una crescita di circa 15.000 denunce a livello regionale e di circa 130.000 mila a livello nazionale. Per il furto di oggetti la stessa verifica non è possibile operarla poiché il reato, pur essendo rilevato dalle fonti amministrative, nel modello riepilogativo (Mod. 165) viene registrato nella categoria generica degli «altri furti».

Giunti a questo punto è utile interrogarsi sulle qualità specifiche delle vittime per capire quali sono i gruppi sociali che nella nostra regione corrono maggiori rischi di subire uno dei reati appena descritti.

È un interrogativo a cui l'indagine sulla sicurezza dei cittadini permette di rispondere in modo soddisfacente, poiché tiene

Tab. 1 - Persone di 14 anni e più in Emilia-Romagna che dal 2000 al 2002 hanno subito scippi, borseggi, furti di oggetti, rapine, aggressioni, minacce. Confronto con il triennio 1995-1997 (per 100 persone)

	Trienni		Differenza
	2000-2002	1995-1997	
INDIVIDUI VITTIME DI ALMENO UN REATO	18,2	14,6	+ 3,6
INDIVIDUI VITTIME DI ALMENO UN REATO CONTRO LA PROPRIETÀ	15,1	11,8	+ 3,3
Vittime di scippo	2,3	2,1	+ 0,2
Vittime di borseggio	7,2	4,8	+ 2,4
Vittime di furto di oggetti personali	7,2	5,8	+ 1,4
INDIVIDUI VITTIME DI ALMENO UN REATO VIOLENTO	4,2	3,7	+ 0,5
Vittime di rapina personale	0,6	0,4	+ 0,2
Vittime di aggressione	1,6	1,4	+ 0,2
Vittime di minaccia	2,3	2,2	+ 0,1
CAMPIONE (N=) POPOLAZIONE STIMATA	11.246 3.554.776	11.726 3.514.297	

conto di alcuni elementi che consentono di collocare il fenomeno studiato all'interno di una cornice interpretativa abbastanza ricca. Infatti, è grazie a questa indagine che è stato riscontrato empiricamente quanto il rischio di vittimizzazione sia distribuito in modo diseguale fra i vari strati della popolazione, quanto il pericolo di subire un crimine sia correlato in modo proporzionale all'esposizione al rischio (per esempio al tempo passato fuori casa) e, perciò, quanto siano importanti per gli autori dei reati le opportunità che hanno di fronte quando devono commettere un delitto.

Le variabili che sono state selezionate per rispondere a questa esigenza di ricerca sono le seguenti: il sesso della vittima, l'età, lo stato civile, il titolo di studio, la condizione occupazionale, la professione, la dimensione del comune di residenza, la frequenza con cui si sta fuori casa.

Se si considerano i reati nella loro globalità, anche in Emilia-Romagna la probabilità di subirne uno è maggiore per le donne, i giovani, le persone che vivono da sole (celibi/nubili/divorziati/separati), i più istruiti, gli appartenenti alle classi sociali più abbienti, i residenti nelle aree metropolitane, infine, per le persone che hanno l'abitudine, per impegni o per svago, di trascorre molto tempo fuori dalle mura domestiche (cfr. tabella 2).

È una descrizione che conferma in modo sostanziale quanto era emerso già dalla precedente indagine e ribalta la posizione, abbastanza stereotipata, che riconduce il rischio di vittimizzazione essenzialmente a motivi di vulnerabilità. Secondo questo orientamento sarebbero le persone più deboli le vittime preferite dalla criminalità diffusa, cioè quei soggetti che dispongono di limitate risorse fisiche, sociali o economiche. Come i risultati dell'indagine dimostrano, non sembrano affatto questi gli individui più minacciati ma, al contrario, quelli più forti. Le persone, cioè, che per ragioni diverse – giovane età, stato di salute buono, assenza di vincoli familiari, disponibilità economica, opportunità lavorative, occasioni di svago, etc. – sono inserite in reti relazionali differenziate che li inducono a trascorrere fuori casa buona parte della quotidianità e che inevitabilmente, più di altri, si espongono alle azioni dei malviventi.

Nel passaggio da un triennio all'altro non solo la struttura dei

gruppi sociali con più probabilità di subire un reato è rimasta praticamente immutata ma, per i medesimi, vi è stato anche un incremento di rischio più alto di quello che ha interessato gli altri gruppi. In altre parole, agli inizi del nuovo millennio le donne restano ancora le persone più colpite dalla criminalità e, a parità di condizioni, segnano un aggravio di rischio leggermente superiore a quello dei maschi. Infatti, come si può constatare ancora in tabella 2, per 100 vittime di sesso femminile registrate nella prima rilevazione, in quella più recente se ne sono aggiunte quattro, i maschi, invece, sono stati tre. Questo vale anche per i giovani, specialmente per quelli con età compresa fra 18 e 29 anni (+9,2), per i *single* (+5), per coloro che posseggono un titolo di studio universitario (+7), gli occupati (+5,7) e le persone che escono di casa con più assiduità (+5,8).

Meritano una nota a parte i liberi professionisti e i residenti nei piccoli comuni. Nel passaggio da una rilevazione all'altra il tasso di vittimizzazione dei liberi professionisti non solo cresce in misura sensibile rispetto agli altri occupati (oltre 15 punti), ma si caratterizza anche come il gruppo professionale per cui più elevato è divenuto il rischio di subire un reato. Non è facile spiegare questo cambiamento. Una causa potrebbe essere ricondotta alle trasformazioni che, soprattutto negli ultimi anni, hanno interessato il mondo del lavoro e che grazie alle nuove forme contrattuali hanno visto crescere in modo costante la popolazione dei lavoratori autonomi con contratti atipici. Infatti, nella maggior parte dei casi queste persone sono giovani con meno di quarant'anni e con un titolo di studio medio-alto. Per ciò che invece riguarda l'ampiezza del comune, i risultati dell'indagine mostrano che i residenti nelle aree metropolitane, pur rimanendo ancora i soggetti più esposti ai fenomeni di microcriminalità, segnano un incremento nel tasso di vittimizzazione decisamente inferiore se viene confrontato con quello dei residenti nei piccoli comuni. Dal momento che si può rimanere vittima di un reato in un posto diverso da quello in cui si risiede, i dati a disposizione non sono sufficienti per poter affermare che agli inizi del nuovo millennio i fenomeni sin qui analizzati si siano trasferiti in modo significativo nelle aree a bassa densità abitativa. Ciò nonostante, sembrano avvalorare una tendenza, già messa in luce dalla statistica della

Tab. 2 - Persone di 14 anni e più in Emilia-Romagna che dal 2000 al 2002 hanno subito almeno un reato. Analisi secondo alcune caratteristiche individuali e confronto con il triennio 1995-1997 (per 100 persone)

	Reati contro l'individuo		Differenza
	2000-2002	1995-1997	
SESSO			
Maschi	15,0	11,7	+ 3,3
Femmine	21,2	17,3	+ 3,9
ETÀ			
14-17	27,9	22,9	+ 5,0
18-29	31,5	22,3	+ 9,2
30-39	21,8	15,5	+ 6,3
40-49	18,8	14,1	+ 4,7
50-59	14,8	12,2	+ 2,5
60-74	10,5	11,1	- 0,6
75 e oltre	10,2	9,3	+ 0,9
STATO CIVILE			
Celibi/nubili	26,8	21,6	+ 5,2
Coniugati/coabitanti con coniuge	14,2	11,7	+ 2,5
Separati/Divorziati	26,3	21,0	+ 5,4
Vedovi	13,0	12,7	+ 0,3
TITOLO DI STUDIO			
Nessuno/Elementare	9,3	10,0	-0,7
Scuola media inferiore	19,2	15,3	+ 3,9
Scuola media superiore	22,2	18,5	+ 3,7
Universitario	27,5	20,5	+ 7,0
CONDIZIONE OCCUPAZIONALE			
Occupato	21,2	15,5	+ 5,7
Non occupato	15,2	13,9	+ 1,3
PROFESSIONE			
Dirigenti/Direttivi/Quadri	24,8	17,3	+ 7,5
Impiegati intermedi	22,8	18,8	+ 4,0
Operai e simili	17,8	13,8	+ 4,0
Imprenditori/Liberi professionisti	26,6	11,4	+ 15,3
Lavoratori in proprio	18,7	13,8	+ 4,9
Ex lavoratori in proprio/Dirigenti	7,2	8,8	-1,7
Ex impiegati e simili	13,4	14,3	-0,9
Ex operai e simili	9,0	9,0	0,0
Casalinghe (ex lavoratrici)	13,9	14,8	-0,9
Casalinghe (mai lavorate)	12,9	14,4	-1,6
Studenti	33,7	25,7	+ 8,0
Altri non occupati	13,7	14,3	-0,5
AMPIEZZA DEL COMUNE			
Fino a 2.000 abitanti	15,0	8,2	+ 6,8
2.001-10.000 abitanti	13,5	10,5	+ 3,0
10.001-50.000 abitanti	19,0	12,0	+ 6,9
Oltre 50.000 abitanti	19,1	16,1	+ 3,0
Periferie aree metropolitane	15,8	15,5	+ 0,4
Centri aree metropolitane	27,8	25,9	+ 1,8
TEMPO FUORI CASA			
Tutti i giorni	33,4	27,6	+ 5,8
Più volte a settimana	26,6	23,8	+ 2,7
Una volta a settimana	19,4	16,1	+ 3,3
Qualche volta al mese	13,7	12,4	+ 1,3
Una volta al mese	9,4	8,5	+ 0,9
Qualche volta all'anno	7,4	7,1	+ 0,2
Mai	4,6	2,9	+ 1,7
Persone vittime di reato (numerosità campionaria)	2.182	1.811	
Persone vittime di reato (popolazione stimata)	647.717	514.241	
Persone vittime di reato (% sul totale dei residenti)	18,2	14,6	

Tab. 3 - Persone di 14 anni e più in Emilia-Romagna che dal 2000 al 2002 hanno subito scippi, borseggi, furti di oggetti, rapine, aggressioni, minacce. Analisi secondo alcune caratteristiche individuali (per 100 persone)

	Reati contro la proprietà			Reati violenti		
	Scippo	Borseggio	Furto	Rapina	Aggressione	Minaccia
SESSO						
Maschi	1,6	4,6	6,9	0,6	2,0	2,0
Femmine	2,9	9,7	7,5	0,6	1,2	2,7
ETA						
14-17	0,6	8,9	19,9	-	1,3	1,7
18-29	3,3	11,3	16,2	1,1	2,7	3,5
30-39	2,0	6,7	10,1	0,8	3,1	3,5
40-49	2,1	7,2	7,6	0,4	1,6	3,0
50-59	2,6	6,2	4,3	0,4	1,0	2,4
60-74	2,1	5,7	1,6	0,5	0,6	0,8
75 e oltre	2,0	6,9	0,8	0,6	0,2	0,8
STATO CIVILE						
Celibi/nubili	2,9	9,3	13,4	1,1	2,5	3,0
Coniugati/coabitanti con coniuge	1,7	6,1	4,9	0,4	1,2	2,1
Separati/Divorziati	4,4	10,4	8,5	0,4	2,1	4,5
Vedovi	3,2	6,7	1,8	0,4	0,9	1,1
TITOLO DI STUDIO						
Nessuno/Elementare	1,6	4,8	1,3	0,5	0,7	0,9
Scuola media inferiore	2,2	6,6	9,0	0,3	2,0	2,8
Scuola media superiore	2,6	8,6	9,4	1,0	1,8	2,7
Universitario	3,4	11,7	11,5	0,6	2,1	4,0
CONDIZIONE OCCUPAZIONALE						
Occupati	2,3	7,3	9,3	0,7	2,3	3,2
Non occupati	2,3	7,2	5,1	0,5	0,8	1,4
PROFESSIONE						
Dirigenti/Direttivi/Quadri	7,4	6,1	11,5	2,5	1,4	1,8
Impiegati intermedi	1,8	8,7	9,8	0,7	2,8	3,5
Operai e simili	2,1	5,5	7,2	0,2	1,9	3,4
Imprenditori/Liberi professionisti	3,1	8,4	13,5	1,6	2,1	2,5
Lavoratori in proprio	1,7	6,5	8,6	0,2	2,5	3,2
Ex lavoratori in proprio/Dirigenti	1,2	4,1	0,4	-	0,4	1,4
Ex impiegati e simili	2,8	8,2	2,6	0,3	0,1	0,8
Ex operai e simili	1,3	4,4	1,6	0,9	0,9	0,5
Casalinghe (ex lavoratrici)	2,5	7,2	2,3	0,0	0,8	2,0
Casalinghe (mai lavorato)	2,0	8,5	1,4	0,1	0,1	1,5
Studenti	3,2	12,3	20,7	0,8	1,9	2,4
Altri non occupati	3,2	6,1	3,1	0,8	1,0	1,8
AMPIEZZA DEL COMUNE						
Fino a 2.000 abitanti	1,9	5,4	7,2	-	0,6	-
2.001-10.000 abitanti	1,7	5,1	5,1	0,6	1,2	1,8
10.001-50.000 abitanti	2,5	6,3	9,5	0,5	1,0	2,9
Oltre 50.000 abitanti	2,3	7,0	7,7	0,8	1,9	2,7
Periferie aree metropolitane	1,9	6,0	5,6	-	2,4	0,8
Centri aree metropolitane	3,2	17,0	6,8	0,9	2,5	2,9
TEMPO FUORI CASA						
Tutti i giorni	4,3	14,2	16,4	1,3	2,5	5,2
Più volte a settimana	3,6	11,3	11,9	0,5	1,5	2,4
Una volta a settimana	2,0	7,4	7,8	0,8	1,8	2,6
Qualche volta al mese	1,9	5,5	4,7	0,3	1,4	2,0
Una volta al mese	1,5	3,8	2,4	0,4	0,8	1,0
Qualche volta all'anno	1,6	2,7	1,2	-	2,0	0,4
Mai	1,1	2,0	0,5	0,3	-	0,7
Persone vittime di reato (numerosità campionaria)	308	976	742	71	168	273
Persone vittime di reato (popolazione stimata)	80.434	257.429	257.010	20.802	56.324	83.089
Persone vittime di reato (% sul totale dei residenti)	2,3	7,2	7,2	0,6	1,6	2,3

delittuosità, che vede il tasso di denunce di questi centri leggermente in crescita rispetto al passato e a quello registrato dai comuni capoluogo.

Naturalmente i gruppi a rischio di vittimizzazione sono diversi a seconda del crimine considerato. Questo è il motivo per cui i sei reati sin qui valutati nell'insieme, nella tabella 3 sono presentati singolarmente.

Ad eccezione della rapina, rispetto alla quale la differenza di genere non sembra essere una condizione discriminante, per gli altri reati il sesso rappresenta una variabile importante per spiegare la distribuzione del rischio fra i diversi gruppi della popolazione (cfr. tabella 3). Per questa ragione si è pensato di differenziare le categorie delle altre variabili – l'età, lo stato civile, il titolo di studio, la condizione occupazionale, la professione, l'ampiezza del comune di residenza, il tempo passato fuori casa – tenendo costante il genere delle vittime, in altre parole, distinguendole in maschi e femmine. Questo approfondimento d'analisi consente di riconoscere, per esempio, i giovani maschi dalle giovani femmine, i più istruiti maschi dalle più istruite femmine, e così via per tutti gli altri gruppi.

I risultati sono riportati separatamente nei grafici che seguono. Per poter tracciare in modo chiaro la mappa dei gruppi sociali che nella nostra regione corrono maggiori rischi nel subire uno scippo, un borseggio, un furto, una rapina, un'aggressione o una minaccia si è deciso di riportare su ciascun grafico le **dieci categorie più a rischio**, scelte tra quelle che presentano un tasso di vittimizzazione sufficientemente superiore alla media generale (ovvero, la media della popolazione regionale che nel grafico è rappresentata da una linea tratteggiata).

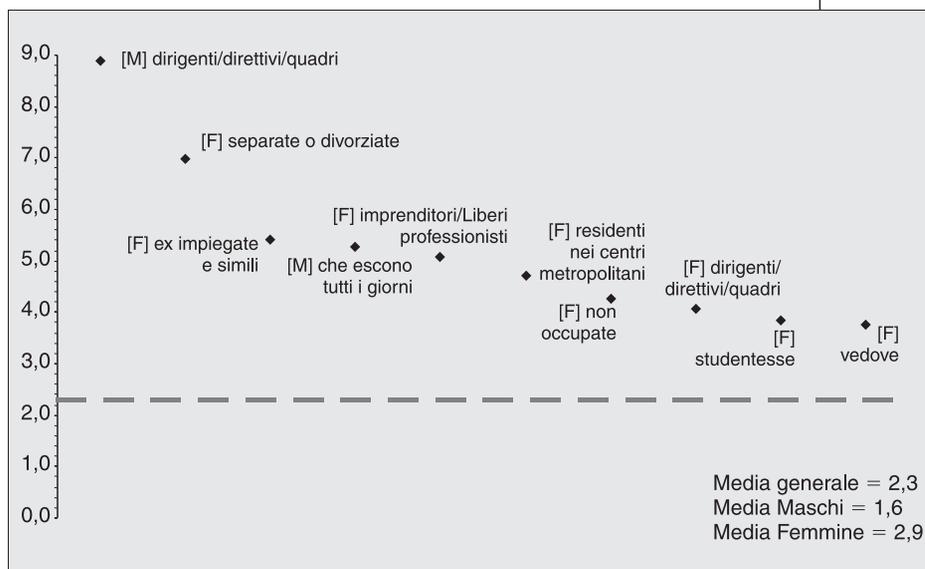
Nei tre anni considerati, cioè dal 2000 al 2002, lo **scippo** ha coinvolto poco più di 80.000 residenti in Emilia-Romagna con età superiore a 14 anni (il 2,3% della popolazione regionale). Più precisamente, il 2,9% della popolazione femminile e l'1,6% di quella maschile. È un reato che riguarda *in prevalenza* le donne. Come si può osservare nel grafico 1, tra le dieci categorie raffigurate otto rimandano all'universo femminile. La professione, lo stato civile, la dimensione del comune di residenza e la frequenza con cui si sta fuori casa sono le

variabili esplicative più importanti e di esse la prima è decisamente quella che ha maggiore peso. Infatti, sei categorie si riferiscono all'attività lavorativa della vittima.

Dagli elementi disponibili, l'età e il titolo di studio non sembrano avere la stessa importanza di quelle appena descritte, quantomeno non in modo diretto. Ciò induce a pensare che lo scippo sia un reato che si pone in modo trasversale rispetto all'età e al grado di istruzione, per il quale ciò che sembra contare di più è, invece, l'opportunità che viene data ai suoi autori. Non a caso le vittime posseggono particolari caratteristiche.

Con un tasso di vittimizzazione circa quattro volte superiore a quello medio regionale, il gruppo sociale più a rischio di scippo è rappresentato dai maschi che svolgono un'attività lavorativa a livelli dirigenziali (dirigenti, direttivi e quadri). Nell'ordine sono seguiti dalle donne separate o divorziate, le impiegate ritirate dal lavoro, le imprenditrici e le libere professioniste, i maschi che stanno molto tempo fuori casa, le donne residenti nei centri metropolitani, non occupate oppure impiegate come dirigenti, le studentesse, infine, le vedove (cfr. Grafico 1).

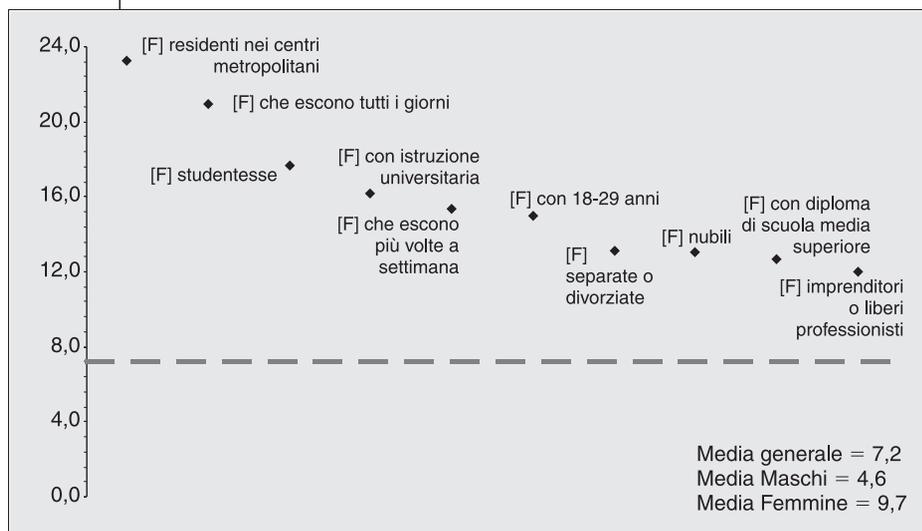
Grafico 1 - Le dieci categorie più a rischio di scippo in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



Legenda: M = Maschi; F = Femmine

Nello stesso periodo sono state quasi 260.000 le vittime di **borseggio** (il 7,2% della popolazione regionale). È un reato per il quale la differenza di genere è piuttosto forte, elemento questo che lo distingue decisamente dagli altri reati contro l'individuo. Come si può constatare, sono *soprattutto* le donne ad esserne colpite, in misura doppia se confrontate ai maschi. Le donne residenti nei centri metropolitani e che hanno l'abitudine di passare più tempo fuori casa registrano un tasso addirittura tre volte superiore a quello medio regionale. A livelli inferiori, ma comunque sopra la media generale, sono vittime di questo particolare reato le studentesse, le più istruite (con titolo di studio universitario o con il diploma di scuola superiore), le più giovani (18-29 anni) e non sposate (nubili o separate), che svolgono un'attività lavorativa in proprio come imprenditrici o libere professioniste (cfr. Grafico 2).

Grafico 2 - Le dieci categorie più a rischio di borseggio in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).

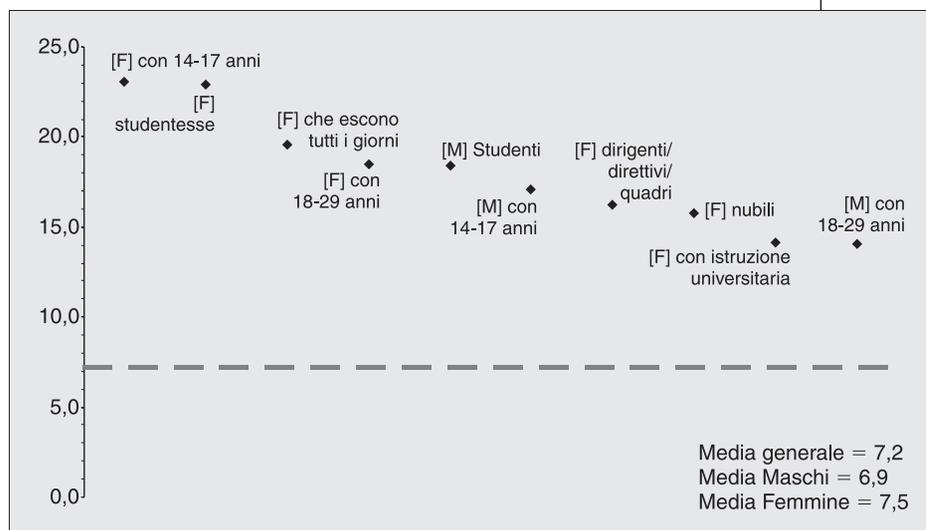


Legenda: M = Maschi; F = Femmine

Pur non essendoci differenze significative fra i sessi, il **furto di oggetti** è anch'esso un reato perpetrato *per lo più* contro le donne. In tre anni ha coinvolto quasi 260.000 cittadini dell'Emilia-Romagna di cui, più di sette ogni cento sono donne, invece, quasi sette su cento sono maschi. La caratteristica

principale che tuttavia lo contraddistingue è legata all'età della vittima e al luogo dove si verifica. È un reato, infatti, che interessa più che altro i giovani e che si consuma soprattutto fra i banchi di scuola e nei posti di lavoro. Appare chiaro che per questo tipo di reato, come per tutti i predatori, è essenziale l'opportunità data agli autori. Viene commesso principalmente in quei luoghi in cui, essendo considerati sicuri (la scuola e il posto di lavoro), si lasciano con più facilità i propri beni incustoditi e che, di conseguenza, per i malintenzionati diventano facili bottini. Anche se non vi sono elementi certi per poterlo affermare, date queste caratteristiche è possibile pensare che, a differenza dello scippo e del borseggio, il rapporto fra autore e vittima di questo reato si basi sulla conoscenza diretta. Sono perciò vittime di furto di oggetti gli studenti e le studentesse con età compresa tra 14 e 29 anni, le donne che escono con più assiduità, nubili, con un titolo di studio universitario e che svolgono un'attività con ruolo da dirigente (cfr. Grafico 3).

Grafico 3 - Le dieci categorie più a rischio di furto di oggetti in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).

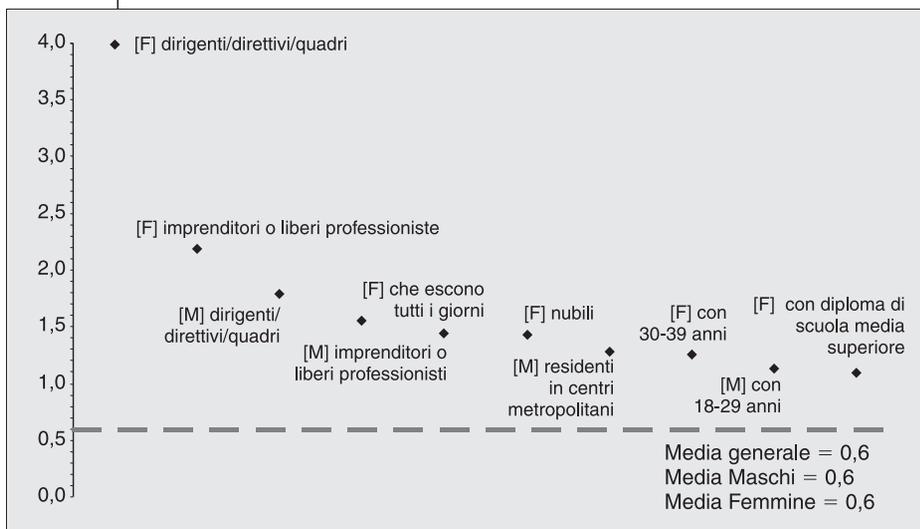


Legenda: M = Maschi; F = Femmine

I tre reati sin qui esaminati sono compresi nel gruppo dei delitti contro la proprietà, quelli successivi appartengono alla specie dei delitti violenti.

Tra tutti quelli considerati, la **rapina personale** è il reato meno diffuso. Nei tre anni che precedono l'indagine ha interessato circa 21.000 persone ripartite in egual misura tra i due sessi. Sembra essere un tipo di crimine che tocca *anzitutto* le classi sociali presumibilmente più facoltose. Infatti, tra le prime dieci categorie più a rischio si trovano i maschi e le femmine che svolgono attività lavorative a livello dirigenziale, imprenditoriale o come liberi professionisti. Vi sono anche le donne *single* con meno di quarant'anni, con un titolo di studio di scuola media superiore e che escono frequentemente di casa. Inoltre, i maschi maggiorenni con meno di trent'anni residenti in aree metropolitane (cfr. Grafico 4).

Grafico 4 - Le dieci categorie più a rischio di rapina in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).

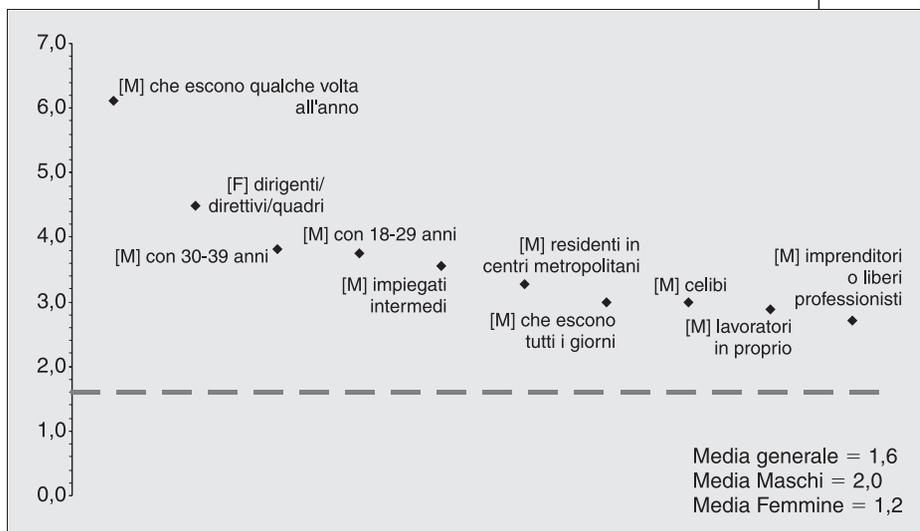


Legenda: M = Maschi; F = Femmine

Secondo quanto è stato rilevato dall'indagine Istat, dal 2000 al 2002, circa 60.000 mila persone sono rimaste vittime di un'**aggressione** (1,6% della popolazione regionale). Tra tutti i reati tenuti in conto, questo è l'unico che riguarda *tipicamente* l'universo maschile. In particolare, ad esserne interessati sono principalmente i giovani maschi maggiorenni (con meno di 40 anni), non sposati, che vivono nei grandi centri urbani e che svolgono un'attività lavorativa autonoma (commercianti, artigiani, imprenditori o liberi professionisti) o alle dipendenze con

mansioni impiegate. Se si considera il tempo passato fuori casa, il dato appare piuttosto contraddittorio. Lungo questa dimensione, tra le prime dieci posizioni si trovano due gruppi di soggetti, entrambi maschili, opposti: quelli che escono di casa tutti i giorni e chi, invece, esce molto di rado, quasi mai. In altre parole, chi è molto esposto ad azioni esterne e chi, invece, non è esposto affatto. Il dato, solo in apparenza contraddittorio, in realtà mette bene in luce le caratteristiche di questo reato. L'aggressione, a differenza per esempio dello scippo, è un reato che può essere commesso tanto sullo spazio pubblico (è senz'altro il caso di chi esce con più assiduità), tanto nello spazio privato (è il caso di coloro che non escono mai). Non si hanno elementi a sufficienza per capire se le aggressioni subite da chi ha dichiarato di non uscire mai si sono consumate entro le mura domestiche, sul posto di lavoro o sono scaturite da litigi, per esempio, fra condomini, quindi tra vicini di casa. Le uniche donne vittime di questo reato appartengono alla categoria dei dirigenti (cfr. Grafico 5).

Grafico 5 - Le dieci categorie più a rischio di aggressione in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).

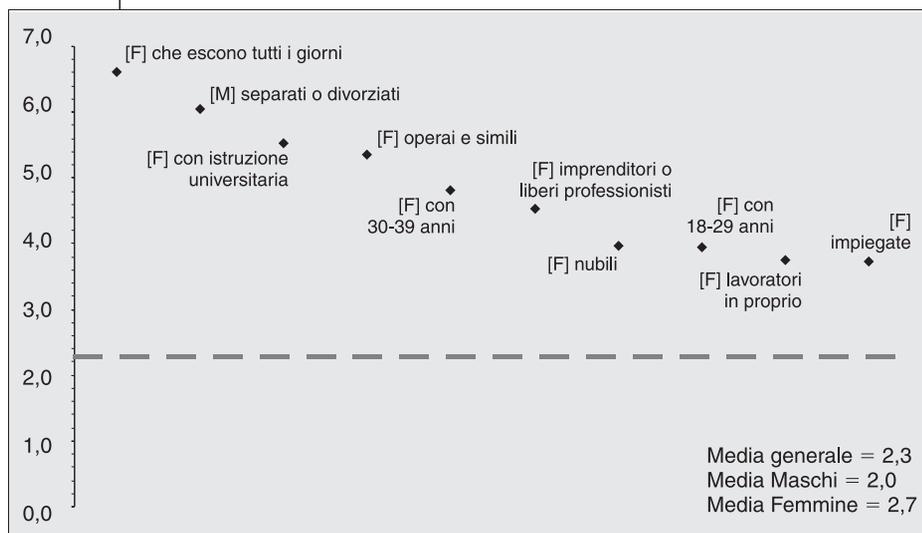


Legenda: M = Maschi; F = Femmine

La **minaccia**, che tra i reati sin qui considerati è quello che ha certamente una minore valenza penale, in tre anni ha interessato oltre 80.000 persone (2,3% della popolazione

regionale). È un reato rivolto *soprattutto* all'universo femminile e, anche se risulta non sensibile alle singole posizioni lavorative, tuttavia sembra essere piuttosto correlato alla professione. Ciò lascia pensare che sia un reato che si consuma principalmente negli ambienti di lavoro. A conferma di tutto ciò, tra le prime dieci posizioni vi sono infatti le donne che svolgono un lavoro autonomo come imprenditrici, libere professioniste, commercianti o alle dipendenze come operaie o impiegate. Si distinguono le donne in maggiore età con meno di quarant'anni, nubili, con istruzione universitaria e che escono abitualmente. Riferita all'universo maschile, la minaccia riguarda principalmente i separati o i divorziati. È altamente probabile, pertanto, che si tratti di intimidazioni strettamente legate alla condizione coniugale di questi soggetti (cfr. Grafico 6).

Grafico 6 - Le dieci categorie più a rischio di minaccia in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



Legenda: M = Maschi; F = Femmine.

3. Le famiglie vittime di reato

Secondo la definizione data dall'Istat, per famiglia si intende un insieme di persone che coabitano e che sono legate da vincoli di matrimonio o di parentela, di affinità, di adozione, di tutela o da legami affettivi. Rispetto ad essa l'interesse dell'indagine di

vittimizzazione è rivolto unicamente ai reati che hanno come bersaglio il **patrimonio familiare**. Sono considerati parte degli averi della famiglia anche quei beni ad uso prevalentemente individuale come, per esempio, il motorino o la bicicletta. Più precisamente, i delitti rilevati sono il furto dei mezzi di trasporto (automobile, furgone, camion, trattore, camper, moto, motorino, bicicletta), di parti dei mezzi di trasporto, di oggetti sui veicoli, gli atti di vandalismo (contro la casa, i veicoli e gli altri beni), il furto e il maltrattamento degli animali, il furto all'interno e all'esterno dell'abitazione, infine, l'ingresso abusivo (cfr. prospetto 2).

A differenza degli individui che, come si ricorderà, nel corso del tempo hanno visto crescere il loro tasso di vittimizzazione, le famiglie che tra il 1995-1997 e il 2000-2002 sono rimaste vittime della criminalità diffusa hanno segnato una diminuzione di quasi quattro punti percentuali. Difatti, se si esclude l'ingresso abusivo, nei primi tre anni della seconda metà degli anni novanta erano oltre quaranta su cento le famiglie residenti in Emilia-Romagna ad aver subito almeno uno dei reati sopra ricordati, nel triennio 2000-2002 si riducono a meno di 40 (38,9%) (cfr. tabella 4). Sono ancora gli atti di vandalismo i reati che coinvolgono il maggior numero di soggetti, rispetto ai quali però il tasso rimane praticamente stabile. Al contrario, i reati che durante gli anni hanno riportato la maggiore flessione nel numero di vittime sono il furto esterno all'abitazione (-2,1 punti), il furto sui veicoli (-1,8) e il furto in appartamento (-1). Per quest'ultimo delitto il *trend* è rilevato anche dalle fonti amministrative secondo le quali, a differenza del furto sugli autoveicoli che ha avuto un andamento altalenante, in Emilia-Romagna le denunce sono state in costante diminuzione fino al 2002. Il confronto per il furto esterno all'abitazione non è possibile farlo poiché dalle statistiche amministrative viene registrato come furto generico e, perciò, sommato a tutti gli altri considerati tali.

Ovviamente anche per le famiglie il rischio di vittimizzazione dipende da fattori strutturali e varia a seconda del reato che si considera.

Le proprietà di sfondo che sono state selezionate per identificare i gruppi familiari più a rischio sono la tipologia

Prospetto 2 - Reati contro le famiglie rilevati dall'indagine Istat «Sicurezza dei cittadini» del 2002

REATO	TESTO DELLA DOMANDA
FURTO O TENTATO FURTO: AUTOMOBILE	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato l'automobile?
FURTO O TENTATO FURTO: FURGONE, CAMION, TRATTORE, CAMPER	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato il furgone, il camion, il trattore o il camper?
FURTO O TENTATO FURTO: MOTO	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato la moto?
FURTO O TENTATO FURTO: MOTORINO	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato il motorino?
FURTO O TENTATO FURTO: BICICLETTA	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato la bicicletta?
FURTO DI PARTI DI VEICOLI (AUTOMOBILE, FURGONE, CAMION, TRATTORE, CAMPER, MOTO, MOTORINO, BICICLETTA)	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha rubato una o più parti appartenenti ai veicoli di sua proprietà o della sua famiglia, ad esempio le borchie, i cerchioni, la ruota di scorta, la benzina, l'antenna?
FURTO DI OGGETTI DA VEICOLI	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha rubato degli oggetti che erano all'interno dei veicoli di proprietà sua o della sua famiglia, tipo valigie, occhiali, compact disk, autoradio?
ATTI DI VANDALISMO CONTRO L'ABITAZIONE	Sempre negli ultimi 3 anni, la sua abitazione o alcune parti di essa sono state volutamente danneggiate o distrutte (imbrattamento, finestre rotte, porte graffiate)?
ATTI DI VANDALISMO CONTRO I VEICOLI	Sempre negli ultimi 3 anni, l'automobile o altri veicoli di sua proprietà o di proprietà della sua famiglia sono stati volutamente danneggiati o distrutti con atti vandalici (carrozzeria graffiata, finestrini rotti, parti meccaniche rovinare, copertoni squarciati)?
ATTI DI VANDALISMO CONTRO ALTRI BENI	Sempre negli ultimi 3 anni, altri beni di proprietà sua o della sua famiglia sono stati volutamente danneggiati o distrutti?
FURTO ANIMALI	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha rubato o ha cercato di rubarle gli animali di sua proprietà o di proprietà della sua famiglia?
MALTRATTAMENTO ANIMALI	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha maltrattato, ferito o ucciso gli animali di sua proprietà o di proprietà della sua famiglia?
FURTO E TENTATO FURTO IN ABITAZIONE	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno le ha rubato o ha tentato di rubarle qualcosa nella abitazione in cui vive o in una casa che ha a disposizione o che ha usato ad esempio nel periodo delle vacanze? (Non consideri il furto di oggetti esterni alla casa, come la posta, lo zerbino, il tubo per innaffiare, o oggetti dal pianerottolo).
FURTO E TENTATO FURTO ESTERNO ALL'ABITAZIONE	Negli ultimi 3 anni le hanno rubato qualcosa da strutture esterne alla sua casa principale o alla sua casa secondaria, come da una rimessa degli attrezzi, uno scantinato, un giardino o dalla cassetta della posta? (Non consideri il furto di biciclette e di veicoli).
INGRESSO ABUSIVO	Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno è entrato illegalmente nella abitazione in cui vive o in una casa che ha a disposizione (al mare, in montagna, ecc.) senza volere rubare nulla, ad esempio forzando la serratura o arrecando danni alle finestre?

Tab. 4 - Famiglie in Emilia-Romagna che dal 2000 al 2002 sono rimaste vittime di atti criminosi. Confronto con il triennio 1995-1997 (per 100 famiglie)

	Trienni		Differenza
	2000-2002	1995-1997	
FAMIGLIE VITTIME DI REATI	38,9	42,7	-3,8
Furto di autoveicoli (automobile, furgone, camion, trattore, camper)	5,6	5,7	-0,1
Furto di motoveicoli (moto e motorino)	1,3	2,0	-0,7
Furto di bicicletta	9,5	8,8	+0,7
Furto di parti di veicoli	7,0	7,0	0,0
Furto su veicoli	8,4	10,2	-1,8
Furto nella prima abitazione	5,8	6,8	-1,0
Furto esterno alla prima abitazione	3,1	5,2	-2,1
Atti di vandalismo	16,0	16,1	-0,1
Furto e maltrattamento di animali	2,9	3,2	-0,3
CAMPIONE (N=)	11.246	11.726	
POPOLAZIONE STIMATA (FAMIGLIE)	1.658.212	1.529.633	

della famiglia, la classe sociale¹, la dimensione del comune di residenza, le caratteristiche della zona dove abita e la valutazione che di essa viene fornita dalla persona di riferimento dell'indagine, le misure di sicurezza adottate per proteggersi e, solo per i reati contro la casa, la tipologia abitativa.

Se si esaminano i reati nel complesso, le famiglie più a rischio di vittimizzazione sono quelle più numerose (con quattro o più componenti), borghesi, residenti nei grandi centri urbani in zone che presentano aree degradate, con scarsa illuminazione e a rischio di criminalità e quelle, infine, che sono dotate di diversi sistemi di protezione per difendere i beni (cfr. tabella 5).

Considerata la specificità dei reati di cui qui si discute, è una rappresentazione assolutamente logica e, oltretutto, sembra rispecchiare in modo fedele quanto era emerso già nella scorsa inchiesta. Dal momento che si tratta essenzialmente di delitti predatori, se i tassi di vittimizzazione sono più elevati fra le famiglie numerose o che appartengono alle classi sociali più agiate è perché si presume dispongano di maggiori possedimenti e/o beni di valore. Queste peculiarità da sole bastano a

Tab. 5 - Famiglie in Emilia-Romagna che dal 2000 al 2002 sono rimaste vittime di atti criminosi. Analisi secondo alcune caratteristiche familiari e confronto con il triennio 1995-1997 (per 100 famiglie)

	Reati contro la famiglia		Differenza
	2000-2002	1995-1997	
TIPOLOGIA FAMILIARE			
Con un componente	29,3	30,2	-0,9
Con due componenti	35,8	39,8	-4,0
Con tre componenti	45,5	47,8	-2,3
Con quattro o più componenti	49,0	53,5	-4,5
CLASSE SOCIALE DELLA FAMIGLIA(*)			
Borghesia	53,8	-	-
Classe media impiegatizia	44,2	-	-
Piccola borghesia	39,0	-	-
Classe operaia	32,0	-	-
Esclusi	24,2	-	-
AMPIEZZA DEL COMUNE			
Fino a 2.000 abitanti	22,9	35,4	-12,5
2.001-10.000 abitanti	31,1	36,0	-4,9
10.001-50.000 abitanti	40,2	41,4	-1,2
Oltre 50.000 abitanti	42,8	45,5	-2,7
Periferie aree metropolitane	35,2	43,2	-8,1
Centri aree metropolitane	44,9	51,8	-6,9
			0,0
VALUTAZIONE OGGETTIVA DELLA ZONA DI RESIDENZA(*)			
Zona senza aree degradate e buona illuminazione	35,8	-	-
Zona con aree degradate e scarsa illuminazione	46,5	-	-
VALUTAZIONE SOGGETTIVA DELLA ZONA DI RESIDENZA			
Zona a rischio criminalità	53,6	56,2	-2,6
Zona non a rischio di criminalità	35,6	39,8	-4,2
MISURE DI PROTEZIONE ADOTTATE			
Senza protezioni	32,4	38,0	-5,6
Monoprotette	40,6	44,3	-3,7
Multiprotette	43,0	48,4	-5,5
Famiglie vittime di reato (numerosità campionaria)	4.710	5.280	
Famiglie vittime di reato (popolazione stimata)	645.433	653.804	
Famiglie vittime di reato (% sul totale dei residenti)	38,9	42,7	

(*) Non sono possibili i confronti poiché nella precedente indagine queste informazioni non sono state rilevate.

renderle più visibili e, di conseguenza, più interessanti agli occhi di chi vuole commettere simili reati. Il fatto poi che siano anche quelle più protette non deve trarre in inganno. È molto probabile, infatti, che queste famiglie abbiano deciso di adottare sistemi di sicurezza per proteggere i propri averi solo dopo aver subito il danno.

Si è accennato prima che il rischio di vittimizzazione varia in base al reato. Questa è la ragione per cui si è pensato di distinguere i nove delitti sin qui esaminati in maniera generale in tre categorie delittuose e di presentarli separatamente in altrettante tabelle. Il criterio della classificazione dei reati tiene conto dell'obiettivo verso cui sono diretti. Sicché, nella tabella sei sono riportati i delitti che hanno come bersaglio i mezzi di trasporto posseduti dalla famiglia, nella tabella sette quelli contro l'abitazione, infine, nell'ultima si collocano due reati, gli atti di vandalismo e quelli contro gli animali, che sono stati catalogati sotto la voce generica degli altri reati.

Se si osservano le tre tabelle, è singolare quanto le caratteristiche della vittimizzazione familiare costruita a partire da tutti i reati valgano essenzialmente anche nel caso in cui gli stessi si esaminano uno per uno, anche per quelli non predatori come gli atti di vandalismo (cfr. tabelle 6, 7 e 8). Questa è la ragione principale per cui si è ritenuto opportuno approfondire l'analisi mantenendo ferma una caratteristica familiare. In altri termini, così come è successo per gli individui, anche per le famiglie si è pensato di distinguere le categorie di tutte le variabili in analisi a partire da una caratteristica familiare che presentasse una correlazione forte con il tasso di vittimizzazione. Nel caso in questione la costante è rappresentata dalla classe sociale della famiglia poiché, tra tutte quelle trattate, è la proprietà che più di altre sembra discriminare l'esposizione al rischio.

Per delineare la mappa dei gruppi familiari che nella nostra regione corrono maggiori rischi di subire uno dei reati prima ricordati, anche in questo caso si è deciso di utilizzare i grafici e, su ciascuno di essi, di riportare solamente le **dieci categorie familiari più a rischio**, scelte tra quelle che presentano un tasso abbastanza superiore alla media generale (ovvero, la media della popolazione regionale delle famiglie che nel grafico è rappresentata da una linea tratteggiata).

Tab. 6 - Famiglie in Emilia-Romagna che dal 2000 al 2002 sono rimaste vittime di reati contro i mezzi di trasporto. Analisi secondo alcune caratteristiche familiari (per 100 famiglie)

	Reati contro i mezzi di trasporto				
	Furto di autoveicoli	Furto di motoveicoli	Furto di biciclette	Furto di parti di veicoli	Furto su veicoli
TIPOLOGIA FAMILIARE					
Con un componente	3,9	1,0	6,6	5,2	5,5
Con due componenti	4,7	0,9	7,9	6,1	8,0
Con tre componenti	7,5	1,4	12,1	8,2	9,6
Con quattro o più componenti	7,2	2,2	12,7	9,4	11,7
CLASSE SOCIALE DELLA FAMIGLIA					
Borghesia	8,2	2,8	14,4	11,2	11,8
Classe media impiegatizia	6,1	1,2	11,1	8,9	10,2
Piccola borghesia	6,6	1,0	9,4	6,2	9,1
Classe operaia	4,5	1,2	7,3	5,0	6,4
Esclusi	2,0	0,2	5,2	3,2	2,1
AMPIEZZA DEL COMUNE					
Fino a 2.000 abitanti	5,1	2,7	3,4	2,2	9,4
2.001-10.000 abitanti	4,7	0,2	4,8	4,7	6,6
10.001-50.000 abitanti	5,3	1,0	10,4	7,8	9,3
Oltre 50.000 abitanti	5,6	1,4	13,4	7,3	8,9
Periferie aree metropolitane	7,6	0,7	4,4	5,2	7,8
Centri aree metropolitane	7,2	3,6	9,6	10,8	9,3
VALUTAZIONE OGGETTIVA DELLA ZONA DI RESIDENZA					
Zona senza aree degradate e buona illuminazione	5,3	1,1	8,7	5,7	7,7
Zona con aree degradate e scarsa illuminazione	6,6	1,7	11,4	10,2	10,2
VALUTAZIONE SOGGETTIVA DELLA ZONA DI RESIDENZA					
Zona a rischio criminalità	10,1	2,0	13,1	12,0	13,5
Zona non a rischio di criminalità	4,6	1,1	8,7	5,9	7,3
MISURE DI PROTEZIONE ADOTTATE					
Senza protezioni	4,4	1,1	8,6	5,5	6,1
Monoprotette	6,0	1,3	10,1	7,3	9,1
Multiprotette	6,3	1,4	9,6	8,0	9,8
Famiglie vittime di reato (numerosità campionaria)	639	176	1.361	831	981
Famiglie vittime di reato (popolazione stimata)	93.541	21.035	157.316	115.929	139.743
Famiglie vittime di reato (% sul totale dei residenti)	5,6	1,3	9,5	7,0	8,4

Tab. 7 - Famiglie in Emilia-Romagna che dal 2000 al 2002 sono rimaste vittime di reati contro l'abitazione. Analisi secondo alcune caratteristiche familiari (per 100 famiglie)

	Reati contro l'abitazione	
	Furto nella 1 ^a casa	Furto esterno alla 1 ^a casa
TIPOLOGIA FAMILIARE		
Con un componente	5,4	2,6
Con due componenti	5,0	3,1
Con tre componenti	6,0	2,8
Con quattro o più componenti	7,7	4,4
CLASSE SOCIALE DELLA FAMIGLIA		
Borghesia	8,7	3,3
Classe media impiegatizia	5,8	4,3
Piccola borghesia	6,4	2,9
Classe operaia	4,9	2,4
Esclusi	4,8	1,8
TIPO DI ABITAZIONE		
Villa, villino	8,8	3,2
Signorile	3,6	1,5
Civile	4,6	3,0
Economica, popolare	4,7	3,5
Rurale	7,7	4,3
Abitazione impropria (prefabbricati, container)	0,0	0,0
Altro	0,0	0,0
AMPIEZZA DEL COMUNE		
Fino a 2.000 abitanti	1,9	3,3
2.001-10.000 abitanti	5,7	2,7
10.001-50.000 abitanti	6,0	3,4
Oltre 50.000 abitanti	6,0	3,3
Periferie aree metropolitane	6,1	1,9
Centri aree metropolitane	5,7	3,9
VALUTAZIONE OGGETTIVA DELLA ZONA DI RESIDENZA		
Zona senza aree degradate e buona illuminazione	5,2	2,7
Zona con aree degradate e scarsa illuminazione	7,4	4,3
VALUTAZIONE SOGGETTIVA DELLA ZONA DI RESIDENZA		
Zona a rischio criminalità	9,4	5,2
Zona non a rischio di criminalità	5,0	2,7
MISURE DI PROTEZIONE ADOTTATE		
Senza protezioni	4,4	1,6
Monoprotette	5,6	3,4
Multiprotette	7,4	4,3
Famiglie vittime di reato (numerosità campionaria)	670	369
Famiglie vittime di reato (popolazione stimata)	96.881	52.120
Famiglie vittime di reato (% sul totale dei residenti)	5,8	3,1

Tab. 8 - Famiglie in Emilia-Romagna che dal 2000 al 2002 sono rimaste vittime di atti di vandalismo contro i beni e di reati contro gli animali. Analisi secondo alcune caratteristiche familiari (per 100 famiglie)

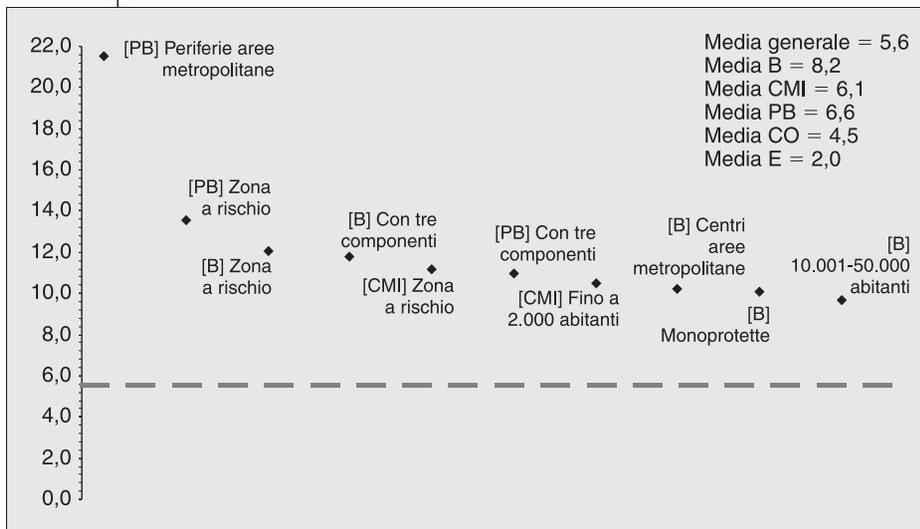
	Altri reati	
	Vandalismi	Contro gli animali
TIPOLOGIA FAMILIARE		
Con un componente	10,6	1,8
Con due componenti	15,7	2,6
Con tre componenti	20,7	2,7
Con quattro o più componenti	18,0	5,2
CLASSE SOCIALE DELLA FAMIGLIA		
Borghesia	24,7	4,2
Classe media impiegatizia	18,6	2,7
Piccola borghesia	14,1	3,5
Classe operaia	12,8	2,6
Esclusi	11,4	1,0
AMPIEZZA DEL COMUNE		
Fino a 2.000 abitanti	6,2	5,8
2.001-10.000 abitanti	11,3	3,9
10.001-50.000 abitanti	16,8	3,7
Oltre 50.000 abitanti	18,0	2,2
Periferie aree metropolitane	12,8	2,6
Centri aree metropolitane	21,1	1,4
VALUTAZIONE OGGETTIVA DELLA ZONA DI RESIDENZA		
Zona senza aree degradate e buona illuminazione	14,2	2,3
Zona con aree degradate e scarsa illuminazione	20,3	4,4
VALUTAZIONE SOGGETTIVA DELLA ZONA DI RESIDENZA		
Zona a rischio criminalità	23,4	4,1
Zona non a rischio di criminalità	14,3	2,6
MISURE DI PROTEZIONE ADOTTATE		
Senza protezioni	12,6	1,8
Monoprotette	16,2	2,7
Multiprotette	18,9	4,1
Famiglie vittime di reato (numerosità campionaria)	2.013	277
Famiglie vittime di reato (popolazione stimata)	265.370	48.110
Famiglie vittime di reato (% sul totale dei residenti)	16,0	2,9

Le famiglie dell'Emilia-Romagna che dal 2000 al 2002 hanno subito un **furto di autoveicolo** sono state poco meno di 95.000 (5,6%). Si tratta soprattutto di famiglie borghesi, della piccola borghesia e della classe media impiegatizia. Nelle prime dieci posizioni non vi sono gruppi familiari che si collocano ai livelli inferiori della gerarchia sociale o quelli della classe operaia. Le famiglie della piccola borghesia più a rischio sono composte da tre componenti e vivono nella cintura delle aree metropolitane in zone valutate a rischio di criminalità. Anche quelle borghesi sono formate da tre persone ma, a differenza delle prime, vivono nei grandi centri urbani o nei comuni di medie dimensioni (10.000-50.000 abitanti) anch'esse, però, in luoghi considerati a rischio criminale e che, probabilmente pure per questo motivo, si sono preoccupate di proteggere i propri averi. Le famiglie che appartengono alla classe media impiegatizia risiedono invece nei piccoli comuni con meno di 2.000 abitanti in un luogo che, se ci si attiene alla percezione di chi ha risposto all'indagine, è a rischio di delittuosità (cfr. grafico 7).

Essendo un mezzo di trasporto sicuramente meno diffuso rispetto agli autoveicoli, oltre che poco remunerativo e senza un preciso mercato illegale, il **furto di motoveicoli** è un reato poco incisivo sulla vittimizzazione familiare. Sono state circa 20.000 le famiglie che ne hanno subito uno (1,3%) e, malgrado quelle della piccola borghesia che risiedono nei piccoli comuni registrino un tasso quasi dieci volte superiore alla media della regione, i soggetti protagonisti sono ancora una volta le famiglie più facoltose. In particolare, vittime di questo reato sono più che altro le famiglie borghesi con più di quattro componenti o, indifferentemente, unipersonali (i *single*) che vivono nelle grandi città (nelle aree metropolitane o in comuni con oltre 50.000 abitanti) in zone che presentano aree degradate e a rischio di criminalità e che non proteggono i beni posseduti. Fra le prime dieci categorie più a rischio vi sono anche le famiglie operaie e della classe media impiegatizia dei grandi centri urbani (cfr. grafico 8).

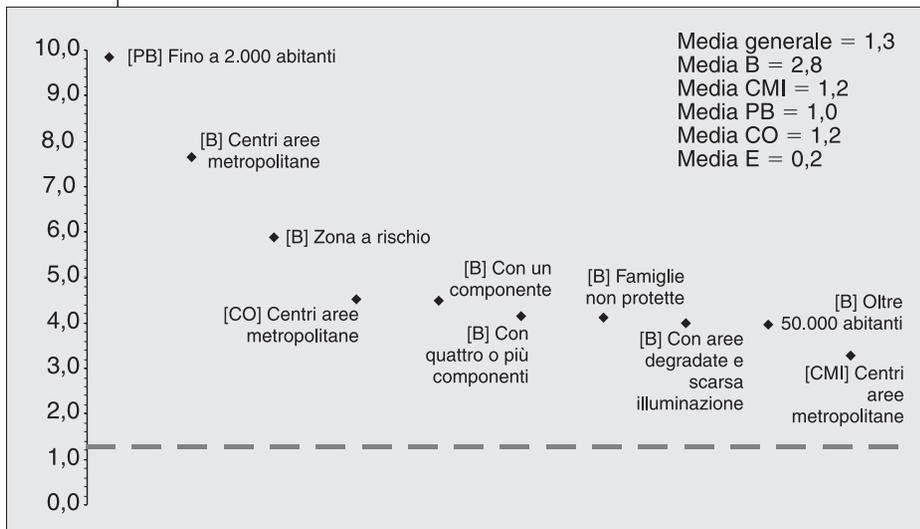
Il **furto di biciclette** ha riguardato quasi 160.000 famiglie (9,5%). Sebbene fra le prime posizioni siano presenti anche le famiglie più numerose che si collocano ai livelli bassi della scala sociale, questo è un reato perpetrato *specialmente* a danno delle famiglie borghesi e della classe media impiegatizia. In particolare, fra le prime si distinguono quelle con tre o più componenti che vivono in comuni con oltre 10.000 abitanti in zone valutate a rischio criminale e che per difendersi hanno

Grafico 7 - Le dieci categorie familiari più a rischio di furto di autoveicoli in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



Legenda: B = Borghesia; CMI = Classe media impiegatizia; PB = Piccola borghesia; CO = Classe operaia; E = Esclusi

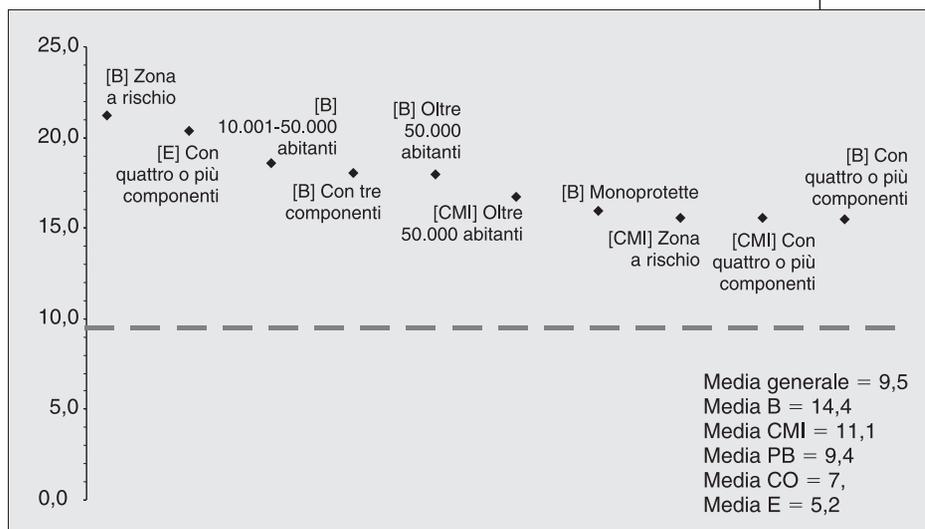
Grafico 8 - Le dieci categorie familiari più a rischio di furto di motoveicoli in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



Legenda: B = Borghesia; CMI = Classe media impiegatizia; PB = Piccola borghesia; CO = Classe operaia; E = Esclusi

adottato sistemi di protezione. Allo stesso modo, tra le famiglie della classe media spiccano quelle più numerose (con oltre quattro componenti) che vivono in grandi centri urbani in zone a rischio di azioni criminali (cfr. grafico 9).

Grafico 9 - Le dieci categorie familiari più a rischio di furto di bici in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).

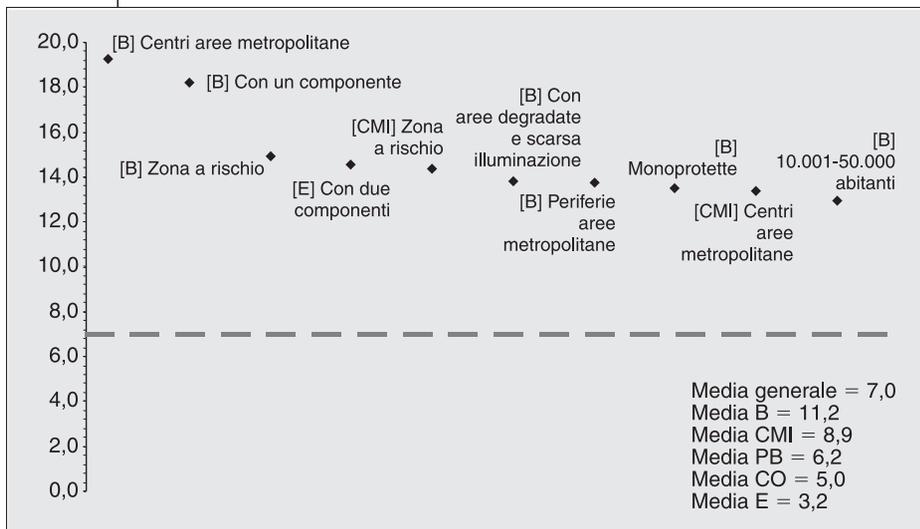


Legenda: B = Borghesia; CMI = Classe media impiegatizia; PB = Piccola borghesia; CO = Classe operaia; E = Esclusi

In tre anni il **furto di parti di veicoli** è stato compiuto a danno di circa 116.000 famiglie (7%). Come per il precedente, se si escludono le famiglie meno agiate con due componenti, questo reato interessa *soprattutto* le famiglie che appartengono alla borghesia o alla classe media impiegatizia. Le famiglie borghesi sono più che altro quelle con un solo membro che risiedono nei centri metropolitani o nelle cinture ad essi adiacenti e nei comuni di medie dimensioni (10.000-50.000 abitanti), in zone degradate e valutate a rischio di delittuosità. Le famiglie della classe media anch'esse vivono nei grandi agglomerati urbani in zone considerate pericolose (cfr. grafico 10).

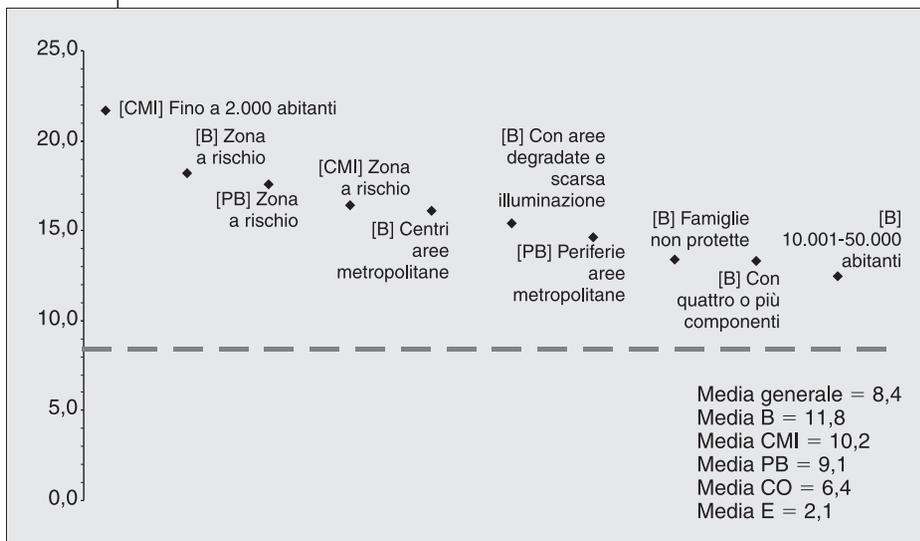
Il **furto sugli autoveicoli** ha coinvolto quasi 140.000 famiglie emiliano-romagnole (8,4%). Si tratta *principalmente* di famiglie borghesi, della classe media impiegatizia e della piccola borghesia. Tra le prime vi sono le famiglie più numerose che

Grafico 10 - Le dieci categorie familiari più a rischio di furto di parti di autoveicoli in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



Legenda: B = Borghesia; CMI = Classe media impiegatizia; PB = Piccola borghesia; CO = Classe operaia; E = Esclusi

Grafico 11 - Le dieci categorie familiari più a rischio di furto su autoveicoli in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



Legenda: B = Borghesia; CMI = Classe media impiegatizia; PB = Piccola borghesia; CO = Classe operaia; E = Esclusi

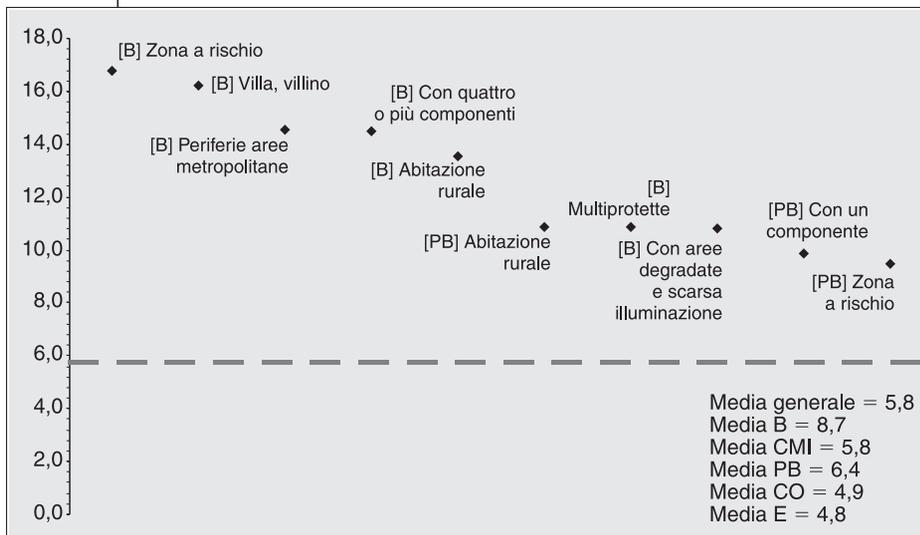
vivono nei grandi agglomerati urbani o nei comuni di medie dimensioni (con 10.000-50.000 abitanti) in zone con aree degradate e a rischio criminale, infine, sono presenti anche quelle che non hanno preso misure per difendere la proprietà. Quelle della classe media impiegatizia vivono nei piccoli comuni in zone considerate pericolose, mentre quelle della piccola borghesia risiedono nelle periferie urbane anch'esse, però, in luoghi a rischio (cfr. grafico 11).

I reati che sin qui sono stati esaminati si riferivano ai mezzi di trasporto. Essendo beni mobili non è detto che essi si siano verificati nel comune di residenza delle famiglie. I due reati che seguono invece hanno come obiettivo l'abitazione ed è certo, dunque, che il luogo dove si sono verificati corrisponda a quello in cui la famiglia risiede.

Come si è accennato prima, il **furto in appartamento** è un reato che, a partire dal 1997, in Emilia-Romagna è stato in continua diminuzione. Nel triennio considerato dalla seconda indagine di vittimizzazione ha toccato poco meno di 100.000 famiglie (5,8%). Sono *soprattutto* le famiglie borghesi e della piccola borghesia ad averne subito uno. Nelle prime dieci posizioni non vi sono gruppi familiari della classe media impiegatizia, operaia o che si collocano ai livelli inferiori della scala sociale. Tra le famiglie della borghesia, le più a rischio di un furto in appartamento sono quelle composte da più di quattro componenti che risiedono nelle cinture metropolitane in zone con aree degradate e a rischio di criminalità e che alloggiano in abitazioni indipendenti (ville, villini o case rurali) dotate di più di un sistema di protezione. Tra le famiglie della piccola borghesia si distinguono i nuclei composti da un solo componente residenti in zone considerate a rischio di criminalità e che dimorano in abitazioni rurali (cfr. grafico 12).

Sono state oltre 50.000 le famiglie che hanno subito un **furto esterno all'abitazione** (3,1%). Ad esserne colpite in maggior misura sono *essenzialmente* quelle che appartengono alla classe media e alla borghesia ma, nonostante registrino un tasso medio inferiore a quello regionale, tra le prime dieci categorie più a rischio vi sono anche le famiglie della piccola borghesia che risiedono nei comuni con meno di 2.000 abitanti in abitazioni di tipo rurale e quelle meno abbienti che soggiornano in luoghi con problemi di degrado e di illumina-

Grafico 12 - Le dieci categorie familiari più a rischio di furto nella prima casa in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



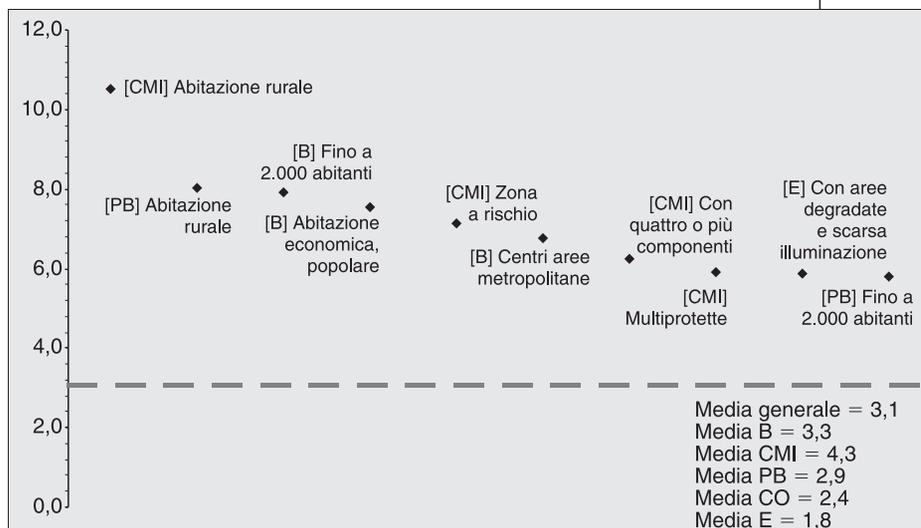
Legenda: B = Borghesia; CMI = Classe media impiegatizia; PB = Piccola borghesia; CO = Classe operaia; E = Esclusi

zione delle strade. Tra le famiglie della classe media, le più a rischio appaiono quelle composte da molti membri che risiedono in zone ritenute a rischio criminale in alloggi rurali dotati di diversi sistemi di protezione. Le famiglie borghesi vivono, invece, nelle piccole realtà comunali o, viceversa, nei grandi centri urbani in abitazioni modeste (cfr. grafico 13).

I due reati che seguono, pur avendo come obiettivo il patrimonio della famiglia, si distinguono dai precedenti per la motivazione che spinge gli autori a commetterli. Quelli visti sin qui si qualificano come reati predatori e, perciò, si presume che vengano commessi per ricavarne una remunerazione economica. Quali siano esattamente i motivi che inducono a commettere atti di vandalismo o a maltrattare gli animali non è dato saperlo. A meno che non siano commissionati dietro retribuzione, le motivazioni che spingono gli autori di questi reati sono di sicuro diverse dalla ricompensa economica.

Tra tutti i reati considerati, gli **atti di vandalismo** sono quelli che hanno raccolto il maggior numero di vittime. Le famiglie emiliane-romagnole che nel periodo in analisi hanno subito

Grafico 13 - Le dieci categorie familiari più a rischio di furto esterno alla prima casa in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



Legenda: B = Borghesia; CMI = Classe media impiegatizia; PB = Piccola borghesia; CO = Classe operaia; E = Esclusi

questo genere di reato sono state oltre 265.000 (16%). Si tratta *fondamentalmente* di famiglie borghesi. I nuclei della classe media si inquadrano sopra la media regionale ma nessuna delle categorie più a rischio rimanda a questo genere familiare. Infatti, tra i dieci gruppi vi sono solo le famiglie che si collocano alle due estremità della gerarchia sociale, ovvero, quelle borghesi e quelle meno facoltose. Queste ultime sono composte da due componenti e vivono nei centri metropolitani. Tra le famiglie della borghesia si distinguono sia quelle composte da un solo membro che da tre componenti, inoltre, quelle che risiedono nei grandi centri urbani (nei centri e nelle periferie delle aree metropolitane o nei comuni con più di 50.000 abitanti) in zone degradate e a rischio di criminalità e che posseggono più di un sistema di sicurezza (cfr. grafico 14).

Infine i **reati contro gli animali**. Dopo i furti di biciclette sono i reati meno diffusi poiché hanno coinvolto meno di 50.000 famiglie (2,9%). Sebbene fra le prime posizioni vi siano anche le famiglie operaie e della classe media, questi reati toccano *principalmente* le famiglie borghesi o della piccola borghesia. Le famiglie borghesi più a rischio difendono i propri beni e vivono

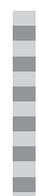
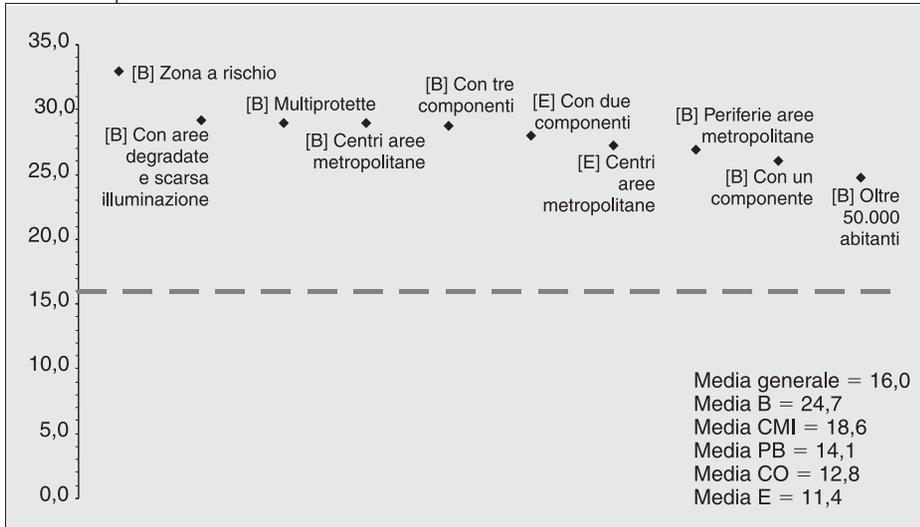
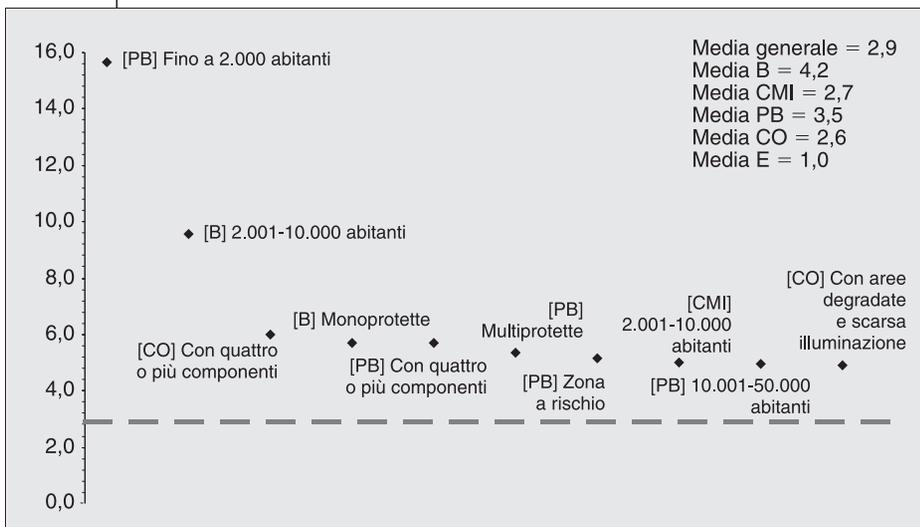


Grafico 14 - Le dieci categorie familiari più a rischio di atti vandalici contro i beni in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



Legenda: B = Borghesia; CMI = Classe media impiegatizia; PB = Piccola borghesia; CO = Classe operaia; E = Esclusi

Grafico 15 - Le dieci categorie familiari più a rischio di reati contro gli animali in Emilia-Romagna (Anni 2000-2002).



Legenda: B = Borghesia; CMI = Classe media impiegatizia; PB = Piccola borghesia; CO = Classe operaia; E = Esclusi

nei comuni con meno di 10.000 abitanti. Invece, quelle della piccola borghesia sono composte da quattro o più componenti, risiedono nei comuni di piccole e medie dimensioni in zone considerate a rischio di criminalità e sono molto protette. Le famiglie della classe media vivono in comuni con meno di 10.000 abitanti mentre quelle operaie in zone che presentano problemi di degrado e di scarsa illuminazione (cfr. grafico 15).

4. Alcune ipotesi esplicative delle differenze nei rischi di vittimizzazione

I risultati dell'indagine sulla sicurezza dei cittadini descritti nel corso di questo capitolo dimostrano ancora una volta quanto il rischio di vittimizzazione dipenda decisamente dalle caratteristiche delle vittime (siano esse individui o famiglie) e varia a seconda del reato che si prende in esame.

La comparazione con il triennio osservato dalla prima inchiesta è stato utile perché ha messo in luce un aspetto che difficilmente si sarebbe potuto riscontrare con i dati amministrativi raccolti dalle forze di polizia o dalla magistratura. Vale a dire, la stabilità che i gruppi più a rischio hanno mantenuto nel passaggio da una rilevazione all'altra a fronte di una variazione che, nello stesso periodo, ha avuto il tasso di vittimizzazione. Come si ricorderà, dalla seconda metà degli anni novanta ai primi tre anni del 2000 i reati contro l'individuo, soprattutto quelli contro la proprietà, hanno coinvolto un numero maggiore di persone, sebbene le categorie sociali più a rischio nello stesso periodo siano rimaste praticamente invariate. Questo significa che le donne erano i soggetti più colpiti negli anni novanta ed hanno continuato ad esserlo anche negli anni 2000. Lo stesso dicasi per i giovani, le persone che vivono da sole, i più istruiti, gli appartenenti alle classi sociali più abbienti, i residenti nelle aree metropolitane, le persone che hanno l'abitudine di trascorre molto tempo fuori casa. Per alcuni di questi gruppi il rischio si è addirittura intensificato, in certi casi anche in maniera considerevole. È quello che è successo ai liberi professionisti che, tra gli occupati, sono diventati i soggetti più a rischio di subire un reato. Non è dato sapere con certezza perché si sia verificato ciò, ma si può ipotizzare che sia dovuto ad un incremento della popolazione di questi lavoratori alla cui

origine vi sono senza dubbio le nuove forme di contratto che sempre più stanno caratterizzando il mondo del lavoro. Ciò è ancora più vero per le famiglie. A differenza degli individui, però, le famiglie dell'Emilia-Romagna vittime della criminalità sono diminuite. In breve, nonostante vi sia stata una flessione nel tasso di vittimizzazione familiare, i nuclei più numerosi, della borghesia, residenti nei grandi centri urbani in zone con problemi di degrado e di criminalità e che adottano sistemi di sicurezza per proteggere i beni, all'inizio del nuovo millennio continuano ad essere quelli maggiormente a rischio di rimanere vittime della criminalità.

A questo punto rimane da capire quali possano essere i motivi per cui tra i diversi gruppi sociali sussistano queste differenze nel rischio di vittimizzazione.

A tale proposito esistono due teorie che formulano alcune interessanti ipotesi interpretative. Una è la **teoria dello stile di vita**, l'altra è la **teoria delle attività abituali**.

La prima è in grado di spiegare queste disparità limitatamente ai reati che coinvolgono l'individuo. Secondo questa teoria le differenze di rischio che esistono tra i diversi gruppi sociali sono riconducibili allo stile di vita di una persona. Esso è dato dall'insieme delle attività che un individuo svolge quotidianamente per lavoro, per studio, per la gestione della casa o per il tempo libero. Si corre il rischio di rimanere vittima della criminalità quanto più si frequentano certi luoghi in determinati momenti ad alto rischio criminale e quanto più ci si trova a contatto con individui inclini a compiere determinati reati.

È una tesi utile per leggere anche i risultati emersi dall'indagine condotta nella nostra regione. Dunque, si spiega in questo modo perché anche in Emilia-Romagna a subire scippi, borseggi, furti di oggetti, rapine, aggressioni e minacce siano per lo più le persone giovani, *single*, istruite, occupate, studenti e residenti nei grandi centri urbani. Si presume che queste persone conducano, vuoi per lavoro, vuoi per motivi di studio, vuoi per svago, uno stile di vita più attivo rispetto a chi è anziano, a chi deve badare alla famiglia, a chi non lavora o non studia o che vive nei comuni in cui le possibilità di svago sono scarse (i piccoli comuni). Per i motivi sopra richiamati questi

sono i soggetti che tendono a trascorre più tempo fuori casa, di conseguenza, per essi è più facile incontrare possibili autori di reati e, dunque, di essere più a rischio di vittimizzazione. Se si escludono le aggressioni, come si è visto le donne sono costantemente più vittimizzate. È difficile spiegare questa differenza rispetto ai maschi. Si può ipotizzare che, a parità di stile di vita con i maschi, le donne siano obiettivi più facili poiché, da un lato hanno meno mezzi per potersi difendere da eventuali attacchi (sono più vulnerabili), dall'altro, sono soggetti che concedono maggiori opportunità a chi vuole commettere un reato (si pensi per esempio al borseggio). Se, invece, ad essere aggrediti sono più spesso i giovani maschi è perché probabilmente questi passano una parte considerevole del loro tempo con altri giovani maschi fra i quali si trovano più frequentemente coloro che commettono questi delitti.

La teoria delle attività abituali ha una portata più ampia della precedente poiché è possibile estenderla ai reati perpetrati a danno della famiglia ed è utile per capire soprattutto l'attività della criminalità predatoria. L'assunto di base di questa prospettiva è che affinché un reato si verifichi c'è bisogno innanzitutto di una persona disposta e capace di compierlo, in secondo luogo di un bersaglio interessante (sia esso un bene da danneggiare o da sottrarre o un individuo da aggredire), infine, dell'assenza di un guardiano (come forze dell'ordine o dei semplici cittadini). Secondo questa teoria, un gruppo sociale sarà tanto più a rischio quanto più si situerà nelle vicinanze di potenziali criminali (criterio della prossimità), costituirà un bersaglio interessante dal punto di vista simbolico o economico (criterio della remuneratività) e sarà meno difeso (criterio dell'accessibilità).

Tutto ciò spiega perché gli individui più a rischio sono regolarmente quelli che, come si è visto, escono con più assiduità. Seguendo la teoria delle attività abituali il motivo va ricercato nella prossimità di questi soggetti a possibili autori di reati. I giovani, ad esempio, sono più vittimizzati perché frequentando locali, discoteche o bar incontrano più facilmente potenziali criminali i quali di solito operano in determinati locali o zone della città. Se questi stessi individui sono anche meno difesi (per esempio le donne) e rappresentano un bersaglio interessante perché si presume posseggono beni più



remunerativi (si pensi ai dirigenti nel caso delle rapine personali), il rischio di vittimizzazione per essi cresce in modo considerevole.

Ma la teoria delle attività abituali aiuta a spiegare anche le differenze nel rischio di vittimizzazione delle famiglie. Si è visto che il rischio di subire un reato per una famiglia cambia con il numero dei suoi componenti, con la posizione che occupa nella gerarchia sociale, con la dimensione dei comuni in cui risiedono, con le caratteristiche della zona in cui vivono e con i sistemi di protezione adottati. Se, dunque, a subire un reato sono principalmente i nuclei familiari che si collocano ai livelli più alti della gerarchia sociale (come le famiglie della borghesia) è perché essi, secondo la teoria delle attività abituali, rappresentano bersagli interessanti, poiché si ipotizza che posseggano beni di valore e, dunque, merce che quando viene immessa sul mercato illegale offre maggiori guadagni. Inoltre, se le più vittimizzate sono, a parità di classe sociale, le famiglie che vivono in zone valutate a rischio di criminalità è perché probabilmente questi soggetti non solo sono interessanti dal punto di vista della remunerazione ma sono anche situati nelle vicinanze di potenziali criminali (criterio della prossimità). Infine, se a subire maggiori reati sono le stesse famiglie che vivono nei centri metropolitani in zone che presentano problemi di degrado e che sono scarsamente illuminate è perché, considerate la caratteristica del luogo in cui vivono, sono meno controllate (criterio dell'accessibilità).

Note

¹ La classe sociale è una variabile creata a partire dalla posizione nella professione del capofamiglia. Le categorie sono state costruite nel modo seguente: «Borghesia», composta dagli occupati, da chi è in cerca occupazione e dagli ex occupati come dirigente, imprenditore, libero professionista; «Classe media impiegatizia», composta dagli occupati, da chi è in cerca occupazione e dagli ex occupati come direttivo, quadro, impiegato, intermedio; «Piccola borghesia», composta dagli occupati, da chi è in cerca occupazione e dagli ex occupati come lavoratore in proprio, socio di cooperativa o di beni e servizi, coadiuvante; «Classe operaia», composta dagli occupati, da chi è in cerca occupazione e dagli ex occupati come capo operaio, operaio subalterno ed assimilati, apprendista, lavorante a domicilio per conto di imprese; «Esclusi», composta da persone che non lavorano, non hanno mai lavorato e che, perciò, non è possibile assegnare ad una posizione specifica nella professione.

Bibliografia

ARCIDIACONO E., SACCHINI G.

2003 *Le statistiche della delittuosità nei capoluoghi e nelle province dell'Emilia-Romagna. Serie storica di alcuni delitti dal 1984 al 2003*. Bologna, Regione Emilia-Romagna (Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della polizia locale). Reperibile sul sito <http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/sicurezza/statistiche/>

BARBAGLI M., COLOMBO A., SAVONA E.U.

2003 *Sociologia della devianza*, Bologna, Il Mulino.

ISTAT

1993 *Statistiche giudiziarie*, Roma, Istat.

ISTAT

1999 *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione*, Roma, Istat.

ISTAT

2003 *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione*, Roma, Istat, (versione provvisoria).

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

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

Appendice

Estratto del questionario dell'indagine «Sicurezza dei cittadini. Anno 2002»

* * *

Sezione 11 – I reati contro la famiglia

In tutti i quesiti in cui è presente il “numero di volte” in cui è stato subito un reato va inserito un WARNING che si attiva quando viene digitato un numero superiore a 7: “Attenzione! Sono stati indicati 7 reati. Confermi?”.

In generale, sul numero di volte, il range di ammissibilità dei valori è da 1 a 98.

In tutti i quesiti in cui è scritto MARZO 2001, il mese va modificato con il mese effettivo in cui avviene la rilevazione.

(Per tutti)

TENTATO FURTO E FURTO DI VEICOLI

11.1. Negli ultimi 3 anni la sua famiglia ha posseduto o possiede:

N0=9 Sì → (1-8)

Quanti n°

- Automobile? _____ → |__|
- Furgone, camion, trattore, camper? _____ → |__|
- Moto? _____ → |__|
- Motorino? _____ → |__|
- Bicicletta? _____ → |__|

Furto o tentato furto, automobile

(Se possiede o ha posseduto l'automobile)

11.2. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato l'automobile?

- No _____ 1
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.3. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |__|__|
- Non ricorda _____ 3

(Se sì)

11.4. Il veicolo è stato effettivamente rubato?

(possibili più risposte)

- No _____ 1 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|
- Sì _____ 2 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|

Furto o tentato furto, furgone, camion, trattore, camper

(Se possiede o ha posseduto il furgone, il camion o il trattore)

11.5. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato il furgone, il camion, il trattore o il camper?

- No _____ 1
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.6. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3

(Se sì)

11.7. Il veicolo è stato effettivamente rubato?

(possibili più risposte)

- No _____ 1 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|
- Sì _____ 2 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|

Furto o tentato furto moto

(Se possiede o ha posseduto la moto)

11.8. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato la moto?

- No _____ 1
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.9. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3

(Se sì)

11.10. Il veicolo è stato effettivamente rubato?

(possibili più risposte)

- No _____ 1 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|
- Sì _____ 2 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|

Furto o tentato furto motorino

(Se possiede o ha posseduto il motorino)

11.11. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato il motorino?

- No _____ 1
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.12. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3

(Se sì)

11.13. Il veicolo è stato effettivamente rubato?

(possibili più risposte)

- No _____ 1 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|
- Sì _____ 2 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|

Furto o tentato furto bicicletta

(Se possiede o ha posseduto la bicicletta)

11.14. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha tentato di rubarle o le ha rubato la bicicletta?

- No _____ 1
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.15. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3

(Se sì)

11.16. Il veicolo è stato effettivamente rubato?

(possibili più risposte)

- No _____ 1 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|
- Sì _____ 2 → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|

FURTO DI PARTI DI VEICOLI E DI OGGETTI DA VEICOLI

(Per chi possiede o ha posseduto l'automobile, il furgone/camion/trattore/camper, la moto, il motorino, la bicicletta)

11.17. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha rubato una o più parti appartenenti ai veicoli di sua proprietà o della sua

famiglia, ad esempio le borchie, i cerchioni, la ruota di scorta, la benzina, l'antenna?

Furto di parti del veicolo → (SE SÌ)
**È SUCCESSO NEGLI
 ULTIMI 12 MESI,
 CIOÈ DA MARZO 2001?**

	NO	SÌ		NO	SÌ	RICORDA	N° volte
■ Automobile	1	2	→	1	2	3	_ _
■ Furgone, camion, trattore, camper	1	2	→	1	2	3	_ _
■ Moto	1	2	→	1	2	3	_ _
■ Motorino	1	2	→	1	2	3	_ _
■ Bicicletta	1	2	→	1	2	3	_ _

11.18. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha rubato degli oggetti che erano all'interno dei veicoli di proprietà sua o della sua famiglia, tipo valigie, occhiali, compact disk, autoradio?

- No _____ 1 → passare al quesito 11.20
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.19. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3

ATTI DI VANDALISMO

(Per tutti)

11.20. Sempre negli ultimi 3 anni, la sua abitazione o alcune parti di essa sono state volutamente danneggiate o distrutte (imbrattamento, finestre rotte, porte graffiate)?

16.b1. No ___ 1 → Se possiede o ha posseduto un veicolo negli ultimi 3 anni, passare al quesito 11.22; altrimenti passare al quesito 11.24

16.b2. Sì ___ 2

(Se sì)

11.21. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3



(Per chi possiede o ha posseduto l'automobile, il furgone/camion/trattore/camper, la moto, il motorino, la bicicletta)

11.22. Sempre negli ultimi 3 anni, l'automobile o altri veicoli di sua proprietà o di proprietà della sua famiglia sono stati volutamente danneggiati o distrutti con atti vandalici (carrozzeria graffiata, finestrini rotti, parti meccaniche rovinare, copertoni squarciati)?

- No _____ 1 → passare al quesito 11.24
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.23. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3

(Per tutti)

11.24. Sempre negli ultimi 3 anni, altri beni di proprietà sua o della sua famiglia sono stati volutamente danneggiati o distrutti?

- No _____ 1 → passare al quesito 11.26
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.25. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì (specificare cosa) _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3

MALTRATTAMENTO E FURTO ANIMALI

(Per tutti)

11.26. Negli ultimi 3 anni la sua famiglia ha posseduto o possiede animali?

- No _____ 1 → passare al quesito 11.31
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.27. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha rubato o ha cercato di rubarle gli animali di sua proprietà o di proprietà della sua famiglia?

- No _____ 1 → passare al quesito 11.29
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.28.- È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3

(Per chi possiede animali o ha posseduto animali)

11.29. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno ha maltrattato, ferito o ucciso gli animali di sua proprietà o di proprietà della sua famiglia?

- No _____ 1 → passare al quesito 11.31
- Sì _____ 2

(Se sì)

11.30. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

- No _____ 1
- Sì _____ 2 → quante volte? |_|_|
- Non ricorda _____ 3

FURTO E TENTATO FURTO IN ABITAZIONE
--

(Per tutti)

11.31. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno le ha rubato o ha tentato di rubarle qualcosa nella abitazione in cui vive o in una casa che ha a disposizione o che ha usato ad esempio nel periodo delle vacanze? non consideri il furto di oggetti esterni alla casa, come la posta, lo zerbino, il tubo per innaffiare, o oggetti dal pianerottolo.

- | | | |
|--|---------|---------|
| | NO | SÌ |
| ■ Nell'abitazione in cui vive _____ | 1 _____ | 2 _____ |
| ■ In una abitazione secondaria
(al mare, in montagna) _____ | 1 _____ | 2 _____ |

(Se sì)

11.32. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?
NON → (SE SÌ)

- | | | | |
|--|---------|---------|------------------|
| | NO | SÌ | RICORDA N° volte |
| ■ Nell'abitazione in cui vive _____ | 1 _____ | 2 _____ | 3 _____ _ _ |
| ■ In una abitazione secondaria
(al mare, in montagna) _____ | 1 _____ | 2 _____ | 3 _____ _ _ |

(Se è successo negli ultimi 12 mesi)

11.33. È stato effettivamente rubato qualcosa?

(possibili più risposte)

- Nell'abitazione in cui vive:
 - no → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|
 - sì → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|

- In una abitazione secondaria (al mare o in montagna):

no → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|

sì → quante volte è accaduto il fatto? |_|_|

11.34. Negli ultimi 3 anni le hanno rubato qualcosa da strutture esterne alla sua casa principale o alla sua casa secondaria, come da una rimessa degli attrezzi, uno scantinato, un giardino o dalla cassetta della posta? Non consideri il furto di biciclette e di veicoli.

NO SÌ

- Dall'abitazione in cui vive _____ 1 _____ 2

- Dall'abitazione secondaria
(al mare, in montagna) _____ 1 _____ 2

(Se sì)

11.35. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

NON → (SE SÌ)

NO SÌ RICORDA N° volte

- Dall'abitazione in cui vive ___ 1 ___ 2 ___ 3 ___ |_|_|

- Dall'abitazione secondaria
(al mare, in montagna) _____ 1 _____ 2 _____ 3 _____ |_|_|

INGRESSO ABUSIVO

(Per tutti)

11.36. Sempre negli ultimi 3 anni, qualcuno è entrato illegalmente nella abitazione in cui vive o in una casa che ha a disposizione (al mare, in montagna, ecc.) senza volere rubare nulla, ad esempio forzando la serratura o arrecando danni alle finestre?

(Attenzione a non inserire qui il tentato furto)

NO SÌ

- Nell'abitazione in cui vive _____ 1 _____ 2

- In una abitazione secondaria
(al mare, in montagna) _____ 1 _____ 2

(Se sì)

11.37. È successo negli ultimi 12 mesi, cioè DA MARZO 2001?

NON → (SE SÌ)

NO SÌ RICORDA N° volte

- Nell'abitazione in cui vive ___ 1 ___ 2 ___ 3 ___ |_|_|

- In una abitazione secondaria
(al mare, in montagna) _____ 1 _____ 2 _____ 3 _____ |_|_|



PARTE II

LO SVILUPPO

DELLE POLITICHE:

1994-2004

L'esperienza dell'Emilia-Romagna nel contesto europeo

di Rossella Selmini

1. Introduzione

Fin dalle sue origini il progetto “Città sicure” della Regione Emilia-Romagna¹ ha prestato una particolare attenzione da un lato allo sviluppo di una comune cultura in materia di sicurezza tra le amministrazioni locali italiane, dall'altro al rapporto con il più generale contesto europeo. In entrambi i casi, “Città sicure” si è trovata al centro di un processo – in cui ha giocato ruoli diversi a seconda delle diverse situazioni, agendo a volte come “esportatore” e a volte come “importatore” – di trasferimento e diffusione di idee, pratiche, strategie e politiche.

In questo contributo al Rapporto si offriranno ai lettori alcuni spunti di riflessione su come, durante questi dieci anni di attività, il lavoro della Regione Emilia-Romagna sui temi della sicurezza si è andato collocando all'interno di quel generale processo di *policy transfer* di cui oggi molto si discute nella letteratura politologica e sociologica. Cercheremo, insomma, di capire come le attività sviluppate dalla Regione Emilia-Romagna nel campo della sicurezza urbana si collochino nel processo, comune nella storia recente di molte democrazie occidentali, di sviluppo delle politiche di sicurezza in una nuova accezione. Questo tentativo rappresenta qualcosa che è in parte diverso da una comparazione tra esperienze o modelli (ai quali si farà comunque riferimento), per individuare differenze o analogie. Più precisamente, e come vedremo meglio anche in seguito, si tratta di cogliere l'aspetto dinamico della prospettiva comparata da un lato, dall'altro di individuare quelle caratteristiche specifiche del contesto che influenzano e conferiscono determinati caratteri ad una politica.

Come si è anticipato, questo processo di trasferimento da un contesto all'altro di concetti e politiche può avvenire a diversi livelli territoriali. Nel caso di un ente intermedio, come una Regione, ciò è particolarmente interessante, in quanto le

Regioni sono oggi, nel contesto europeo, enti territoriali direttamente coinvolti nel processo di costruzione dell'unità europea e, al tempo stesso, punto di riferimento politico e istituzionale per le città, cioè il luogo dove le politiche di sicurezza urbana si realizzano in maniera più significativa. Non a caso si è osservato prima che il progetto "Città sicure" è, fin dalle sue origini, ma sicuramente in maniera crescente negli ultimi anni, aperto a numerose relazioni con altri Stati, altre Regioni, con associazioni di città e con università europee e che da queste relazioni esso è stato profondamente influenzato, mentre al tempo stesso esso ha funzionato da animatore nell'intero contesto italiano, contribuendo in maniera determinante alla diffusione "domestica" di quelle idee e pratiche che circolavano in un contesto più globale. In questo contributo, tuttavia, ci limitiamo ad un tentativo di analisi del primo aspetto soltanto, cioè di come "Città sicure" si collochi nel processo di trasferimento delle politiche e delle idee sulla sicurezza a livello europeo, e quindi del suo ruolo prevalentemente "importatore", mentre sarebbe oggi assai più complesso ricostruirne il ruolo di "esportatore" a livello nazionale e, eventualmente, internazionale.

Ci è parso interessante tentare di ricostruire questa collocazione di "Città sicure" dentro al processo di trasferimento di idee e pratiche e nella relazioni con altri contesti, a distanza di dieci anni dall'avvio di una politica regionale sulla sicurezza. È infatti oggi possibile cogliere come si sono sviluppati alcuni processi interni al consolidamento di un modello regionale² di politiche per la sicurezza urbana e di come questo modello sia il risultato di alcune variabili che sono intervenute, in primo luogo le influenze esterne, gli interessi locali, e le specificità dei contesti.

Nelle pagine seguenti, dopo una necessaria premessa alla prospettiva di analisi individuata, cioè quella del "policy transfer", si cercherà di approfondire caratteristiche e peculiarità del modello regionale consolidato attraverso le attività di "Città sicure" in questi dieci anni, nella relazione con le idee e le pratiche che si andavano sviluppando e diffondendo in altri paesi, cercando quando possibile, di individuare se e come il nostro contesto regionale specifico ha dato forma e reinterpretato quelle idee e quelle pratiche.

2. Il trasferimento e la diffusione di idee, pratiche e politiche nel campo del controllo della criminalità

Uno dei fenomeni più significativi nel campo delle politiche criminali degli ultimi trent'anni è probabilmente rappresentato dall'emergere di nuove riflessioni e pratiche orientate a far fronte all'aumento dei tassi di criminalità e della percezione di insicurezza dei cittadini³. Sotto le varie denominazioni – ognuna delle quali richiederebbe una analisi più precisa – di “nuova prevenzione”, o “politiche di sicurezza urbana”, o “sicurezza delle comunità” e così via troviamo un consistente corpo di produzione scientifica, sociologica e criminologica, un insieme di programmi, azioni e politiche, di discorsi e concetti, che hanno in comune la dichiarata ricerca di una nuova strada per il controllo della criminalità. Questo approccio complessivo, che attraversa vari contesti (istituzionali e scientifici, per esempio) è stato oggetto di analisi estese e approfondite, anche da un punto di vista comparato. Nel 1997, in una ricerca comparata che rimane tra le più significative in questo campo, Hebberecht e Sack (1997, 21) osservano come “numerosi paesi europei hanno sviluppato, nel corso degli anni '80, nuovi discorsi, nuove pratiche e strutture per la prevenzione della criminalità. Questa trasformazione delle politiche criminali in Europa segue di poco un processo simile avviato nel Nord America”. Già in queste osservazioni si delinea una sorta di *continuum* tra le politiche e pratiche penali e criminali degli Stati Uniti e dell'Europa, attraverso un itinerario che vede la Gran Bretagna come contesto di più immediato e fedele recepimento delle nuove tendenze nel controllo penale e sociale nel Nord-America, a cui fa seguito successivamente, per gradi e attraverso continui adattamenti, una diffusione negli altri paesi europei, tra cui, per ultimi, i paesi del Sud dell'Europa⁴.

È evidente che questo processo di “import-export” è assai più complesso di quanto appena delineato, e implica continui riadattamenti e trasformazioni delle pratiche “importate”. In ogni caso, appare indiscutibile che nei paesi del Sud le c.d. nuove politiche di sicurezza arrivino più tardi rispetto al Nord e al Centro Europa⁵, così come i fenomeni che ne stanno all'origine si manifestano più tardi. In ogni caso, e a prescindere da questi aspetti, è altrettanto indiscutibile come

si sia resa sempre più evidente, nelle ultime decadi, una tendenza, che ha comunque da sempre caratterizzato il sistema penale, alla diffusione e all'emergere di (apparenti?) convergenze per quanto riguarda idee, linguaggi e pratiche del controllo della criminalità (Garland, 2001). Questo fenomeno, abitualmente denominato nella terminologia delle scienze politiche come *policy transfer*⁶, è stato definito come “un processo in cui conoscenze, prassi amministrative, istituzioni, ecc. presenti in un certo momento e/o in un certo luogo vengono ripresi e utilizzati nello sviluppo di politiche, prassi e istituzioni in un altro momento e/o in un altro luogo” (Dolowitz e Marsh, 1996, 344, *trad. mia*).

Ciò che appare di grande interesse, come già si è detto più volte, è arrivare ad una migliore comprensione delle ragioni che sottendono tali “trasferimenti” e dei meccanismi attraverso cui essi avvengono. In una esaustiva e ragionata rassegna della letteratura sul tema del *policy transfer* nel campo delle politiche criminali, Newburn e Sparks (2004, 6 ss.) hanno individuato alcune questioni fondamentali su cui concentrare l'attenzione:

- 1) le *ragioni* del trasferimento di politiche, pratiche e idee, che possono essere volontarie (l'interesse di una istituzione ad importare pratiche di un'altra) o anche coercitive (per esempio, perché determinati trattati internazionali impongono la creazione di certe strutture, o l'adozione di particolari misure);
- 2) i *soggetti* coinvolti nel processo di trasferimento/diffusione, diversi a seconda dell'“oggetto” del trasferimento. Nel caso di “idee” il soggetto immediatamente coinvolto è la comunità scientifica, o, altrimenti, può trattarsi di partiti politici, *policy makers*, governi, gruppi di pressione, ecc.;
- 3) l'*oggetto* del processo di trasferimento/diffusione: si è già detto, può trattarsi di idee e concetti, di discorsi e linguaggi, di azioni e programmi, di politiche, di strumenti per l'attuazione delle politiche, ma anche di simboli e di retoriche. Oltre a questo aspetto fondamentale, è interessante vedere anche cosa *non* è oggetto di trasferimento (quali idee o pratiche vengono rifiutate in certi contesti);
- 4) Nel caso di un trasferimento voluto o accettato (definito come *lesson drawing*⁷) è anche necessario chiedersi *da chi e da dove* si “importano” politiche e idee. Si è già evidenziato come sia stato individuato un flusso che va dal Nord America

alla Gran Bretagna in primo luogo, e poi ai diversi paesi dell'Europa continentale⁸.

Tenendo in considerazione questi diversi aspetti, ciò che poi assume importanza è come lo specifico contesto socio-politico e culturale in cui una politica (o idea o simbolo) viene trasferita o importata accoglie, ed eventualmente ridefinisce, quella politica, quell'idea, quel simbolo. Da questo punto di vista, il trasferimento e la diffusione fanno parte di un meccanismo generale che configura le politiche pubbliche come il risultato di un "processo collettivo di produzione di conoscenza che si configura come un insieme di aggiustamenti locali successivi in un contesto in continuo mutamento" (Gualmini, 2002, 24). Il trasferimento non è un processo automatico e l'oggetto del trasferimento si trasforma nell'incrocio con le variabili locali e con gli obiettivi degli "importatori", al punto che esso può anche divergere radicalmente dall'oggetto originario, pur mantenendo la stessa definizione. Per fare un esempio, forse il più eclatante, si pensi alla varietà con la quale è stato adottato il concetto di "zero tolerance": da termine che connota una strategia di polizia particolarmente aggressiva e repressiva a denominazione di politiche di tutela delle donne dalle violenze domestiche.

È quindi necessario essere consapevoli che lo sviluppo e l'adozione di certe pratiche di controllo, o di certe definizioni e discorsi, sono processi complessi, frutto della interrelazione tra tanti fattori, strutturali, culturali, soggettivi e, come si è notato, e come vedremo meglio in seguito, a volte anche decisamente casuali (Newburn e Sparks, 2004, 6).

Come possiamo collocare lo sviluppo delle politiche di sicurezza della regione Emilia-Romagna in questo contesto problematico? Evidentemente, non sarà qui possibile tenere in considerazione tutte le questioni sopra accennate, né rispondere ai molti interrogativi che emergono. Mi concentrerò su alcuni aspetti, davvero preliminari ad un approfondimento ulteriore, che riguardano le origini e lo sviluppo delle politiche di sicurezza in Emilia-Romagna, la questione del coinvolgimento delle comunità locali, il tema della collaborazione istituzionale ed infine, lo sviluppo di un certo modello di prevenzione collegato alle specificità di alcuni attori, come le polizie municipali. Si tratta, in ogni caso, di elementi fortemente caratterizzanti le politiche della Regione Emilia-Romagna e rispetto ai quali è più evidente, a mio avviso, come il nostro contesto specifico –

istituzionale, politico e culturale – ha reinterpretato tendenze e processi diffusi in altri paesi, dando vita ad un modello regionale di politiche per la sicurezza urbana.

3. Le origini di “Città sicure”

Si è già anticipato come le politiche di sicurezza nella nuova accezione con cui esse vengono intese si sviluppano con un certo ritardo rispetto al resto dell’Europa del Centro- Nord. Lo sviluppo di un interesse, scientifico, politico e istituzionale verso i temi della sicurezza si fa abitualmente risalire ai primi anni ‘90 e precisamente alla comparsa della rivista “Sicurezza e Territorio”⁹, cui ha fatto seguito, nel 1994 appunto, la costituzione di “Città sicure”. Questo ritardo, estremamente interessante da analizzare nel quadro di una analisi comparata dinamica, apparirebbe immediatamente riconducibile alle tradizionali arretratezze della struttura socio-economica ed amministrativa dei paesi del Sud Europa. Una analisi più approfondita, però, rileva altre peculiarità, meno scontate: alcuni fattori, solo in parte correlati a questi aspetti strutturali, hanno infatti giocato un ruolo importante. Per esempio, la cultura istituzionale e delle forze di polizia, la presenza di fenomeni come il terrorismo e la criminalità mafiosa¹⁰, le caratteristiche della criminologia italiana, l’arretratezza della ricerca sociale sulla criminalità, ecc.. Ancora, si può notare che l’emergere delle politiche di sicurezza in Italia è quasi coevo all’emergere delle medesime politiche in Belgio e nella Repubblica Federale Tedesca e che, quindi il ritardo non è riconducibile soltanto alla tradizionale argomentazione della arretratezza dei paesi del Sud Europa.

Per provare comunque a rispondere ad alcune delle questioni cui ho accennato nelle pagine precedenti, potremmo forse dire che troviamo, all’origine del progetto regionale, un incrocio di interessi diversi. Da un lato l’interesse di parte della criminologia italiana, quella di impronta più sociologica, ad impegnarsi su versanti nuovi della propria disciplina ed in particolare, emulando le riflessioni e le esperienze del c.d Realismo di sinistra inglese, a cimentarsi anche nella ricerca al servizio dei governi locali. Dall’altro, la crescente competizione politico-istituzionale dei primi anni ‘90 sulle questioni del federalismo e il ruolo emergente dei sindaci trovano, nella

questione della sicurezza, un terreno – simbolico, ma non solo – particolarmente idoneo alla espressione di questo conflitto. Ancora, è in questi stessi anni che si assiste ad una significativa crescita dei tassi di criminalità e alla prime mobilitazioni comunitarie sui problemi della criminalità. A questi fenomeni fa seguito, come è ben noto, lo sviluppo del progetto regionale “Città sicure” e, nel giro di pochi anni, di numerose altre attività degli enti locali (Città, Regioni e anche Province) che arrivano a delineare, verso la fine degli anni '90, una vera e propria politica locale della sicurezza, tuttora in fase di consolidamento.

I concetti di fondo che vengono “importati” da “Città sicure” nella prima metà degli anni '90 sono ripresi in buona parte, come si diceva, dai principi del Realismo criminologico inglese, per una ragione molto semplice che risiede nei legami esistenti tra alcuni criminologi e studiosi del diritto penale e del controllo sociale in Italia con alcuni dei “realisti inglesi”¹¹. Si tratta di un bagaglio concettuale e teorico che ben si adatta alla situazione italiana del periodo, dove i comuni governati dal centro-sinistra – e la sinistra politica nel suo complesso – erano alla ricerca di idee e concetti che giustificassero un ruolo dei sindaci e dei poteri locali nel crescente conflitto con il governo nazionale¹². Quelle idee e quei principi, per quanto distanti dalla nostra realtà, coglievano bisogni emergenti della comunità scientifica e politica locali: lo sviluppo della ricerca sociale sulla criminalità, l'attenzione alle vittime, il riconoscimento della legittimità della paura della criminalità, il bisogno di sviluppare interventi “integrati” e coordinati, ecc. per citare solo alcuni dei principi richiamati, nel 1995, dal Comitato Scientifico di “Città sicure” come raccomandazioni ai poteri locali per lo sviluppo delle politiche di sicurezza.

Questi principi originari si incontrano, nello stesso periodo, con le elaborazioni di altri studiosi di area francofona, a loro volta impegnati nella costruzione di un sapere criminologico attorno alle c.d. nuove politiche di prevenzione¹³. Il contatto con la realtà francese, che è in primo luogo accademico (ma anche, subito dopo, politico-istituzionale attraverso la relazione con il preesistente Forum europeo per la sicurezza urbana) affianca agli argomenti dei realisti il tema della prevenzione sociale, come elemento costitutivo delle politiche di nuova prevenzione, e la questione del governo complessivo della città.

Nel giro di pochi anni si sviluppa così una riflessione criminologica, che si estende rapidamente all'arena politica, basata sulla congiunzione di principi spiccatamente "realisti" con acquisizioni e riflessioni della sociologia e della criminologia francesi. L'esperienza di "Città sicure" è così caratterizzata da una origine teorica ibrida, in cui si coniugano l'attenzione per le vittime e per la paura della criminalità con l'analisi delle trasformazioni urbane, l'accentuazione della prevenzione situazionale con la ambizione di intervenire sulle cause sociali dei fenomeni. Un quadro teorico di riferimento, quindi, piuttosto ampio, così come rimane ampio il concetto di politiche di sicurezza elaborato allora e tutt'oggi ampiamente diffuso e utilizzato.

Curiosamente, le influenze inglesi e francesi di quegli non toccano la definizione di "politiche di sicurezza". In quei contesti, almeno fino alla seconda metà degli anni '90, si privilegia il concetto di politiche di prevenzione, mentre l'esperienza emiliano-romagnola si concentra su una idea di politiche di sicurezza onnicomprensiva, che riassume un approccio ai problemi della criminalità basato sia su interventi di prevenzione e riduzione dei fenomeni sia su interventi di assicurazione sociale in senso lato o di prevenzione sociale¹⁴. Le misure di prevenzione in senso stretto sono qui considerate parte di una generale strategia di sicurezza, e ciò probabilmente come conseguenza del retaggio giuridico del concetto di prevenzione (inteso formalisticamente come scopo della legge penale).

Un altro elemento fortemente "locale" è l'attenzione al ruolo delle città e la diversa combinazione dei livelli istituzionali di governo. "Città sicure" nasce, e con il suo nome ben esprime, una chiara volontà politica di assumere il livello locale (cittadino) come il luogo privilegiato per la sperimentazione delle nuove politiche di sicurezza, e, più in generale, di un nuovo modo di gestire i conflitti e l'ordine sociale. Questo aspetto, pur presente nelle altre esperienze europee, è qui particolarmente forte ed è interpretabile con la rilevanza che ha, nel caso italiano, il conflitto istituzionale tra poteri centrali e poteri locali nel governo della sicurezza (e non solo).

Come si è già detto, le politiche di sicurezza nella loro nuova accezione rappresentano, per la Regione Emilia-Romagna, una posta in gioco nel conflitto istituzionale sulla redistribuzione di

competenze e responsabilità tra Stato e governi locali. A questa peculiarità se ne collega un'altra: il ruolo di un ente territoriale intermedio come le Regioni, la cui rilevanza è, rispetto al contesto europeo, assolutamente eccezionale. La Regione Emilia-Romagna – e oggi alcune altre Regioni italiane – assume fin da subito un ruolo che altrove hanno e mantengono i governi centrali: finanziamento ai progetti locali, lancio di programmi generali sulla sicurezza urbana, coordinamento delle attività, consulenze e servizi alle città, animazione del dibattito nazionale e internazionale. Alcuni fattori strutturali, tipicamente italiani, favoriscono questo fenomeno: in primo luogo, le tradizionali resistenze al cambiamento delle strutture del governo centrale, e la conseguente difficoltà di sviluppare “nuove” politiche di sicurezza a livello nazionale.

4. La *partnership* reinterpretata

L'enfasi sul c.d. approccio *multi-agency*, basato sulla elaborazione di politiche di *partnership* condivise e coordinate tra diversi attori sociali, esponenti del settore pubblico, di quello privato e della società civile, rappresenta un altro esempio di come alcuni concetti e strategie si spostino da un luogo all'altro e di come essi parzialmente si trasformino e adattino al contesto in cui ricadono.

L'idea della *partnership* come è noto, rappresenta una componente essenziale delle nuove strategie di prevenzione in tutta Europa. Ancora una volta, “Città sicure” mutua questo principio dall'esperienza britannica. Rapidamente, tuttavia, esso assume anche una connotazione più vicina a quella dei paesi di area francofona (Francia e Belgio, che nella seconda metà degli anni '90 hanno dato un impulso forte alla costruzione di collaborazioni contrattualizzate), ben espressa dal richiamo al termine “contratti di sicurezza” per denominare le intese formali tra i diversi livelli di governo finalizzate a regolare la collaborazione tra gli stessi.

Ancora una volta, tuttavia, il contesto istituzionale specifico in cui questi approcci vengono accolti, ne reinterpreta e modifica contenuto e confini. La collaborazione che si sviluppa nel contesto italiano è prevalentemente collaborazione istituzionale e quindi ristretta agli attori principali del conflitto sul federalismo, cioè Stato centrale e governi locali. Pressoché

sempre assenti la magistratura, le associazioni di imprese o cittadini, i sindacati, altri settori pubblici, il mondo delle politiche sociali, la comunità nelle sue forme organizzate, ecc. Oltre a questa restrizione della gamma di attori coinvolti o coinvolgibili, il modello diffuso nel nostro contesto (emiliano e italiano in generale) è ristretto anche nella gamma delle attività realizzabili, perlopiù limitate allo scambio di informazioni e alla previsione del coordinamento di alcune attività di polizia. A differenza dei contratti di sicurezza siglati nei paesi di area francofona o delle *partnership* inglesi, i cui contenuti spaziano tra varie attività, i protocolli o contratti di sicurezza italiani rappresentano principalmente strumenti simbolici di negoziazione dei ruoli e delle competenze, di ridefinizione delle responsabilità ed anche, ambigualmente, di riaffermazione dei confini tra attività del governo centrale e del governo locale¹⁵. Si deve poi notare che nelle esperienze europee di gestione della *partnership*, il ruolo propulsore è del governo o delle sue figure territoriali (Prefetto) che hanno la prerogativa di sollecitare¹⁶ presso le collettività locali l'elaborazione di una intesa, mentre nel nostro paese l'iniziativa per arrivare alla stipulazione di un protocollo d'intesa è quasi sempre partita dalle amministrazioni locali, per effetto di quelle dinamiche istituzionali – a cui ho fatto già più volte riferimento – che vedono, qui, un ruolo centrale degli enti locali rispetto al governo centrale nella “animazione” delle politiche di sicurezza.

In sintesi, si può dire che i protocolli sono strumenti che cercano di prefigurare una ipotesi, ancora vaga e incerta, di collaborazione istituzionale, ma che, anche per le relazioni ancora poco consolidate, quasi sempre cercano anche di ristabilire simbolicamente i confini tra attività repressive e attività preventive. Da questo punto di vista, i protocolli sono strumenti “ambigui” di attuazione delle politiche di sicurezza: che, cioè, contemporaneamente riaffermano dei confini istituzionali e prefigurano ipotesi di superamento di quegli stessi confini. La loro ristrettezza (in termini di soggetti coinvolti e di contenuto) può essere letta sia come prodotto della lentezza nello sviluppo della collaborazione istituzionale, dovuto soprattutto alla resistenza – più forte che altrove – del governo nazionale, ma anche, ancora una volta, delle peculiarità della competizione sulle competenze e le responsabilità dei diversi livelli del governo.

5. La reazione della comunità e il suo coinvolgimento nella prevenzione

Fino agli inizi degli anni '90 la parola "comunità" è piuttosto inusuale nel discorso sulla criminalità e sulle pratiche del controllo sociale, così come indubbiamente il sistema penale italiano è decisamente distante dall'idea di un coinvolgimento della comunità stessa nelle strategie di controllo, secondo una tendenza che aveva avuto invece un certo favore nei contesti anglo-americani¹⁷.

L'ingresso, quindi, dell'idea di comunità come soggetto attivo delle politiche di prevenzione, ripreso ancora una volta dai principi del Realismo criminologico inglese e tradotto da "Città sicure" come necessità di fondare socialmente le politiche di sicurezza, cioè di ottenere la condivisione e la partecipazione dei cittadini (Comitato Scientifico di Città sicure, 1995) si scontra con la tradizionale relazione stabilita in Italia tra Stato e società civile. Quest'ultima, e le sue forme organizzate, è diventata soltanto di recente un interlocutore del processo di costruzione delle politiche pubbliche.

Come suggerito da studiosi del sistema politico italiano,¹⁸ i partiti politici, per un lungo periodo, almeno fino alla fine degli anni '70, hanno funzionato da intermediari nel processo di costruzione delle politiche pubbliche a tutti i livelli ed hanno dato un contributo straordinario alla costruzione di una identità collettiva basata più sulla appartenenza politica che territoriale. Questa azione è stata particolarmente evidente ed efficace in alcune aree del paese, e sicuramente in Emilia-Romagna.

Questa analisi, a cui ho accennato sommariamente e che meriterebbe di essere meglio esplorata, si coniuga alle riflessioni di Pavarini sul ruolo assunto dal sistema politico, attraverso la "canalizzazione" delle domande dei cittadini (fossero esse domande di sicurezza o meno), a cui si è fatto riferimento in precedenza.

All'inizio degli anni '90 questa funzione del sistema politico si attenua considerevolmente, e contemporaneamente si manifestano in pieno la crisi della fiducia politica e istituzionale e il declino della partecipazione sociale. Questi fenomeni vengono a coincidere con l'emergere delle questioni legate alla sicurezza e con l'impatto sulle comunità locali determinato dall'arrivo consistente di immigrati dai paesi del Nord Africa e dell'est europeo.

Questo specifico contesto socio-politico fa sé che l'idea del coinvolgimento della comunità, o della prevenzione comunitaria, secondo una definizione assai poco chiara (Hope, 1995), assuma, ancora una volta, connotati particolari¹⁹, che si manifestano a due diversi livelli:

- 1) le tipologie di organizzazioni comunitarie che si costituiscono in risposta ai problemi della sicurezza e le modalità della loro azione;
- 2) le modalità della risposta istituzionale a questa reazione e le strategie di coinvolgimento.

Il coinvolgimento della comunità nella prevenzione è stato ricondotto, nella ampia letteratura sul tema²⁰, fondamentalmente a due modelli, che si possono sintetizzare come segue. Da un lato la comunità e le sue forme organizzate sono state direttamente responsabilizzate nelle strategie di prevenzione o di controllo del territorio, assumendo i connotati difensivi riconducibili alla esperienze di sorveglianza del vicinato (si pensi per esempio ai ben noti *Neighbourhood Watch Programmes*), quando non a forme di vero e proprio vigilantismo. Prevalde, qui, una idea di comunità da rinforzare nella difesa dei suoi interessi e da proteggere rispetto a minacce esterne.

L'attivismo delle comunità è stato però anche interpretato come un tentativo di sviluppare nuove forme della democrazia partecipativa nei paesi occidentali, che, nel campo della prevenzione della criminalità, si connota per l'assunzione di principi di inclusione sociale, di integrazione e di mediazione dei conflitti.

Nella Regione Emilia-Romagna la reazione delle comunità ai problemi della insicurezza urbana, che ha assunto negli anni passati anche toni molto conflittuali, si caratterizza per alcuni aspetti, che sono diretta conseguenza dello specifico contesto regionale a cui si faceva riferimento all'inizio di questo paragrafo. Come rilevato da alcune ricerche²¹, i comitati di cittadini impegnati sui temi della sicurezza hanno raramente assunto aperte connotazioni di autodifesa e hanno manifestato – almeno negli intenti – una disponibilità a leggere le questioni della sicurezza come temi della vivibilità urbana, delle regole e del senso civico e ad individuare forme di partecipazione alle strategie di prevenzione non immediatamente o esclusivamente autodifensive²².

Queste caratteristiche si sono intrecciate con le strategie di coinvolgimento della comunità adottate da alcune città della

Regione²³ e basate prevalentemente su un rifiuto del coinvolgimento diretto dei cittadini nelle attività di sorveglianza e di controllo del territorio e da una loro inclusione nelle politiche locali municipali, anche attraverso forme di istituzionalizzazione dei comitati stessi, ben espressa dalla costituzione di coordinamenti comunali. A parte alcune esperienze recenti, come quelle dei c.d. “assistenti civici”, che sembrano privilegiare (ma è una esperienza che meriterebbe una riflessione più approfondita) forme dirette di controllo del territorio da parte della comunità organizzata, si può sostenere che il modello della sorveglianza comunitaria nella nostra Regione (e nel resto del paese) non ha avuto il riconoscimento e la diffusione che esso ha nei contesti anglo-americani. E questo, ancora una volta, ci dimostra l’importanza del terreno culturale e sociale in cui le pratiche si trasferiscono o, come in questo caso, *non* si trasferiscono compiutamente.

6. La prevenzione e i suoi attori nel modello emiliano-romagnolo

Vorrei concludere questa sintetica analisi delle caratteristiche del modello di politiche di sicurezza elaborato dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento al contesto europeo con alcune riflessioni sul contenuto delle politiche stesse e sugli attori che, nel tempo, ne hanno assunto la guida.

Riguardo al contenuto delle politiche, cioè a che cosa concretamente si fa nelle città in materia di sicurezza, possiamo basarci sui risultati di alcune ricerche a livello nazionale e regionale²⁴. La prima osservazione è che il concetto di prevenzione, ripreso da altri contesti nella sua connotazione criminologica, ha avuto una notevole diffusione nel discorso pubblico e nelle pratiche locali di governo della sicurezza, così come sono stati assunti, nel linguaggio sia scientifico che politico, i concetti di prevenzione sociale, situazionale e comunitaria. Non necessariamente, però, l’adozione di terminologie e definizioni ampiamente diffuse in molti paesi implica una sostanziale similitudine di interventi, come vedremo in particolare nel caso della prevenzione sociale.

Il primo aspetto che si evidenzia è il sostanziale equilibrio tra le misure di prevenzione sociale /comunitaria e le misure di prevenzione situazionale. La Regione ha favorito, nel rispetto della propria filosofia originaria, il tentativo di combinare gli

interventi sociali con azioni capaci di contrastare o ridurre i “sintomi”, attraverso azioni “integrate”. Si tratta di una formula che ha un grande successo nel discorso pubblico e nella retorica politica, in ogni contesto, ma che è anche espressione del paradosso intrinseco alla politiche di sicurezza nella loro moderna accezione (Van Swaaningen, 1998, 145): vale a dire il fatto che esse rappresentino un approccio che vuole essere “strutturale” e contemporaneamente “attuariale” ai problemi della criminalità. Nonostante una certa tendenza all’aumento delle misure di prevenzione situazionale, questo sostanziale equilibrio riafferma una volontà politica ed una opzione teorica che rimangono fedeli al principio originario dell’attenzione alle condizioni di sofferenza e di disagio sociale che sono alla base dei problemi di criminalità. Più difficile è capire se la “integrazione” di queste misure sia effettiva o rimanga una affermazione retorica.

In ogni caso, il modello emiliano, che nasce dal confronto tra i due grandi riferimenti europei, quello angloamericano centrato sul controllo e sulla prevenzione situazionale, e quello francese, basato sugli interventi sociali di medio e lungo periodo²⁵, si sviluppa e mantiene nel tempo queste caratteristiche “miste”. Una analisi più approfondita delle misure di prevenzione che vengono indicate come sociali ci mostra però che siamo, qui, ben lontano dai grandi interventi a vocazione strutturale avviati in Francia negli anni passati, soprattutto nel campo della riforma urbanistica, del lavoro giovanile, del recupero delle periferie, nelle scuole, ecc.

La prevenzione sociale, reinterpretata e riadattata all’interno delle politiche locali di sicurezza, assume connotati diversi e mette immediatamente in luce un aspetto problematico: il fatto che essa, nella sua dimensione locale, non può intervenire sulle cause profonde dei fenomeni e dei conflitti che pure in quella stessa dimensione territoriale si manifestano. L’intervento sulle cause strutturali presuppone competenze ampie in materia, per esempio, di lavoro, di sostegno sociale, di politiche della famiglia, e, soprattutto, di politiche dell’immigrazione, che nel nostro sistema, non competono, se non per certi aspetti, alle amministrazioni locali. Se, quindi, gli attori principali della prevenzione non hanno competenze significative in questi settori, è evidente che stiamo parlando di una forma di prevenzione sociale diversa, che si esprime in una filosofia del

“farsi carico” (Pavarini, 2002) e nella gestione di problematiche sociali e di marginalità, indubbiamente importanti, ma prive di qualunque possibilità di incidere e provocare cambiamenti sociali strutturali.

La prevenzione sociale assume così, soprattutto per le caratteristiche degli attori che ne hanno la responsabilità e in ragione dei loro vincoli istituzionali, i connotati dell'intervento di aiuto e di assistenza per la gestione dei problemi sociali, in maniera tuttavia contingente e senza ambizioni di riforma sociale complessiva, avvicinandosi così alla filosofia di fondo della prevenzione situazionale, cioè ad un approccio di gestione dei problemi sociali e criminali della città per renderli compatibili con l'ordinaria vita urbana. Oppure, spesso essa si configura come un intervento ancillare, che segue e accompagna la prevenzione situazionale, come nel caso delle misure di controllo della prostituzione di strada, dove all'intervento sanzionatorio della polizia segue (o può seguire) l'intervento assistenziale degli operatori sociali.

La preminenza degli enti locali nella attivazione delle politiche di sicurezza implica inoltre un ruolo di primo piano delle polizie municipali e mette quindi in luce un altro aspetto peculiare dell'esperienza emiliano-romagnola rispetto ad altri contesti. Nel corso di questi dieci anni di attività, le polizie municipali si sono affermate come attori principali delle politiche di sicurezza a livello locale, in maniera assolutamente eccezionale rispetto al panorama europeo. Vuoi per la diversa organizzazione, vuoi per la diversa tradizione amministrativa e culturale, le polizie nazionali italiane soltanto di recente hanno iniziato ad affiancare al loro tradizionale approccio reattivo il discorso della prossimità e dell'intervento c.d. pro-attivo, un campo nel quale, al contrario, le polizie municipali hanno affermato un ruolo ed una competenza significativa. Che lo spazio della prossimità sia occupato prevalentemente da questi attori – in maniera che si configura però sempre più conflittuale – rappresenta una situazione quasi unica²⁶ nel contesto europeo, dove lo spazio locale è occupato o dalle polizie nazionali che esplicano servizio di polizia locale, come nel Regno Unito, o esclusivamente dalle polizie nazionali²⁷.

Non è ancora chiaro se e come la presenza delle polizie municipali nelle politiche di sicurezza ne condizioni le

caratteristiche e, viceversa, come le politiche di sicurezza urbana ridefiniscano *status* e elementi professionali delle polizie municipali stesse. È però ipotizzabile che la rilevanza di questi attori e le loro caratteristiche prioritarie di “polizia amministrativa” abbiano ostacolato la diffusione ampia di una strategia di polizia tra le più apprezzate e “importate” in questi anni, la c.d. tolleranza zero, rimasta prevalentemente una enunciazione simbolica e retorica di alcuni sindaci. Ciò non significa che le polizie municipali, all’interno di questo modello “misto” di prevenzione in cui si trovano ad operare, non abbiano anche accentuato (insieme al loro ruolo di mediatori sociali) anche quello di controllo di polizia in senso stretto attraverso strumenti dissuasivi quali, per esempio, l’applicazione di ordinanze sindacali finalizzate alla gestione delle varie forme del disordine urbano.

Come si può intuire, siamo di fronte ad una situazione ambigua e in rapido mutamento. In ogni caso, il sostegno dato dalla Regione Emilia- Romagna alle polizie municipali (soprattutto attraverso il coordinamento e la formazione professionale) ha indubbiamente contribuito ad evidenziare una ulteriore specificità, tutta locale, nella gestione delle politiche di sicurezza.

7. Conclusioni

Un filo conduttore lega questa analisi, per certi aspetti sintetica e decisamente provvisoria, del modello che la Regione Emilia-Romagna ha sviluppato in materia di sicurezza in questi dieci anni e delle sue relazioni con il discorso, le pratiche e le idee diffuse su questi temi nel contesto europeo. Questo filo conduttore è rappresentato dalla specificità e dalla rilevanza che la dimensione istituzionale – e precisamente la competizione sulla redistribuzione di poteri e responsabilità tra governo centrale e governi locale – assume nel nostro contesto. Oltre al fattore legato alla dimensione del conflitto istituzionale, nel caso dell’Emilia-Romagna, e in relazione al tema del coinvolgimento della comunità, vediamo come un altro fattore fondamentale sia la relazione che si stabilisce storicamente tra sistema statale, sistema politico e società civile.

Per quanto, apparentemente, idee, definizioni e pratiche circolino diffusamente tra i vari paesi e i vari contesti, vediamo

anche che l'innesto in un territorio o in una dimensione specifica altera il contenuto sostanziale di quella idea o di quella politica, attribuendogli caratteri, in parte o in tutto, diversi.

Ovviamente, quella che abbiamo presentato è una analisi davvero preliminare e parziale del modello dell'Emilia-Romagna nel contesto del discorso globale sulla sicurezza. Si è cercato di evidenziare come alcuni *leit-motifs* delle moderne politiche di sicurezza siano stati ripresi e reinterpretati: la questione della *partnership*, il ruolo della comunità e il contenuto della prevenzione sociale, oltre alla focalizzazione degli attori prioritari all'interno di queste dinamiche. Molti altri aspetti avrebbero potuto, e dovrebbero essere meglio approfonditi, così come servirebbe una distinzione più analitica tra fattori istituzionali, socio-politici e culturali del territorio che incidono sull'importazione e l'utilizzo di una idea o di una strategia. Questo contributo va pertanto considerato soltanto un punto di partenza e una occasione di riflessione ulteriore sui nostri dieci anni di attività sulla sicurezza nel contesto italiano ed europeo.

Note

¹ Trasformatosi da tempo, come è noto, in un Servizio regionale strutturato e articolato in numerosi campi di attività, compresa la polizia locale. In questo contributo continuerò tuttavia ad utilizzare la denominazione originaria di "Città sicure".

² E, si potrebbe dire, in parte anche di un modello italiano, in quanto, come si è detto, indubbiamente "Città sicure" ha influenzato lo sviluppo di altre politiche regionali e locali in Italia.

³ Fenomeni, questi ultimi, che sembrano aver interessato, seppure con modalità e tempi leggermente diversi, sia gli Stati Uniti sia, successivamente, molti dei paesi europei.

⁴ Sulla costruzione di una comune cultura del controllo, che si estende dagli Stati Uniti alla Gran Bretagna, v. in particolare Garland (2001).

⁵ V. per esempio il caso della Spagna (Recasens i Brunet, 2001), del Portogallo (Da Agra, 2001) e della Grecia (Vidali, 2001).

⁶ Che è oggi al centro dell'attenzione di molti dibattiti relativi alle politiche pubbliche in generale e alle relazioni internazionali, in collegamento al fenomeno della globalizzazione.

⁷ Il *lesson drawing* è considerato, nell'ambito degli studi sulle politiche, una modalità dell'apprendimento centrata principalmente sull'emulazione: "Tramite il trasferimento dei programmi formulati e attuati in altri contesti i decisori pubblici imparano imitando. Muovendo da una situazione di insoddisfazione verso il funzionamento dei programmi in corso, essi guardano alle esperienze di successo cercando di trarne insegnamento (...) Lo spostamento di un programma

nello spazio e nel tempo può essere realizzato per riproduzione diretta, per emulazione, per ibridazione, per sintesi o semplicemente per ispirazione” (Gualmini, 2002, 26).

⁸ Newburn e Sparks fanno riferimento anche ad una ultima questione, che ritengo qui meno importante, relativa alla relazione tra il processo di trasferimento/diffusione e il successo o fallimento della politica, e quindi, in sostanza, alle caratteristiche della “implementazione” a livello locale di una idea o di una politica importata da altrove.

⁹ Una esperienza ben nota, soprattutto in Emilia-Romagna, e di cui si è più volte discusso in altri contributi, anche su questi stessi “Quaderni di Città sicure”.

¹⁰ Come rilevava Pavarini già nel 1994, questi fenomeni hanno concentrato per decenni l’attenzione del legislatore e dei politici in materia di sicurezza, rallentando l’acquisizione di un consapevolezza sull’emergere di altre dinamiche criminali e sociali. Ancora, in relazione alla esplosione di fenomeni diffusi di paura per la criminalità e di conseguente domanda sociale di sicurezza, Pavarini rileva come l’esistenza di una tessuto diffuso di partecipazione sociale e politica abbia, almeno fino ai primi anni ’90 e almeno in alcune aree del paese, frenato queste tendenze, canalizzando la domanda di sicurezza verso altri obiettivi (Pavarini, 1994).

¹¹ Questi principi apparvero per la prima volta in Italia nel 1986, grazie ad un saggio di Jock Young, pubblicato nella rivista “Dei delitti e delle pene”, criticamente commentato nella stessa rivista da Tamar Pitch. Il contesto accademico rimane per alcuni anni sostanzialmente distante dallo sviluppo di questi approcci criminologici, fino, appunto, ai primi anni ’90, quando Massimo Pavarini riprende questi temi e li introduce nel dibattito scientifico e istituzionale italiano. Per una analisi recente del realismo criminologico di sinistra e delle sue trasformazioni v. Hughes (2004).

¹² Non è possibile qui, ma sarebbe importante, capire come e perché numerose di quelle acquisizioni, fondate su risultati di ricerche realizzate in Gran Bretagna e sul clima culturale e sociale di quel paese si siano rivelate poi forse poco idonee ad interpretare la situazione italiana.

¹³ Insieme ai realisti inglesi, infatti, lo studioso più richiamato nel dibattito italiano su questi temi è Philippe Robert, la cui originaria definizione dell’idea di “nuova prevenzione” è diventata, tra gli amministratori emiliano-romagnoli, e non solo, quasi di senso comune (Robert, 1991).

¹⁴ Vedi però il successivo par. 6.

¹⁵ Vedi però le considerazioni di J. De Maillard (2004) per la Francia, dove si evidenzia una funzione prevalentemente simbolica anche per i contratti di sicurezza francesi.

¹⁶ Nel caso inglese, la collaborazione tra autorità locali e nazionali è sancita per legge dal *Crime and Disorder Act* (1998).

¹⁷ V. per una meditata riflessione su questo aspetto Nelken (1985).

¹⁸ V. in particolare Pizzorno, ripreso recentemente da della Porta e Andretta (2000).

¹⁹ Faccio qui riferimento prevalentemente alle forme del coinvolgimento comunitario privilegiate nella Regione Emilia-Romagna e derivanti dalle strategie di fondo del progetto “Città sicure”.

²⁰ V. in particolare Hope (1995); Hughes and Edwards (2002).

²¹ Per l’Emilia-Romagna v. Selmini (1997), Chiodi (1999) e, più recentemente, solo per Bologna, Lewansky e Mosca (2003).

²² Le ragioni di queste caratteristiche dei comitati cittadini dell'Emilia-Romagna sono approfondite in Selmini (1997).

²³ Vedi anche, per alcune similitudini, le ricerche condotte a Torino (Allasino, Bobbio, Neri, 2000) e a Firenze (della Porta e Andretta, 2000).

²⁴ Per un panorama nazionale v. Martin e Selmini (2000); per l'analisi delle politiche regionali, v. Arsani e Selmini (2003). In quest'ultimo caso si tenga presente che si fa riferimento esclusivamente ai progetti per la sicurezza finanziati dalla Regione Emilia-Romagna dal 1999 al 2003 e non all'intera gamma delle misure di prevenzione adottate dalle città. Sulle misure di prevenzione sostenute dalla Regione, v. anche Fasol, in questo volume.

²⁵ Su questi modelli v. Selmini (1999). Si deve osservare che, rispetto al passato, la situazione appare oggi molto più fluida e i modelli originari si sono, nel tempo, trasformati, assumendo caratteristiche assai meno univoche. Come si può ben vedere anche da una delle più recenti rassegne comparate sull'Europa (Duprez e Hebberecht (a cura di) (2001).

²⁶ V., per alcune similitudini, influenzate però dalla presenza significativa di polizie regionali con competenze assimilabili a quelle delle polizie nazionali e da una notevole difficoltà delle polizie municipali ad individuare un loro ruolo, il caso della Spagna (Recasens i Brunet, 2001) e della Repubblica Federale Tedesca (Aden, 2001).

²⁷ Per il tentativo recente di individuare un ruolo delle polizie municipali francesi in materia di sicurezza urbana (che ne evidenzia però al tempo stesso la debolezza e la scarsa organizzazione), v. Dieu (2004).

Bibliografia

ADEN H.

2001 *L'Etat protecteur, mobilisation de nouveaux acteurs et repli sécuritaire: les politiques de sécurité et de prévention en Allemagne dans les années 1990*, in Duprez D. e Hebberecht P. (a cura di), pp. 479-497.

ALLASINO P., BOBBIO L., NERI S.

2000 *Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata all'immigrazione*, in "Polis", XIV, 3, pp. 431-449.

ARSANI S., SELMINI R.

2003 *Le azioni di miglioramento della sicurezza in Emilia-Romagna. Un primo bilancio*, in "Quaderni di Città sicure", n. 27, Ottavo rapporto annuale 2002, pp. 153-163.

DIEU F.

2004 *Les polices municipales dans les politiques publiques de sécurité: éléments sur la situation française*, in "Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique", 2, pp. 177-188.

GUALMINI E.

2002 *Apprendimento*, in Capano G. e Giuliano M. (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, Carocci, pp. 22-29.

LEWANSKI R., MOSCA L.

2003 *I comitati cittadini a Bologna negli anni '90*, in "Metronomie", X, 27, pp. 75-120.

CARTUYVELS Y.

1996 *Insécurité et prévention en Belgique: les ambiguïtés un modèle "globale-intégré" entre concertation partenariale et intégration verticale*, in "Déviance et Société", 20, 2, pp. 53-171.

CHIODI M.

1999 *Immigrazione, devianza e percezione d'insicurezza: analisi del quartiere Crocetta a Modena*, in "Dei delitti e delle pene", VI, 3, pp. 115-140.

COMITATO SCIENTIFICO DI "CITTÀ SICURE"

1995 *Il Comitato scientifico di Città sicure raccomanda al governo della Regione Emilia-Romagna*, in *La sicurezza in Emilia-Romagna*, primo rapporto annuale, "Quaderni di Città sicure", n. 2, pp. 175-179.

DA AGRA C., QUINTAS J., FONSECA E.

2001 *De la sécurité démocratique à la démocratie de sécurité: le cas portugais*, in Duprez D. e Hebberecht P. (a cura di) (2001), pp. 479-497.

DOLOWITZ D., MARSH D.

1996 *Who learns what from whom? A review of the policy transfer literature*, in "Political Studies", 44, pp. 343-357.

DELLA PORTA D., ANDRETTA M.

2000 *Movimenti sociali e rappresentanza: i comitati spontanei dei cittadini a Firenze*, paper presentato alla conferenza annuale della Società italiana di scienza politica, Napoli, 28 e 29 settembre.

DE MAILLARD J.

2004 *I contratti di sicurezza: una rottura nella gestione locale della sicurezza in Francia*, in *Governare la sicurezza: attori politiche e istituzioni in Europa*, Atti del convegno omonimo, Bologna, Regione Emilia-Romagna, 4-5 aprile 2002, in corso di stampa.

DUPREZ D. E HEBBERECHT P. (a cura di)

2001 *Les politiques de sécurité et de prévention en Europe*, "Déviance et Société", 25, 4.

- GARLAND D.
 2002 *The Culture of Control*, Oxford, Oxford University Press.,
 Trad. it. *La cultura del controllo* (2004), Milano, Il
 Saggiatore.
- HEBBERECHT P. E SACK F. (a cura di)
 1997 *La prévention de la délinquance en Europe. Nouvelles
 stratégies*, Paris, L'Harmattan.
- HOPE T.
 1995 *Community Crime Prevention*, in Tonry M. e Farrington D.
 (a cura di), *Building a Safer Society. Strategic Approaches
 to Crime Prevention*, in "Crime and Justice", 19, pp. 21- 89.
- HUGHES G.
 2004 *Il realismo criminologico di sinistra*, in Selmini R. (a cura
 di), *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino.
- HUGHES G., EDWARDS A.
 2002 *Crime Control and Community. The new politics of public
 safety*, Cullompton, Willan.
- MARTIN L., SELMINI R. (a cura di)
 2000 *Le politiche di sicurezza nelle città e nelle regioni italiane.
 1995-1999*, in "Quaderni di città sicure", n. 20b.
- NELKEN D.
 1985 *Community Involvement in Crime Control*, in "Current Legal
 Problems", 3, pp. 239-267.
- NEWBURN T., SPARKS R. (a cura di)
 2004 *Criminal Justice and Political Cultures. National and
 international dimensions of crime control*, Cullompton,
 Willan.
- PAVARINI M.
 1994 *Bisogni di sicurezza e questione criminale*, in "Rassegna
 italiana di criminologia", 4, pp. 436-462.
 2002 *La questione criminale nell'emergenza securitaria. Note
 teoriche sul caso italiano*, paper non pubblicato.
- RECASENS i BRUNET A.
 2001 *Politiques de sécurité et de prévention dans l'Espagne des
 années 1990*, in Duprez D e Hebberecht P. (a cura di)
 (2001), pp. 479-497.
- ROBERT P.
 1991 *Les chercheurs face aux politiques de prévention*, in AA.VV.
 (a cura di), *Les politiques de prévention de la délinquance a
 l'aune de la recherche. Un bilan international*, Paris,
 L'Harmattan, pp. 13-27.

SELMINI R.

1997 *Il punto di vista dei comitati di cittadini*, in “Quaderni di Città sicure”, terzo rapporto annuale, 11a, pp. 77-94.

1999 *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Europa: alcune riflessioni comparate*, in “Polis”, XIII (1), pp. 69-76.

VAN SWAANINGEN R.

1998 *Quale politica per una città sicura?*, in “Dei delitti e delle pene”, 2, pp. 143-173.

VIDALI S.

2001 *Politiques de prévention et de sécurité en Grèce: le contrôle politique passé et présent, quelles perspectives?*, in Duprez D. e Hebberecht P. (a cura di) (2001), pp. 479-497.

YOUNG J.

1986 *Il fallimento della criminologia: per un realismo radicale*, in “Dei delitti e delle pene”, 3, pp. 387-415.

La promozione delle politiche di sicurezza a livello locale

di Rino Fasol

1. Introduzione

A dieci anni di distanza dall'avvio di quello che sarebbe stato conosciuto dai più come “progetto Città sicure” della Regione Emilia-Romagna vengono qui presentati i risultati di una ricerca sulla promozione delle politiche di sicurezza da parte delle amministrazioni comunali

Oggetto della ricerca è stata l'attività realizzata dai comuni dell'Emilia-Romagna nel campo della sicurezza. Gli obiettivi della ricerca sono stati in primo luogo conoscitivi: si è trattato cioè del tentativo di avere un quadro sintetico ma esteso delle iniziative, dei progetti, delle attività messe in campo a livello locale. Accanto a questo obiettivo relativamente modesto, se ne è perseguito un altro, decisamente più ambizioso, di “comprensione” dei processi attraverso cui vengono progettate, realizzate e valutate le attività di sicurezza; su questo piano si è cercato di mettere in luce il ruolo e la rilevanza in tali dinamiche dell'azione della Regione Emilia-Romagna. Abbiamo assunto che la Regione, in particolare il Servizio noto come “Città sicure”, con la sua elaborazione politica e tecnica abbia svolto una funzione di innovazione delle politiche di sicurezza e abbiamo quindi cercato di stimarne la diffusione e l'impatto nel territorio regionale. Il nostro approccio al tema dell'innovazione parte dalla convinzione che la diffusione di nuovi modelli teorici e culturali e l'adozione di nuove pratiche operative non segua un percorso lineare, ma che vada ricostruita come un processo di adattamento e integrazione. Non ci interessa tanto (solo) l'affermarsi di un nuovo modo di analizzare e affrontare i temi della sicurezza, quanto il modo in cui le nuove ipotesi e le nuove pratiche di intervento si incontrano con quelle in uso, come si ridefiniscono e si rimpiazzano le politiche e gli interventi, come si determinano nuovi equilibri fra tradizione e innovazione. Ci interessa quindi anche come le novità vengano adottate e adattate a situazioni pre-esistenti, come si intervenga

più o meno consapevolmente su di esse per renderle compatibili, per ridurre le tensioni, per rispondere alle esigenze locali: un processo quindi di traslazione delle innovazioni e non di mera adozione acritica e neutra.

Sul piano delle scelte metodologiche, per gli obiettivi più descrittivi della ricerca in una prima fase si è proceduto ad una rilevazione estensiva tramite questionario; per l'analisi dell'impatto delle politiche di sicurezza in una seconda fase si è condotta una ricerca tramite interviste semi-strutturate.

Più in dettaglio, la prima fase della ricerca ha visto l'invio a tutti i comuni dell'Emilia-Romagna di un questionario, la cui compilazione è stata affidata al locale referente per le politiche di sicurezza. Il questionario è stato spedito per posta una prima volta nel giugno 2003, con l'invito a restituirlo debitamente compilato; si è poi provveduto ad inviare un sollecito nel settembre 2003. In seguito a tali due comunicazioni, i comuni che hanno restituito il questionario compilato sono stati 232 su 342, pari al 67,8% dei comuni della regione; nella tabella che segue sono riportati i dati sulla copertura del campione in relazione alle dimensioni del comune¹.

Dimensioni del comune	n° comuni in regione	n° questionari restituiti	% copertura
Fino a 5.000 abitanti	166	97	58,4
Da 5.001 a 10.000	95	73	76,8
Da 10.001 a 20.000	51	39	76,4
Più di 20.000	30	25	83,3
Totale	342	232	67,8

Per la seconda fase della ricerca, nel corso della prima metà del 2004 si sono raccolte 23 interviste semi-strutturate fra referenti per le politiche di sicurezza di 20 comuni; la scelta dei comuni, nonostante il numero ridotto di casi, ha tenuto conto sia del criterio delle dimensioni del comune, che di quello relativo alla loro partecipazione ai bandi regionali di finanziamento di interventi di sicurezza. Si è cercato così di includere situazioni diverse sia per grado di complessità della struttura amministrativa, sia per qualità dei legami con la regione. L'analisi del contenuto delle interviste non è stata condotta in modo formalizzato, pur avendo utilizzato più griglie di

classificazione delle categorie utilizzate dagli intervistati. Il gruppo di ricerca è stato composto oltre che dall'autore di questo contributo, da: Samanta Arsani, Cosimo Braccesi, Rossella Selmini, Elena Zaccherini, Alessandro Zanini.

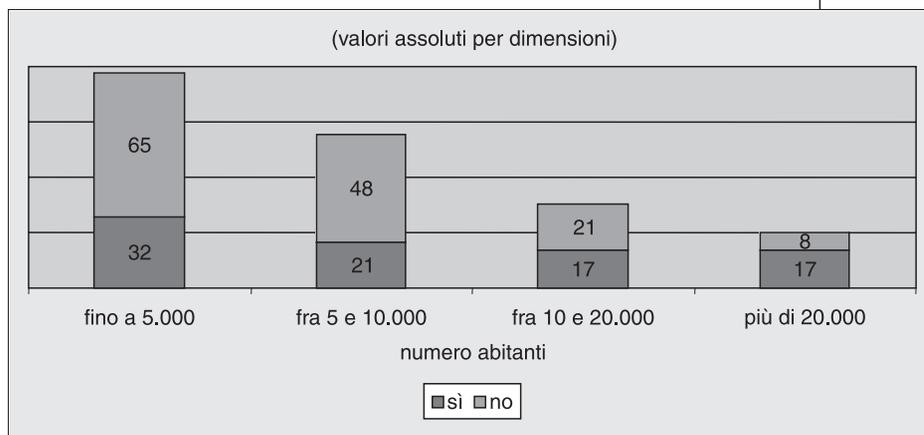
2. La diffusione dei “progetti sicurezza”

Più di un terzo dei comuni che hanno restituito il questionario (87 su 232, pari al 37,5%) affermano di essersi dotati di un “progetto sicurezza”. Vedremo più avanti come alcuni di questi progetti presentino delle caratteristiche di struttura e di contenuto diverse da quelle proposte dalla definizione che abbiamo adottato per questa rilevazione e che era stata inserita nel questionario per chiarire il senso della domanda (“un insieme strutturato e coordinato di attività finalizzato in via prioritaria al miglioramento delle condizioni di sicurezza delle città in relazione a criminalità, inciviltà, disordine urbano”).

L'adozione di un progetto sicurezza risulta – come ci si poteva attendere e come si può vedere dal grafico 1 – relativamente più frequente nei comuni di dimensioni maggiore.

Infatti, se sono infatti più di due terzi dei comuni maggiori (con più di 20.000 abitanti) ad essersi dotati di un progetto sicurezza, sono invece meno di un terzo quelli con meno di 5.000 abitanti. Quasi tutti i comuni (poco meno del 90%), che hanno avviato un progetto sicurezza, lo hanno anche discusso e approvato in Consiglio o in Giunta. Va segnalato che a non aver formalizzato l'adozione del progetto sono stati anche almeno due dei comuni di maggiori dimensioni.

Grafico 1 - *Esiste un progetto sicurezza nel comune?*



I comuni più grandi sono anche quelli che da più tempo hanno adottato un progetto sicurezza: se per i comuni minori ciò è avvenuto fra il 2002 e il 2003, per quelli maggiori risale per lo più al 1999, 2000 e in tre casi è ancora antecedente.

Nel 2003, al momento della rilevazione, i progetti sicurezza erano quindi ancora nella maggior parte dei casi in una fase di recente avvio; nel 61,3% dei casi erano nel primo o secondo anno di realizzazione, mentre nel 35,9% si trovavano nel terzo o quarto anno di vita.

Va segnalato come più della metà (80 su 145, pari al 55,2%) dei comuni, che al momento della rilevazione non avevano attivato un progetto sicurezza, hanno espresso la loro intenzione a farlo in futuro, questo tanto nei comuni piccoli che in quelli di dimensioni più ampie.

Di questi 80 comuni è importante far presente che la quasi totalità (72, pari al 90%) al momento della rilevazione già promuoveva singole azioni finalizzate alla sicurezza urbana, pur al di fuori di un progetto organico; per questi comuni si è trattato probabilmente di dare più coerenza e, soprattutto, di formalizzare un progetto che può essere visto come un'evoluzione di una prassi già avviata. Al di là dell'intenzione di sviluppare un progetto sicurezza, sono 86 i comuni che hanno affermato di realizzare iniziative legate alla sicurezza urbana. Il numero di comuni che, fra quelli che hanno risposto al questionario, afferma di non avere un progetto sicurezza, di non avere intenzione di dotarsene in futuro e di non realizzare alcun tipo di azione in questo ambito, è abbastanza limitato: si tratta di 34 comuni, pari al 14,7% del totale dei comuni qui considerati. I comuni che, in base alle risposte fornite con il questionario, non hanno e non avrebbero nemmeno in prospettiva intenzione di realizzare azioni a sostegno della sicurezza urbana sono relativamente più frequenti fra quelli di piccole dimensioni, di cui costituiscono poco meno di un quinto di quelli fino a 10.000 abitanti. Fra i 34 comuni apparentemente non interessati alle politiche oggetto della nostra indagine figura però anche uno dei 25 comuni con più di 20.000 abitanti che hanno partecipato a questa prima fase dell'indagine.

3. L'assetto organizzativo e istituzionale a sostegno delle politiche

Un indicatore abbastanza affidabile del peso e dello spazio assegnato alle politiche di sicurezza dalle singole amministra-

zioni comunali può essere l'esistenza o meno di una specifica unità organizzativa istituita a sostegno del progetto sicurezza, autonoma o inserita in un servizio già esistente. Una simile soluzione operativa è stata adottata dal 41.4% degli 87 comuni che si sono dotati di un progetto ad hoc (e che – lo ricordiamo – hanno risposto al questionario loro inviato). Il ricorso a questa soluzione è più frequente ovviamente fra i comuni di maggiori dimensioni: lo troviamo infatti in poco meno di due terzi di quelli con più di 10.000 abitanti. Ci sembra però indicativo di un certo investimento di risorse e di un sostanziale riconoscimento istituzionale il fatto che anche in circa un quarto di quelli minori, compresi i comuni con meno di 5.000 abitanti, si sia costituita una simile unità organizzativa.

L'attribuzione della titolarità e quindi della responsabilità politica dell'eventuale progetto sicurezza rappresenta un altro elemento utile a individuare il "luogo", ma anche il "rilievo" delle politiche di sicurezza nell'amministrazione comunale. Come si poteva prevedere, è il sindaco nella grande maggioranza dei casi (quasi due terzi) a conservare la responsabilità politica del progetto; anche a questo proposito i comuni maggiori (però solo quelli al di sopra dei 20.000 abitanti) si distinguono per una maggiore frequenza dell'attribuzione di una delega specifica ad un assessore².

La scelta di istituire una unità organizzativa ad hoc non risulta in relazione alla titolarità della responsabilità politica del progetto sicurezza: così come quasi la metà dei sindaci responsabili del progetto possono contare su una unità organizzativa e metà no, anche gli assessori, a cui è stata affidata questa delega, si dividono in modo pressoché eguale fra quanti hanno a disposizione un'unità organizzativa e quanti no.

Un ulteriore dato utile a stimare il rilievo delle politiche di sicurezza all'interno dell'attività delle amministrazioni comunali è relativo al loro finanziamento: sono una netta maggioranza, quasi due terzi, i comuni che, avendo adottato un progetto sicurezza, hanno destinato un apposito capitolo di bilancio a tali attività. Come si poteva prevedere, è relativamente più frequente la destinazione di uno specifico capitolo di spesa per le politiche di sicurezza nei comuni dove è stata anche istituita una specifica unità organizzativa; si tratta comunque di due scelte indipendenti fra loro: l'esistenza di una

unità organizzativa non implica cioè che ci sia anche un canale di finanziamento riservato alle politiche di sicurezza. Le dimensioni dei comuni non mostrano invece alcuna relazione con la scelta di destinare o meno uno specifico capitolo di bilancio al progetto sicurezza, a conferma della sostanziale discrezionalità con cui vengono adottati o meno questi strumenti per la gestione delle attività.

Da segnalare ancora come dei 56 comuni che hanno inserito nel loro bilancio un capitolo specifico per le politiche di sicurezza, una buona parte (26) ne ha mantenuto stabile il livello di finanziamento nel corso degli ultimi anni; in un numero di casi solo leggermente inferiore (23) i fondi sono addirittura aumentati; sono solo due i comuni che hanno ridotto il loro impegno di spesa su queste attività³.

Il numero di comuni da confrontare è di ridotte dimensioni e l'arco temporale di riferimento abbastanza limitato, ma una tendenza sembra emergere: ad aumentare la consistenza del capitolo di spesa per le politiche di sicurezza sono in misura relativamente maggiore i comuni che per primi hanno discusso e approvato in Consiglio o in Giunta il loro progetto sicurezza. Sembra quindi non essersi stabilizzata o, peggio, esaurita in questi anni la spinta ad investire in queste iniziative; anzi, risultano essere proprio i comuni precursori ad ampliare il loro investimento in questo ambito.

Infine, per cercare di capire dove si collocano i progetti sicurezza nel sistema dell'amministrazione comunale, è interessante vedere a quale settore il progetto fa capo. Sicuramente preponderante è risultata la scelta di assegnare i progetti al settore della polizia municipale: questa è l'opzione di poco più della metà (45 su 87) dei comuni che si sono dotati di un progetto sicurezza. Gli altri comuni hanno operato una gamma di attribuzioni abbastanza ampia: alcuni comuni hanno affidato il progetto agli affari generali o al settore amministrativo (9 casi), altri allo staff del sindaco (5 casi), ad uffici tecnici (5 casi), al settore lavori pubblici o territorio (4 casi); ci sembra significativo che "solo" cinque comuni abbiano collocato il progetto sicurezza in settori legati ai servizi o alle politiche sociali⁴.

A questo punto conviene sospendere la descrizione del quadro generale elaborato sulla base delle risposte date ai questionari e approfondire quanto fin qui esposto con l'analisi del

contenuto delle interviste semi-strutturate raccolte nella seconda fase della ricerca.

4. I presupposti delle politiche

Al di là della maggiore o minore visibilità e istituzionalizzazione dei progetti sicurezza all'interno delle amministrazioni comunali, è importante cogliere il significato politico che viene loro attribuito. Le interviste in questa prospettiva sono risultate interessanti perché ne è emerso un quadro articolato e ancora abbastanza poco definito della rilevanza politica e del valore strategico assegnato ai progetti sicurezza e più in generale agli interventi sulla sicurezza urbana.

In primo luogo è emerso come sia diverso il rilievo che viene dato al tema della sicurezza; ma diversa è anche la centratura delle risposte che sono state date a questa domanda iniziale dell'intervista. I fuochi delle risposte si spostano infatti su più piani, contigui ma distinti: il rilievo e la natura del problema, il peso politico del problema e il consenso politico attorno ad esso, la rilevanza degli obiettivi e la loro collocazione nell'agenda politica in termini di priorità, le scelte operative e gli investimenti per la realizzazione delle politiche.

L'analisi delle interviste raccolte non ci consente ovviamente di elaborare un quadro esaustivo e nemmeno rappresentativo delle diverse opinioni presenti all'interno delle amministrazioni comunali dell'Emilia Romagna; ci fornisce però alcuni spunti interessanti al fine di individuare alcuni "presupposti" e di ricostruire alcuni dei "processi decisionali" che portano alla realizzazione di interventi – più o meno organici e ampi – nell'ambito della sicurezza urbana.

Tornando alla distinzione prima proposta, sul piano della natura dei problemi da affrontare a livello locale e del loro rilievo ed urgenza, i punti di vista degli intervistati sono ovviamente abbastanza diversi fra loro. Va però detto che se c'è chi esplicitamente minimizza il problema (*"il comune è troppo piccolo per avere problemi di sicurezza"*⁵ – Q122; *"la sorveglianza di polizia municipale e carabinieri è sufficiente"* – Q86), nessuno degli intervistati ne sembra comunque parlare con particolare preoccupazione; se si parla di allarme, lo si fa riferendosi all'opinione pubblica e spesso rimandando ad un passato più o meno lontano (*"da un momento all'altro il problema sicurezza è diventato quasi il problema principale ...*

nel 99 abbiamo avuto diversi episodi di furti e rapine presso le abitazioni, sette otto casi, ma nell'arco di breve tempo, di due tre mesi, e partendo da questa cosa è esploso il problema della sicurezza” – A19).

Le nostre interviste non sono entrate specificamente, dettagliatamente nel merito della natura dei problemi presenti a livello locale; merita però di essere segnalato come in alcune interviste i problemi di sicurezza siano stati collegati dagli intervistati in modo stretto, quasi assimilati alla presenza di stranieri sul territorio, proponendo più o meno esplicitamente e deliberatamente una sorta di equazione fra immigrazione e insicurezza: *“nel nostro comune il tema sicurezza ha una rilevanza molto, molto importante e è soprattutto legato ad una forte presenza di stranieri, di extracomunitari” (A5); “il fattore di insicurezza che maggiormente viene percepito è proprio la presenza di cittadini stranieri” (A12); “nel 1997 è stata data vita a questo progetto che, in un primo momento, si è concentrato soprattutto sulla zona attorno alla stazione ... che era sicuramente una zona di un certo tipo, con un insediamento abitativo legato ad una notevole presenza di immigrati” (A15)⁶.*

Un altro intervistato vuole invece rimarcare e tenere distinti i due fenomeni: *“se devo essere onesto, qui non ci sono problemi di sicurezza, allora però dobbiamo intenderci sul concetto di sicurezza: se per sicurezza si intende il problema sociale di integrazione tra italiani e stranieri, allora forse esiste, forse ancora più nelle città di campagna [come questa]” (A17).*

Il rischio di scivolare nel terreno dei più triti pregiudizi sembra abbastanza consistente e pare anche avvertito da alcuni intervistati; al di là del fatto che si parli di stranieri, di devianti o di potenziali autori di reati, sembra infatti di cogliere in alcune affermazioni una sorta di imbarazzo, qualche esitazione ad usare termini e concetti che, ci si rende conto, sono “delicati”: *“sono state eliminate delle strutture, dei gazebo, che non venivano in realtà utilizzate dalle persone, diciamo, normali, fra virgolette, ma da loro per ripararsi e, comunque, bivaccare in questo posto qua” (A16); “quando è inverno, verso le sette di sera e i negozianti devono chiudere le attività, il centro si spopola e questo dà insicurezza, ma insicurezza motivata, perché ci sono gruppi di personaggi che stazionano, non per colpevolizzare queste persone” (A18).*

Più in generale, al di là del modo, più o meno appropriato e fondato, in cui si parla dei problemi di sicurezza, resta, almeno per alcuni intervistati, una certa indeterminatezza, la consapevolezza di usare una categoria dalle definizioni e dai confini non sempre netti ed univoci; come dice un intervistato *“nella sicurezza ci può stare dentro tutto e di più”* (A19). Su questo problema dovremo tornare ovviamente anche quando affronteremo il tema delle azioni che vengono concretamente realizzate dalle amministrazioni comunali, all’interno o meno di uno specifico progetto, per far fronte ai problemi della sicurezza.

Come abbiamo detto, è necessario tenere distinta la lettura e la valutazione dei problemi di sicurezza del territorio dal giudizio sul peso politico loro attribuito. Le interviste confermano che non esiste necessariamente un legame fra natura e diffusione del problema e peso politico che gli viene attribuito; ciò risulta abbastanza chiaramente quando nelle interviste si fa riferimento alla competizione elettorale fra le varie forze politiche o al confronto fra maggioranza e minoranza, come, ad esempio, in questi brani: *“il centrodestra ha ovviamente trovato un punto per mettere in difficoltà il centrosinistra e il centrosinistra per parte sua scontava in quel periodo anche una sua sottovalutazione o una non completa assunzione del fatto che la sicurezza stava diventando uno di quei diritti ai quali i cittadini non intendevano rinunciare”* (A14); *“è un oggetto di grande contesa politica. I due schieramenti di centrodestra e centrosinistra su questo per tutto il tempo di questo mandato si sono confrontati e spesso anche duramente”* (A2).

Non vorremmo assolutamente utilizzare a questo proposito il termine spesso abusato di “strumentalizzazione”; vogliamo pensare che si tratti di scelte politiche “genuine”, che discendono da visioni della società, da sistemi di valori, da letture dei problemi e ipotesi di soluzioni, che rimandano a disegni strategici più o meno coerenti e condivisibili, ma che connotano fortemente dei modelli diversi di “governo” della società e su cui si apre la legittima competizione fra chi aspira a rappresentare gli interessi degli elettori, dei cittadini. È probabilmente questo il senso da attribuire alla risposta di un intervistato che vede nelle politiche di sicurezza del suo comune l’espressione della *“volontà politica del sindaco”* (A13); di questo tipo sono probabilmente anche le risposte di alcuni intervistati, che suonano abbastanza perentorie, come

quando il tema della sicurezza viene definito *“argomento assolutamente prioritario nelle linee politiche [del comune]”* (A6), *“tema assolutamente centrale e assolutamente prioritario”* (A13) oppure quando si afferma che *“la sicurezza è sempre stata uno degli obiettivi principali dell’amministrazione”* (A4). Che si tratti di opzioni, che hanno una precisa e forte valenza politica, sembra chiaro nel giudizio di chi afferma che quello della sicurezza è *“tema comunque centrale, anche se non relevantissimo nell’accezione comune”* (A12), oppure in chi parla dell’adozione di un progetto definendolo *“un fatto politico, avvertito come esigenza assoluta”* (A15).

Scelte politiche diverse sono state probabilmente operate là dove si afferma invece che *“le problematiche della sicurezza urbana qui sono certamente sentite dalla popolazione, ma non hanno rilievo quale materia di emergenza”* (A7) oppure quando si dice che quello della sicurezza urbana *“è un peso politico non eccessivo...è un tema che viene affrontato occasionalmente... c’è comunque un’attenzione dell’amministrazione, di diversi assessorati”* (A8).

Tutto questo è abbastanza ovvio, scontato, ma ha delle conseguenze altrettanto ovvie e rilevanti: ci può essere uno scollamento nel tempo fra problemi e scelte politiche, come si può intendere dalle parole dell’intervistato che dice che quello della sicurezza *“è un problema solamente importante e quindi va riproposto continuamente altrimenti la tensione sul tema con il tempo viene meno”* (A8).

Da alcune interviste è emerso in talune realtà un altro tipo di “percorso”, dove a premere e in un certo senso imporre delle politiche di sicurezza sono i tecnici, che hanno cercato e ottenuto un riconoscimento politico, istituzionale per le loro proposte; è il caso di chi afferma di avere *“l’impressione che molto spesso i tecnici siano molto più attenti, più sensibili rispetto a certe tematiche, rispetto ai politici... che non hanno una cultura su questi temi e anche una conoscenza su questi temi”* (A5). Ben più che un’impressione esprime l’intervistato che afferma che *“la visione della sicurezza sinceramente qui non c’è: sono io che ho premuto molto e il sindaco non ha detto di no”* (A17).

Non mancano però nemmeno le amministrazioni in cui secondo gli intervistati non si può parlare di vera e propria progettualità, in cui prevale, magari al di là delle intenzioni,

un modo di operare basato sulle risposte ai problemi man mano che si presentano, in cui si affrontano le “emergenze” se e quando si manifestano, come testimoniano questi brani di intervista: *“le buone intenzioni penso che ci siano; è chiaro che con tutti i problemi che capitano giornalmente, molte volte si lavora sull'emergenza”*(A4) ; *“all'azione più sistematica ancora ci dobbiamo arrivare... si è sempre guardato molto a rincorrere i problemi dopo che erano successi”* (A18). Talvolta pare essere proprio l'esigenza di superare questa estemporaneità e frammentarietà degli interventi a spingere, forse soprattutto i “tecnici”, per l'adozione di un progetto sicurezza; questo è il senso che ci sembra di poter dare ad un'affermazione – come quella che riportiamo di seguito – che altrimenti suona incomprensibile o eccessivamente pragmatica: *“devo essere onesto, ci siamo inventati un bisogno di sicurezza perché credevamo nell'idea”* (A17).

È chiaro però che un progetto, delle politiche di sicurezza non possono basarsi solo un'opzione tecnica; è indispensabile un avallo, una legittimazione politica, istituzionale, e questa, almeno secondo alcuni intervistati, la può dare solo il peso, l'autorità del sindaco: *“laddove c'è l'impegno in prima persona del sindaco e delle strutture che afferiscono al sindaco, si sviluppano esperienze più significative rispetto a quelle che vedono invece impegnato un assessore o la sola polizia municipale, che non è poco, ma resta solo un pezzo, un settore delle politiche di sicurezza”* (A14); questo rimanda anche al tema delle partnership di cui parleremo più avanti.

L'opinione espressa da un intervistato suona ancora più radicale: *“le politiche di sicurezza non fanno ancora parte del DNA comunale, non hanno il rango di servizio con la s maiuscola ... sono sicuramente servizi che subiscono ancora fortemente l'influenza politica ... le politiche di sicurezza sono ancora troppo esposte all'influenza di coloro che ne hanno la responsabilità politica”* (A21).

Questa fragilità delle politiche dipende secondo alcuni intervistati dal fatto che per molte amministrazioni sono sostanzialmente una novità recente, spesso ancora percepite e agite in forma sperimentale; si pone quindi il problema di consolidarle, di stabilizzarle e di dare loro continuità nel tempo. Alcuni intervistati sembrano infatti considerarsi degli innovatori, degli sperimentatori e si preoccupano per il futuro delle loro

iniziative: *“noi ovviamente abbiamo degli interventi sperimentali che bisogna che qualcun altro prenda in mano ... ci sono degli ostacoli nel momento in cui dobbiamo in qualche modo consegnare il testimone”* (A3).

In realtà noi sappiamo – e lo vedremo anche più avanti – non solo che, con le parole di un intervistato che abbiamo riportato sopra, nelle politiche di sicurezza ci può stare di tutto e di più, ma che, come afferma un altro intervistato, *“di queste attività se ne sono sempre fatte, però non sono mai state convogliate in un progetto”* (A16). Questo va tenuto presente non tanto per sminuire la portata della riorganizzazione e del riorientamento di alcune attività all’interno dei progetti e delle politiche di sicurezza, ma per riflettere su un loro possibile fattore di fragilità. Da alcune interviste pare infatti che il cambiamento riguardi solo il linguaggio, la retorica della politica; quando si dice, ad esempio, in un’intervista, parlando di scelte politicamente difformi, se non conflittuali, fra giunta comunale e consigli di quartiere, che *“andando a guardare nel dettaglio, alla fin fine le cose concrete sono state fatte”* (A2), forse si vuol anche intendere che certe attività, certi interventi vanno comunque garantiti, che a cambiare non sono stati i comportamenti, le pratiche quotidiane, ma il senso, il significato politico che si è voluto loro attribuire. Non che questo non sia importante, non che per questo i cambiamenti siano meno incisivi, ma sono la natura di questi cambiamenti e il loro impatto a non essere scontati, a non poter essere desunti dai “discorsi” politici che li hanno preceduti ed accompagnati. In qualche amministrazione, il livello a cui ci si è mossi per le politiche di sicurezza ed a cui, secondo un intervistato, si è voluti rimanere è proprio quello della “immagine”, della “comunicazione”: *“il comune non ha preso in carico la sicurezza come una priorità ... simbolicamente sì, lo ha fatto, perché ha costituito un assessorato e un settore sicurezza, e lo ha anche rafforzato di risorse sia umane che economiche, però non ha mai voluto giocarla come carta politica, nel senso di darle un’evidenza forte”* (A23).

Ma nelle interviste si è parlato anche di situazioni molto diverse, in cui si è costruito un consenso forte su una proposta molto connotata sul piano tecnico, rispetto alla quale le obiezioni di natura più politica o ideologica hanno fatto fatica ad esprimersi, oppure in cui le posizioni politiche sembrano

variare da caso a caso: *“da un punto di vista politico non è venuto fuori, tranne che in qualche circostanza, un dissenso, ad esempio sul tema delle telecamere, che però ... è stato gestito in termini non dirompenti, quindi tutto sommato non ha fatto emergere il dissenso in modo netto e lampante ... è un tema che vede schierate alcune componenti della giunta comunale su un certo tipo e altre su un altro e a volte è anche trasversale”* (A8); *“su alcune iniziative alcuni consiglieri hanno avuto delle perplessità, però devo dire che il consenso è stato anche bipartisan”* (A13). Viene il dubbio che dietro l’unanimità di intenti più che consenso ci possano essere disinteresse o prudenza nei confronti di temi delicati, rischiosi per l’immagine, ma anche per gli equilibri politici; in qualche caso potrebbe all’opposto esserci la convinzione che si tratti di temi politicamente irrilevanti.

In alcune realtà la sicurezza sembra ancora un tema scomodo e complesso, che crea imbarazzo e che si evita di affrontare: *“il tema della sicurezza è molto delicato, se ne parli e il problema non c’è, presenti un senso di insicurezza al cittadino di cui proprio non c’è bisogno”* (A1).

5. Le partnership interne ed esterne

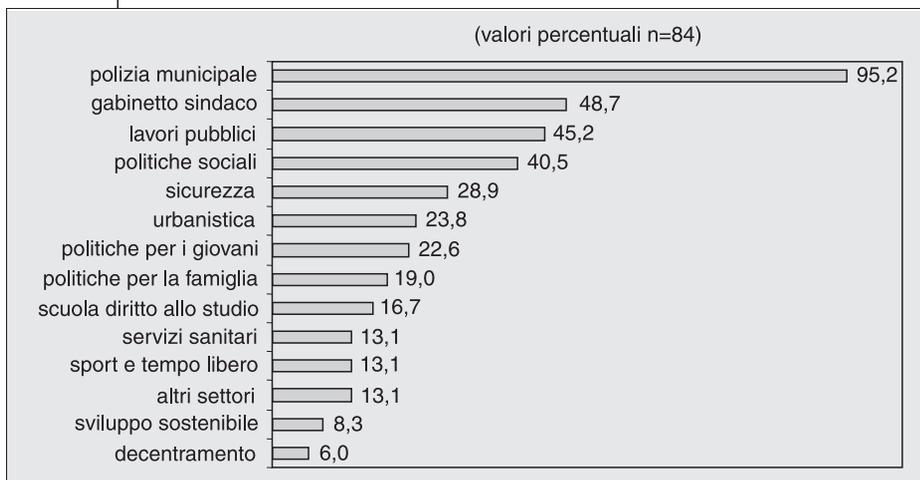
Uno dei temi centrali del dibattito sulle politiche di sicurezza è quello della loro trasversalità: si insiste molto sulla necessità di un approccio che vada al di là delle specificità settoriali o tecniche e che coinvolga più attori e più agenzie, sia nella progettazione che nella realizzazione di interventi, che sappiano confrontarsi in modo integrato con la multidimensionalità dei problemi della sicurezza.

Importante per la nostra ricerca è stato quindi capire in primo luogo quali settori delle amministrazioni comunali sono coinvolti nel progetto sicurezza e, più in generale, con quali altri soggetti l’amministrazione comunale coopera su questi temi.

A conferma del ruolo preminente della polizia municipale, di cui abbiamo parlato a proposito dell’assegnazione dei progetti sicurezza, nel grafico 2 vediamo come pressoché in tutti gli 87 comuni⁷, che si sono dotati di un tale progetto, vi è coinvolto il settore della polizia municipale.

Al di là della scelta di coinvolgere un settore piuttosto che l’altro, interessa far presente che solo in poco più di un quarto

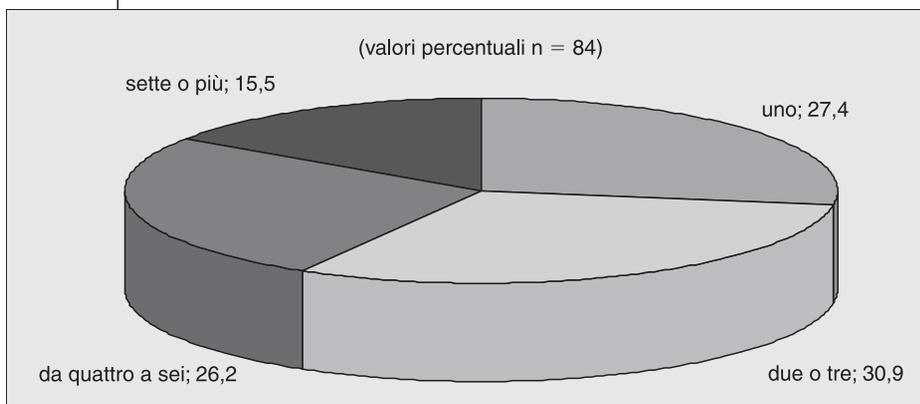
Grafico 2 - Settori dell'amministrazione comunale coinvolti nel progetto.



dei comuni viene coinvolto solo un settore nella gestione del progetto sicurezza; come si vede nel grafico 3, in poco meno di un terzo dei comuni, nel progetto sono implicati uno o due altri settori accanto a quello titolare; in un quarto dei comuni al progetto sono interessati da quattro a sei settori, nel restante 15,5% i settori che si occupano del progetto vanno da sette a tredici.

Da segnalare come dai dati raccolti emerge una chiara (e forse ovvia) relazione fra dimensioni del comune e numero di settori

Grafico 3 - Numero di settori amministrativi coinvolti nel progetto sicurezza.



amministrativi coinvolti nel progetto sicurezza: all'aumentare delle dimensioni del comune (in termini di numero di abitanti) aumenta progressivamente il numero di settori, passando dalla media compresa fra due e tre settori per i comuni più piccoli per arrivare alla media di sei settori coinvolti nei comuni maggiori. Probabilmente, pur potendo i comuni maggiori destinare più risorse al progetto e al settore che ne è titolare, proprio le dimensioni del comune e del progetto richiedono un più ampio coinvolgimento dei settori.

Dalle risposte al questionario non si può però desumere la natura e la qualità della collaborazione fra i vari settori all'interno dell'amministrazione comunale; le interviste semi-strutturate gettano un po' di luce su questo aspetto cruciale delle politiche di sicurezza. Nelle affermazioni degli intervistati gli aspetti positivi si intrecciano ovviamente a quelli negativi, ma risulta comunque chiaro come questa sia una delle principali criticità delle politiche di sicurezza.

Le interviste, in cui si parla con piena soddisfazione dell'integrazione fra settori sono davvero poche: il comandante della polizia municipale, che afferma che la sua amministrazione *“è davvero un'unica famiglia”* (A12), è talmente convinto della bontà di un approccio integrato da forzarne l'adozione: *“io credo moltissimo nella necessità di un lavoro in team con tutti, ed è una modalità che cerco di instaurare dappertutto, un po' dispoticamente se vuole, perché comunque faccio il comandante, ma credo moltissimo nella sinergia”* (A12).

In molte altre interviste il quadro offerto è molto meno positivo, come in questo brano: *“ognuno è andato avanti per la sua strada e non c'è stato un punto di incontro o qualcuno che volesse fare un punto d'incontro”* (A6). Le difficoltà di integrazioni non sono solo banalmente organizzative, nascono spesso da una sorta di discordanza dei punti di vista, sia nella lettura dei problemi che nella proposta delle soluzioni, come emerge in questo esempio: *“[abbiamo avuto] difficoltà nella collaborazione con altri servizi: ad esempio la concezione del verde l'abbiamo diversa: l'ambiente pensa al verde come ad un'aiuola, noi invece facciamo proposte su come viene vissuto”* (A3).

In un certo numero di interviste sono state segnalate delle specifiche e spesso consistenti difficoltà di raccordo e integrazione fra due settori che sembrano contendersi

l'impostazione e la guida delle politiche di sicurezza: la polizia municipale e il settore dei servizi sociali: *“l'amministrazione ha posto in essere vari progetti, varie iniziative, che sicuramente sono state importanti; è stata un po' più carente nella capacità di unire le attività dei vari servizi, dei vari settori ... per quanto riguarda servizi sociali e polizia municipale, molto spesso hanno lavorato separatamente, non congiuntamente”* (A5). Questo ovviamente rimanda al tema più generale dei diversi orientamenti delle politiche e degli interventi in questo ambito: come afferma un dirigente del settore sociale *“per quanto riguarda le collaborazioni con la polizia municipale c'è ancora molto da fare, perché sono due ottiche che ancora fanno fatica a unificarsi”* (A3). Le interviste raccolte nel settore della polizia municipale spesso colgono questa mancata integrazione: *“purtroppo però [l'azione] finisce dove finisce l'intervento della polizia municipale, nel senso che non ci sono delle azioni integrate”* (A6); da queste interviste però si ricava talvolta l'impressione di una sottovalutazione dell'impegno necessario per raggiungere un adeguato livello di integrazione, che sembra quasi dato per scontato o frutto di processi che si generano in modo spontaneo; a questo si accompagna una centratura spesso forte del discorso sulla polizia municipale: *“per la sicurezza non si può non pensare ad un ruolo importante della polizia municipale ... abbiamo vissuto spesso la sensazione che, come presa di coscienza del problema, fosse quasi in esclusiva, mentre gli altri hanno collaborato con noi, ma non con la stessa partecipazione emotiva”* (A15); *“il progetto città sicura riguarda la polizia municipale. Logicamente coinvolge altri uffici, ma di riflesso”* (A9).

Problemi rilevanti in alcuni casi hanno incontrato le unità organizzative istituite per realizzare i progetti sicurezza: *“l'esperienza del settore sicurezza, se ha avuto un limite particolare, è stato proprio quello di essere un settore molto isolato all'interno dell'amministrazione, in parte perché si è auto-isolato, in parte perché era un settore nuovo, che quindi era andato a erodere competenze da altri settori, penso ai servizi sociali, in parte ai lavori pubblici”* (A23). Tutto questo può essere semplicemente dovuto *“all'inesperienza di chi aveva i compiti di gestione tecnica del progetto”*, ma sicuramente genera una comprensibile resistenza e insofferenza da parte degli altri settori e mette in una luce negativa

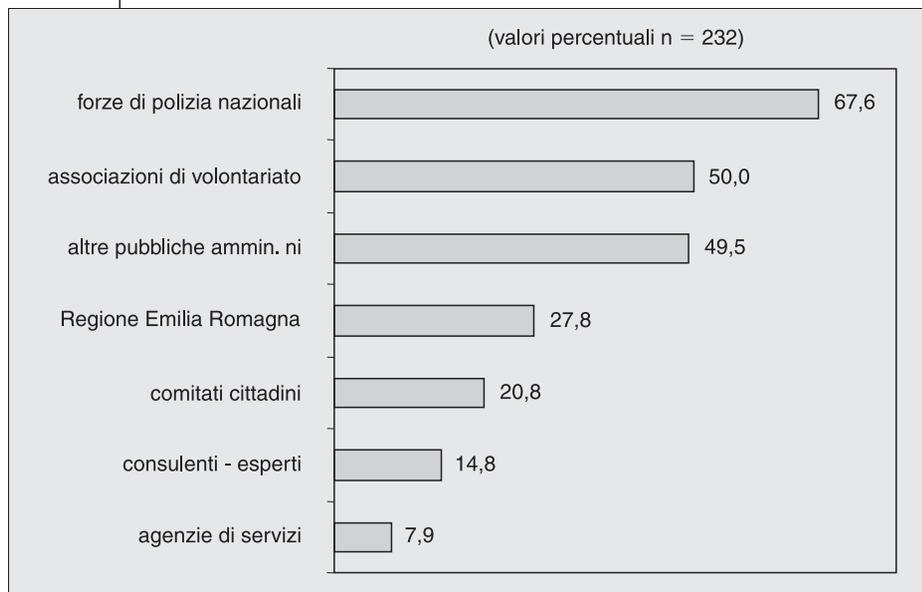
questo tipo di interventi: *“ancora oggi difficilmente viene visto l'intervento della sicurezza come un valore aggiunto trasversale a tutti i settori, quanto più come un'ingerenza nelle competenze proprie”* (A23).

Si capisce allora perché il tono di alcune interviste suona molto preoccupato, in quanto si vede nell'integrazione un requisito necessario per il successo delle politiche; c'è chi riconosce già nel momento della progettazione il passaggio critico per la costruzione di partnership coese e impegnate; mancare quell'obiettivo vuole dire operare in un'inaccettabile condizione di fragilità e vulnerabilità: *“politiche di sicurezza non è portare il progettino che sottoponi alla regione, ma portare a sistema sinergie tra attori sul territorio ... la mia sconfitta è quella di non essere riuscito a convincere i settori della pubblica amministrazione ... l'ostacolo principale è l'indifferenza ... se me ne vado io, tutto finisce”* (A17).

Queste difficoltà di cooperazione nell'azione e di integrazione degli interventi sembrano aumentare di frequenza e gravità nei rapporti esterni fra le amministrazioni comunali e le varie agenzie, che svolgono funzioni di controllo formale o informale, che possono essere i partner più o meno naturali nella progettazione e nella realizzazione delle politiche di sicurezza. Vediamo però dapprima quali sono risultati essere, nella rilevazione condotta tramite questionario, i “rapporti continuativi” intrattenuti dai comuni con altri soggetti nelle attività di promozione della sicurezza urbana.

Tenendo presente che ciascun “tipo” di soggetto esterno potrebbe essere rappresentato da più individui o organizzazioni dello stesso genere, nel grafico 4 possiamo osservare in primo luogo come ad essere indicate come partner nelle attività di promozione della sicurezza sono con maggior frequenza le forze di polizia nazionali (Polizia di Stato e Carabinieri); sono infatti più di due terzi i comuni (nel loro complesso, a prescindere dall'adozione di un progetto sicurezza) che affermano di avere rapporti continuativi con le forze dell'ordine nell'ambito delle attività di promozione della sicurezza urbana, una quota consistente, ma che lascia il dubbio di quali siano i rapporti nel terzo di comuni che non li ha in forma continuativa. Forse merita di essere segnalato che i comuni che affermano di non avere rapporti continuativi con le forze dell'ordine sono più frequenti fra quelli che

Grafico 4 - *Soggetti esterni con cui il comune ha rapporti continuativi.*



non hanno un progetto sicurezza, ma è una differenza statisticamente non significativa e comunque sono una quota consistente (quasi un quarto) anche i comuni che hanno un progetto sicurezza e che non mantengono rapporti stabili con polizia e carabinieri. Aggiungiamo che a questo proposito non risulta determinante nemmeno che sia la polizia municipale ad essere titolare dell'eventuale progetto sicurezza.

Le interviste semi-strutturate ci forniscono altri elementi per cercare di approfondire il tema dei rapporti fra amministrazioni comunali e forze dell'ordine all'interno delle politiche di sicurezza. Possiamo cominciare da un'osservazione, tanto ovvia quanto utile, contenuta in un'intervista sull'importanza dei rapporti personali anche nel quadro di relazioni di natura istituzionale: *“penso che quasi abbiamo complessivamente un maggior rapporto di coordinamento noi, come assessorato [alle politiche sociali], con le diverse polizie, municipale e le altre forze dell'ordine, di quanto ce l'abbia la polizia municipale stessa ... credo dipenda dalle persone, non è un problema strutturale”* (A3). Ma ci sono anche altri problemi; ad esempio, sono numerose le interviste in cui si ricordano in

termini positivi gli accordi, per lo più informali fra polizia municipale e forze dell'ordine per attribuire alla prima il compito esclusivo dei rilievi in caso di incidenti stradali; non mancano però le voci critiche di chi prende questo come esempio di utilizzo di una posizione sovraordinata *“per dire all'ente locale che cosa fare ... a fronte di questo mi pare non ci sia nulla, se non un generico maggior impegno da parte delle forze dell'ordine sul fronte della criminalità: una roba assolutamente priva di significato operativo ... un approccio un po' limitato”* (A10). Più in generale c'è chi denuncia i limiti e un certo impoverimento, se non proprio svuotamento, dei protocolli d'intesa, che hanno segnato una svolta, ma che nelle relazioni istituzionali hanno un po' deluso sul piano della traduzione operativa, come si evince chiaramente dai brani d'intervista che riportiamo di seguito: *“qui è stato fatto uno dei primi protocolli d'intesa fra comune e prefettura ... ha dato un segnale politico a quell'epoca di che cosa si voleva fare ... che questo poi abbia rappresentato uno sviluppo nel tempo, dubito molto, anzi credo che ... sono rapporti di collaborazione in molti casi a senso unico”* (A8); in modo molto più brusco un intervistato esprime così la sua opinione sulla qualità dei rapporti fra polizia municipale e forze dell'ordine: *“[Le forze di polizia] ti considerano sempre la ruota di scorta”* (A16).

Un altro motivo di incomprensione, se non di vera e propria tensione, fra polizia municipale e forze di polizia è dato dalla frequentemente citata figura del vigile o poliziotto di quartiere; torneremo più avanti su questi progetti, ma qui segnaliamo il fastidio, l'insofferenza che alcune interviste comunicano a questo proposito: *“quando si parla del carabiniere di quartiere, del poliziotto di quartiere, in realtà i vigili urbani sono già la polizia di quartiere, perché è il loro ambito naturale il territorio, quindi forse sarebbe stato meglio investire quei soldi nella polizia municipale”* (A16); altrettanto critico, con forse una punta di “malizia” in più un altro intervistato che si esprime così: *“non so quanto il carabiniere di quartiere sia attrezzato per fare davvero questo lavoro di prossimità, che è un lavoro sul quale siamo storicamente più strutturati noi ... capisco che ci sia anche un problema di recupero da parte di polizia di stato e carabinieri del concetto di vicinanza con il cittadino”* (A10).

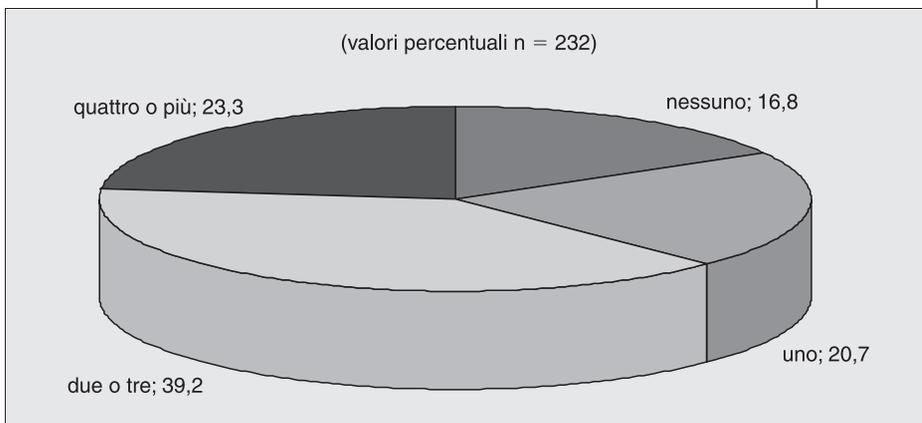
Ripetiamo però che nella maggior parte delle interviste, là dove si parla del rapporto fra polizia municipale e forze dell'ordine, il quadro descritto è più positivo o quanto meno neutro. Emergono anche situazioni di forte coinvolgimento della polizia municipale in attività di controllo e repressione, che vengono descritte in toni molto positivi, come nel brano che segue, tratto dall'intervista ad un comandante della polizia municipale: *“il ruolo delle forze di polizia è stato quello di supportarci in un'attività che è quella tipica delle forze di polizia, di contrasto alla criminalità ... ci ha consentito di fare un salto di qualità: abbiamo fatto operazioni congiunte, abbiamo aperto il gabinetto di polizia scientifica per le fotosegnalazioni degli extracomunitari ... si è messo in moto un meccanismo assolutamente positivo”* (A13).

Prima di proseguire nel commento dei dati sulle partnership delle amministrazioni comunali con soggetti esterni nelle attività di promozione della sicurezza urbana, conviene considerare brevemente i dati sulla maggiore o minore eterogeneità della composizione delle partnership. Bisogna però far presente che, basandoci sulle risposte ai questionari, delle reti non conosciamo le dimensioni nel senso del numero di soggetti o agenzie che ne fanno parte; potrebbero cioè esserci comuni che hanno rapporti continuativi con più soggetti dello stesso tipo (ad esempio, più comitati di cittadini, più associazioni e così via) e quindi il numero di soggetti inseriti nel network potrebbe essere maggiore di quello del numero di tipi di soggetti che viene indicato nella figura 5. Non sappiamo nemmeno se i rapporti delle amministrazioni sono prevalentemente uno a uno o se si sono costituiti degli autentici network, in cui cioè anche i soggetti esterni hanno fra loro rapporti continuativi in ragione degli interventi da realizzare in collaborazione con il comune.

I dati riportati nel grafico 5 ci dicono in primo luogo che esiste una quota, forse ridotta ma non trascurabile, di comuni che non hanno rapporti continuativi in questo campo con nessun soggetto esterno. Si tratta di 39 comuni, che costituiscono circa il 17% del totale dei comuni che hanno risposto al questionario; sono quasi tutti comuni di piccole dimensioni (anche se in tre casi contano più di 10.000 abitanti) e che non hanno adottato un progetto sicurezza se non in quattro casi.

Più in generale, analizzando i dati emerge una relazione forte⁸

Grafico 5 - Numero di tipi di soggetti esterni con rapporti continuativi.



fra dimensioni del comune ed articolazione delle partnership: quanto più grande il comune, tanto maggiore è il numero di tipi di soggetti con cui si mantengono rapporti continuativi per gli interventi nel campo della sicurezza. Conta per la maggior articolazione delle partnership anche l'aver adottato un progetto sicurezza, ma risulta rilevante anche la diversificazione dei rapporti fra i vari settori all'interno dell'amministrazione, nel senso che emerge dai dati che, ad un alto numero di settori coinvolti all'interno della amministrazione comunale, corrisponde tendenzialmente un alto numero di tipi di soggetti con cui questa collabora al suo esterno, così come ad una limitata rete interna corrisponde un'altrettanto limitata rete esterna.

Tornando ora ai dati sui rapporti continuative esterni, riportati nella figura 4, notevole è risultato il ruolo delle associazioni di volontariato: la metà dei comuni che hanno compilato il questionario li indica fra i soggetti con cui intrattiene relazioni stabili. Altrettanto cospicua è risultata la frequenza di contatti stabili con altre pubbliche amministrazioni; ai rapporti con la Regione Emilia Romagna dedicheremo più avanti uno specifico paragrafo.

Meno consistente, ma certo non trascurabile, la quota di comuni, pari al 20,8% del totale, che hanno legami stabili con comitati cittadini. Più ridotto è risultato infine il numero di comuni che per gli interventi sulla sicurezza si avvalgono di consulenti o di agenzie esterne, rispettivamente pari al 15 e all'8% circa del totale.



Anche a questo proposito qualche indicazione in più emerge dall'esame delle interviste semi-strutturate, il cui contenuto in alcuni casi illustra l'evoluzione e le caratteristiche di queste relazioni. Un'osservazione interessante riguarda il ruolo del terzo settore e il modo in cui è stato coinvolto: *“inizialmente è stato un po' trascinato ... inizialmente ha avuto un atteggiamento più passivo, poi è diventato un soggetto più attivo”* (A3); una considerazione analoga viene fatta nella stessa intervista anche a proposito sia di alcune categorie di operatori economici, in particolare i commercianti, che dei gruppi informali, che sono stati in qualche modo “trascinati” nei progetti, vincendo inerzia e resistenza per conquistarne via via il consenso e un'adesione più convinta e fattiva. È un esempio di un approccio “proattivo” alle collaborazioni, in cui l'amministrazione comunale non si limita a organizzare la collaborazione di quei soggetti che sono più o meno necessariamente già attivi nell'ambito della sicurezza, ma che si impegna ad attivare i soggetti, a valorizzarne e potenziarne le risorse e il ruolo nella comunità.

In molte interviste si riconosce un ruolo di grande rilievo alla “società civile”: *“le associazioni di volontariato, la chiesa e questa rete del territorio sono stati per noi strumenti indispensabili di monitoraggio del territorio e anche di sollecitazione dei punti di maggior sensibilità sui temi, che a noi servivano per poter calibrare le nostre politiche di sicurezza”* (A13); *“la cifra interpretativa della nostra situazione può essere quella di aver puntato tutto sulla partecipazione dei cittadini e sulle loro capacità di auto-organizzarsi: il comune ha detto ai cittadini «cosa facciamo noi e cosa fate voi?»”* (A15)⁹.

In qualche intervista si riconosce di aver sottovalutato le potenzialità del contributo ad esempio dei cittadini, pur avendone previsto la partecipazione in fase di progettazione degli interventi: *“c'era tutta una parte progettuale che era proprio la partecipazione dei cittadini ... forse avevamo all'inizio dei progetti sottovalutato ... la possibilità e l'interesse che i cittadini singoli o i gruppi hanno nel rimettere in discussione, di pensare ad elementi critici propositivi, che è un fattore che avevamo sempre previsto nei progetti, ma che poi si è rivelato avere un impatto maggiore di quello che ci aspettavamo ... [bisogna] essere molto attenti alle forme*

partecipative e alle forme di espressione dei cittadini” (A3)

In altri casi, soprattutto a proposito dei comitati cittadini, quando se ne parla nelle interviste, sembra più chiaro l'intento di "governarne" le azioni, di ridefinirne gli obiettivi, riconducendoli all'interno di un progetto, di orientare una modalità di intervento che non sempre è in sintonia con quella dell'amministrazione comunale.

Resta il fatto che modi, contenuti e finalità delle relazioni stabili con i soggetti esterni possono essere intesi in modo molto diverso, da comune a comune e da soggetto a soggetto, il che può portare a situazioni abbastanza complesse e di difficile gestione dei rapporti; un esempio abbastanza "estremo" lo ricaviamo dal seguente brano di intervista: *"si sono dovute fare alcune modifiche rispetto ad alcune politiche sul territorio, perché ci siamo accorti che qualche volta questo coinvolgimento andava oltre e c'era stato qualche eccesso, qualche volontario che aveva un po' esagerato nel ruolo" (A13).*

Alcuni intervistati sono consapevoli che le adesioni ai progetti possono dipendere dalla capacità di chi li promuove di dare loro visibilità e di mettere in risalto i risultati positivi: *"nel progetto nuovo, a cui stiamo lavorando, abbiamo una richiesta di tutti i presidenti delle circoscrizioni ... questo vuol dire che c'è stata sufficiente visibilità, che i risultati sono stati comunque giudicati anche da chi non ha partecipato [in passato]" (A3).*

Uno degli aspetti del "successo" della collaborazione fra comparti ed enti diversi della pubblica amministrazione (e fra settori della stessa amministrazione comunale) si misura sul piano dell'immagine del comune (e più in generale della pubblica amministrazione), come emerge da questo brano, al di là dell'esperienza concreta cui si riferisce l'intervistato: *"noi facciamo di tutto per fare passare questo concetto, che il lavoro comune è lavoro finalizzato alla sicurezza nell'interesse di tutti, anche visivamente; il fatto di costituire questo posto integrato di polizia è un messaggio per la città" (A10).* Un intervistato afferma che *"la pubblica amministrazione è una e una appare al cittadino" (A12)* e con questo vuole – crediamo – sia sottolineare i vantaggi dell'integrazione, che mettere in guardia contro i rischi di una frammentazione, la cui logica difficilmente potrà essere colta dal cittadino.

Dalle interviste ovviamente emerge anche la consapevolezza (e la preoccupazione) che le collaborazioni possono allentarsi se

subentra la stanchezza, se si attenua l'entusiasmo iniziale e si comincia ad avvertire la fatica di "essere protagonisti": *"si comincia a sentire la stanchezza degli operatori del comitato, di coloro che sono i protagonisti"* (A15). L'immagine, che spesso viene offerta nelle interviste, è quindi quella di partnership abbastanza elastiche e tendenzialmente fragili, di cui si deve comunque curare molto la manutenzione: *"abbiamo impostato il progetto come intersettoriale ... il risultato per il contenuto c'è stato, ma è un lavoro che non è sicuramente concluso, è un lavoro che deve essere portato avanti negli anni, perché ovviamente ognuno ha le sue cose, il suo orticello"* (A8).

6. Obiettivi e linee di intervento

In questo capitolo cercheremo di dar conto degli obiettivi e del contenuto dei tipi prevalenti di azione di sicurezza urbana promosse dai comuni: la pretesa non può essere quella di offrire un catalogo o un censimento esaustivi della molteplicità di interventi realizzati. Non possiamo infatti desumere più di tanto dalla denominazione delle azioni che sono state elencate nei questionari dai rispondenti; d'altronde il nostro interesse – come abbiamo scritto nell'introduzione – è ai processi di diffusione delle politiche di sicurezza al contesto ed al grado di sintonia con le linee di orientamento elaborate dalla Regione. Useremo quindi le informazioni sulle azioni come indizio o come esemplificazione dei processi che hanno portato alla realizzazione degli specifici interventi nel campo della sicurezza.

Per raccogliere informazioni sulle azioni realizzate dai comuni, nel questionario loro inviato è stata formulata una domanda in tal senso, con un riferimento temporale agli ultimi cinque anni, a risposta aperta¹⁰, che consentiva cioè a chi compilava il questionario di inserire fino a quindici azioni con la denominazione adottata in ciascun caso. L'elenco delle modalità di risposta che abbiamo raccolto è ovviamente abbastanza lungo, anche se le differenze qualche volta sono minime nella terminologia usata da comune a comune.

Benché non siano necessariamente indicativi dell'impegno delle amministrazioni comunali sui problemi della sicurezza (e sicuramente non vadano confusi con esso), riportiamo alcuni dati sul mero numero di azioni elencate nel questionario.

Il dato forse più difficile da interpretare o meglio quello che più

di altri si presta ad essere frainteso è quello relativo al numero abbastanza consistente di mancate risposte: non è stata indicata alcuna azione nel 40% circa di questionari compilati con riferimento a comuni dove non è stato adottato un progetto sicurezza, ma anche in poco meno del 20% di quelli riferiti ai comuni in cui esso è operativo¹¹. Le possibili spiegazioni sono molte e probabilmente quasi tutte si applicano in un caso o nell'altro: dalla scarsa informazione della persona che ha compilato materialmente il questionario, alla difficoltà e conseguente rinuncia a denominare in modo sintetico progetti complessi¹², ad un'analoga difficoltà di distinguere un'azione specifica dalle routine, dall'attività quotidiana. Si tratta comunque di un'omissione, di un silenzio che pone molti interrogativi, anche in una prospettiva di ricerca.

Limitandosi a contare i progetti elencati nei questionari, si arriva a superare ampiamente la soglia di 500 azioni messe in atto nel corso degli ultimi cinque anni nei 189 comuni che ne hanno indicata almeno una nel questionario da loro compilato. Il numero delle azioni indicate nel questionario è in relazione all'ampiezza dei comuni, al fatto che abbiano o meno un progetto sicurezza e all'anno in cui questo eventuale progetto è stato approvato: come si poteva ipotizzare, il numero delle azioni cresce proporzionalmente all'aumentare delle dimensioni dei comuni, è maggiore nei comuni che hanno adottato un progetto sicurezza (ma – ricordiamo – ce ne sono anche fra questi non pochi che non indicano alcuna azione) e in quelli che lo hanno da più tempo avviato.

Ovviamente più interessante, ma anche più complesso dar conto del contenuto e degli obiettivi delle singole azioni: una prima difficoltà sta talvolta proprio nel comprendere l'esatta natura dell'intervento, che, nello spazio limitato previsto dal questionario, in qualche caso viene definito in modo estremamente sintetico. Le azioni più facilmente individuabili, perché circoscritte ad interventi molto specifici e dalla denominazione inequivocabile, sono peraltro le più ricorrenti: gli esempi più chiari sono quelli degli interventi sull'illuminazione pubblica e quelli relativi ad impianti di videosorveglianza. Molto spesso vengono indicate anche le campagne informative, che possono però avere per oggetto i temi più vari, per cui in comune queste misure hanno solo il metodo, ma perseguono obiettivi spesso molto diversi (dalla prevenzione delle truffe, alla sicurezza

stradale, alla mediazione dei conflitti, tanto per fare degli esempi). Allo stesso modo risultano molto eterogenee le varie forme di controllo del territorio, come pure gli interventi che ruotano attorno alla polizia municipale. L'impressione, che si ricava dal lungo elenco di interventi indicati nei questionari, è comunque di grande eterogeneità delle azioni sia per la forme che assumono, sia per l'obiettivo che apparentemente perseguono, sia per gli attori cui sono affidate (si va dalla polizia municipale, ai servizi sociali, all'associazionismo o al volontariato, alle forze dell'ordine, ai cittadini...). I criteri di classificazione che si potrebbero applicare sono quindi molti, ma evidentemente anche i criteri di delimitazione dell'ambito delle iniziative sulla sicurezza è molto diverso da realtà a realtà; questo vale sia per alcuni tipi di intervento in campo sociale, ma anche per la sicurezza stradale ad esempio. Per intenderci: in alcuni questionari viene riportata l'istituzione di un ufficio per le politiche di integrazione giovanile (variamente denominato), in altri (magari gli stessi) vengono indicate misure come la costruzione di un sottopasso o la creazione di percorsi pedonali sicuri e piste ciclabili. Non vogliamo assolutamente sollevare il problema di quali interventi sia "giusto" considerare inerenti alla sicurezza urbana: dobbiamo però prendere atto (e non è certo una novità) che il campo di applicazione di questa categoria varia da realtà a realtà, da operatore ad operatore. Questo, ai fini della nostra ricerca, implica che dagli elenchi delle azioni non possiamo, con ogni probabilità, ricavare tutte le azioni realizzate, ma quelle che per ciascun comune (meglio sarebbe dire, per ciascuna delle persone che ha compilato il questionario) sono le azioni ritenute finalizzate al concetto di sicurezza così come è definito, percepito in quel contesto (da quel soggetto). Per essere ancora più chiari, tornando ai nostri esempi, c'è da chiedersi in quanti altri comuni sono stati costruiti sottopassi o sono stati aperti uffici per le politiche giovanili, che non sono stati inseriti nell'elenco degli interventi sulla sicurezza, perché non sono ritenuti tali in quella realtà, da chi ha risposto al questionario. Inoltre, il problema non è solo di accordarsi se le politiche e gli interventi in campo sociale, piuttosto che gli interventi sulla viabilità e la sicurezza stradale vadano o no inclusi in una lista piuttosto che in un'altra; proprio perché si tratta di azioni, quindi di "strumenti" per il raggiungimento di obiettivi, i criteri di

inclusione non possono limitarsi alla “natura” dell’azione, ma dovrebbero tenere conto delle sue finalità. A titolo di mero esempio: conoscendone le finalità, capiremmo meglio perché nell’elenco di interventi realizzati da un comune compaiono i “contributi cittadini per chi prende cani dal canile”, ma forse lo stesso collegamento ai fini servirebbe per azioni come la realizzazione di ponti radio, l’acquisto di spray anti-aggressione, ma anche l’istituzione del vigile di quartiere o gli interventi a favore dell’integrazione degli immigrati; questo proprio perché si tratta anche in questi casi di strumenti di cui si assume implicitamente la funzionalità rispetto ad obiettivi di sicurezza.

Un altro aspetto emerso dall’analisi di queste informazioni contenute nei questionari riguarda la sostanziale omogeneità del quadro delle azioni realizzate tanto nei comuni che si sono dotati di un progetto sicurezza che in quelli che ne sono privi. La riteniamo una conferma dell’opinione espressa da alcuni intervistati, secondo i quali l’eventuale progetto sicurezza non modifica necessariamente né l’estensione, né la consistenza degli interventi, ma la loro integrazione: come emerge dall’affermazione (che abbiamo già citato) di uno degli intervistati, secondo il quale nel suo comune *“di queste attività se ne sono sempre fatte, però non sono mai state convogliate in un progetto”* (A16).

Un’informazione in più il questionario la fornisce a proposito degli incontri di discussione con i cittadini, un tipo di azione che frequentemente compare nell’elenco delle realizzazioni dei comuni nel campo della sicurezza e su cui è stata posta una specifica domanda nel questionario: ad averne realizzati nell’anno precedente la rilevazione è stato il 40% circa dei comuni rispondenti (in prevalenza, ma non esclusivamente, nei comuni più grandi), nella maggior parte dei casi in un numero compreso fra uno e tre; solo un ridotto numero di comuni (quasi esclusivamente di maggiori dimensioni) ne ha organizzati con maggiore frequenza.

Non potendo ovviamente per ciascuna delle più di 500 azioni elencate nei questionari raccogliere informazioni dettagliate, dobbiamo ricorrere al contenuto delle interviste per cercare di capire meglio la natura degli interventi sulla sicurezza. Si conferma l’impressione che in alcuni casi, ciascuna amministrazione comunale abbia concretamente declinato alcuni progetti, adattandoli ovviamente alle condizioni del contesto

su cui si voleva intervenire, ma influenzandole anche, più o meno consapevolmente e deliberatamente con i tratti specifici della particolare “cultura” degli attori e delle organizzazioni chiamati a realizzare le azioni.

Un buon esempio di questo processo di “traslazione” ci sembra costituito dai progetti di istituzione del cosiddetto “vigile di quartiere”. In molti comuni questo è stato uno dei progetti realizzati, spesso con molta enfasi e grandi aspettative; da alcune interviste sembra di capire che ha assunto forme diverse, ma non solo perché si sono adottate soluzioni tecnicamente diverse, ma perché diversi appaiono gli obiettivi assegnati a questa figura e quindi diverso il significato attribuito a questa innovazione. In qualche caso, l’amministrazione comunale vuole marcare, sottolineare la particolarità del proprio progetto, magari modificandone leggermente la denominazione, quanto basta perché venga riconosciuto come coerente con un modello generale, ma specifico della realtà in cui è stato introdotto: *“è stato chiamato vigile nel quartiere perché non abbiamo voluto identificarlo come vigile di quartiere propriamente detto, quindi vigile nel quartiere per rimarcare la presenza della polizia municipale all’interno dei singoli quartieri”* (A6).

Le ragioni addotte per l’introduzione di questa innovazione sono abbastanza diverse da caso a caso: *“progetto del vigile di quartiere, di prossimità ... il quale, collegato con gli sportelli sicurezza, è un operatore dotato di tutte le strumentazioni anche elettroniche per mettere in rete informazioni di grande importanza che possono aiutare alla comprensione delle situazioni di maggior debolezza del tessuto fisico della città, ovvero relazionale, ovvero delle condizioni ambientali”* (A2).

Anche l’ampiezza e l’incisività dell’innovazione sono diverse: *“circa cinque anni fa abbiamo istituito il vigile di quartiere che qui non c’era ... abbiamo suddiviso la città in quattro quartieri principali ... una volta alla settimana, con un furgone attrezzato, un nostro agente va, in una zona individuata e pubblicizzata, in orari e giorni stabiliti, si ferma e riceve i cittadini su quella zona”* (A9).

Spesso nelle interviste si sottolinea la continuità rispetto al modello preesistente, fino a dare l’impressione che ci si sia limitati in qualche caso a un’operazione, se non di mero maquillage, di ridefinizione più nominale che sostanziale,

anche se qualche volta, aggiustamenti di modesta entità possono davvero riqualificare un modello operativo: *“[sul vigile di prossimità] eravamo sollecitati in continuazione, anche se secondo noi era un servizio che facevamo anche prima ... direi che un vigile in un certo luogo c’è sempre, quindi secondo noi un certo servizio di prossimità è fatto da tantissimi anni. Però forse voleva un po’ più ufficializzato e puntualizzato, quindi cosa abbiamo fatto, abbiamo cercato che negli stessi luoghi andassero sempre gli stessi vigili ... quell’operatore che ha fatto i servizi generali torna un’ora a camminare a piedi ... come punto di riferimento per il cittadino”* (A19).

La natura delle azioni realizzate dalle amministrazioni comunali può essere in una certa misura compresa anche analizzando le risorse utilizzate, di cui parleremo nel prossimo paragrafo.

7. Le risorse per gli interventi

Analizzando il contenuto delle interviste, come ci si poteva attendere, in molte realtà vengono segnalate difficoltà crescenti sul piano delle risorse a disposizione per far fronte ai problemi di sicurezza; in realtà non si registrano toni particolarmente accorati, come se problemi di questo tipo fossero nel “naturale ordine delle cose”. C’è poi da dire che le carenze segnalate, in particolare per quanto riguarda la polizia municipale, sono soprattutto sul fronte delle risorse umane (*“come corpo siamo, rispetto ai parametri previsti dalla normativa statale e regionale, sotto organico”* – A18). Il quadro finanziario sembra preoccupare meno gli intervistati (*“le risorse economiche sono molte, le risorse umane, ahimè no”* – A 15); d’altronde, abbiamo già visto, a proposito dei comuni che hanno partecipato all’indagine tramite questionario, che, almeno per i comuni che hanno adottato un progetto sicurezza, quasi tutti hanno mantenuto e spesso aumentato lo stanziamento in bilancio per queste attività.

Va sottolineato come per alcuni intervistati proprio l’intervento della regione, che ha messo a disposizione anche delle risorse economiche, ha fatto convogliare altre risorse su queste politiche: *“abbiamo un capitolo di bilancio specifico, integrativo di quello della regione, ovviamente nel senso che il finanziamento della regione è stato un impulso per riuscire a reperire fondi”* (A3).

Il tema delle risorse non va analizzato solo dal punto di vista

della loro adeguatezza sul piano dell'entità dei finanziamenti; per questi progetti sono necessarie spesso innovazioni tecnologiche, nel duplice senso sia di acquisizione di nuove strumentazioni, sia di riqualificazione degli operatori, di trasferimento di conoscenze e competenze tecnico-professionali. Su questo piano, non sono pochi i progetti o le azioni, cui si è fatto riferimento nelle interviste, la cui realizzazione ha richiesto grossi investimenti tecnologici; talvolta l'azione si qualifica proprio come acquisizione di nuove tecnologie, che non solo rimpiazzano, ma innovano radicalmente gli strumenti precedentemente in uso, con un impatto almeno potenzialmente molto marcato sulle routine, sulla pratica professionale degli operatori, come in questi esempi: *“stiamo ultimando la centrale operativa con un sistema di radio-telecomunicazioni con il satellitare su tutti i veicoli, con una cartografia sulla quale verranno indicate le problematiche contingenti del momento...”* (A20); *“questi progetti sono molto tecnologici, poi ci sono altri progetti molto interessanti, per esempio quello del computer palmare ... il servizio informatico è un sistema molto importante, perché nei progetti la componente tecnologica la fa sicuramente da padrone”* (A11).

Alcuni rischi sembrano però nascondersi dietro una certa enfasi che si coglie in alcune interviste attorno ai temi dell'ammodernamento delle tecnologie da impiegare nei progetti di sicurezza. In primo luogo, il rischio che venga in un certo senso indotta almeno una parte della domanda di tecnologia, come viene da sospettare nelle parole di questo intervistato: *“vogliamo acquistare un veicolo dotato di tutte le attrezzature possibili e immaginabili”* (A20)¹³. Un intervistato si interroga sulla appropriatezza di alcune acquisizioni di risorse: *“non vorrei che questo in alcune situazioni diventasse un modo per avere solo delle cose e poi magari non utilizzarle”* (A6). Ovviamente c'è anche chi è talmente prudente e responsabile da rinunciare all'intenzione di richiedere il finanziamento di un progetto proprio per il timore di trovarsi con delle risorse inutilizzabili nell'eventualità di un fallimento della sperimentazione e della necessità di abbandonare il progetto che si sarebbe voluto finanziare¹⁴.

In secondo luogo, al di là che la domanda di tecnologia sia indotta o meno, nelle parole di qualche intervistato risuona un autentico entusiasmo, una sorta di “infatuazione” tecnologica,

se così si può dire. Questo non è preoccupante in sé, quanto nella misura in cui può indicare una confusione del piano degli strumenti rispetto a quello degli obiettivi, quando cioè il giudizio sulla bontà e l'appropriatezza di una scelta metodologica o strumentale non viene fondato con riferimento agli obiettivi del progetto, al contributo cioè che quella scelta può dare al successo dell'intervento per cui sono stati scelti e adottati quegli strumenti; in altre parole, non bisogna banalmente scordare che gli strumenti non sono di per sé buoni, ma solo nella misura in cui servono a raggiungere un obiettivo¹⁵. Ma quello della valutazione dei risultati dei progetti è un aspetto ben presente nelle interviste che abbiamo raccolto.

8. La valutazione dei risultati degli interventi

Lo slittamento dell'attenzione, sia in fase di progettazione che di realizzazione di un intervento, dagli obiettivi agli strumenti è un rischio molto presente – ci sembra – anche nel campo della sicurezza e che può ripresentarsi, come abbiamo detto, al momento di valutare i risultati. Che ci sia bisogno di valutare i risultati degli interventi sembra opinione condivisa ed espressa dalla maggioranza degli intervistati; come, perché e con quali conclusioni ciò venga fatto, è questione già più aperta.

In molte interviste viene espresso un giudizio, quasi sempre positivo, sugli interventi fatti nel campo della sicurezza, come nel seguente brano: *“l'impatto ... è stato molto positivo in termini di risultati tangibili, concreti ... non ci immaginavamo un impatto così forte che è stato al di là della nostra immaginazione”* (A3). Non mancano ovviamente i casi in cui si guarda ai risultati in modo molto pragmatico, concreto e con molta franchezza se ne riconoscono i limiti: *“è stato spostato il presidio della polizia municipale ... questo ha sollevato molte speranze ... male di sicuro non fa, ma non è che questo abbia cambiato aspetti determinanti del senso di insicurezza o della vista del quartiere”* (A15). In qualche caso, con molta onestà intellettuale e franchezza (ma anche con un tono un po' sconsolato) si prende atto della pochezza dei risultati: *“se devo essere sincero, di risarcimento dei danni ne abbiamo avuto uno solo, uno e l'abbiamo pregato di venire a chiedercelo”* (A17).

Dalle interviste e dai questionari raccolti non si può (e nemmeno si è voluto) ricavare alcun giudizio sulla qualità dei

progetti e dei loro risultati; emergono però dalle interviste elementi utili per alcune riflessioni su questi temi. In primo luogo la consapevolezza abbastanza diffusa della complessità della valutazione: *“c’è anche una mancanza di cultura interna e di competenza sia sul livello politico ma spesso anche sul livello tecnico e quindi una difficoltà forte a rendere conto dell’impatto reale di queste politiche sicuramente c’è”* (A23); *“ci sono otto o nove situazioni particolarmente critiche che ricevono ottima cura e attenzione ... l’efficacia è un altro paio di maniche”* (A2).

Un rischio che si corre è quello di confondere (o di far prevalere) i tempi e la logica degli adempimenti formali rispetto a quelli della valutazione; i tempi della politica, così come quelli dell’apparato amministrativo-gestionale, mal si conciliano con quelli della valutazione e della ricerca: *“dal punto di vista contabile e finanziario il progetto è terminato, ma dal punto di vista dell’impatto ancora è da verificare in toto”* (A3). Questo rimanda in generale ad una delle difficoltà maggiori avvertite dagli intervistati di fronte al problema della valutazione dei risultati dei progetti da loro avviati, che è quella dell’attesa che trascorra il tempo necessario perché si possano realizzare i cambiamenti perseguiti, perché possano avere effetto le misure adottate: *“qui dell’impatto ne parleremo tra alcuni anni, adesso è ancora presto”* (A3). Questo può essere particolarmente vero per alcuni tipi di progetto, più complessi e ambiziosi: *“è un lavoro che darà dei risultati che si vedranno nel tempo, nel senso che i progetti di integrazione non sono mai in grado di dare dei dati nell’immediatezza”* (A15).

Qualche intervistato ha chiare le difficoltà insite nella valutazione: *“c’è tutto il tema della valutazione: su progetti come questi la valutazione come la fai? ... si finisce sempre un po’ per inventarsi quale dato, quale parametro possa rendere l’idea del successo o meno di un’iniziativa, e ci si limita a elementi di carattere quantitativo, i partecipanti, il coinvolgimento di associazioni, chi più ne ha più ne metta, ma alla fine si gira sempre intorno a quelle robe lì, quando una valutazione dei risultati nel campo della sicurezza è molto difficile”* (A15). Nell’opinione di altri intervistati spesso sono i problemi ad essere complessi e allora la definizione degli obiettivi risulta non semplice, non può consistere nella “soluzione” del problema: *“i risultati, mah, è difficile dire, nel senso che*

innanzitutto non ci sono ricette, nessuno ha la bacchetta magica per dire questi problemi di impatto, di convivenza, di sicurezza li risolvi in questo modo, perché non sono mai risolti una volta per tutte” (A19).

In questa prospettiva, gli obiettivi andrebbero definiti coerentemente all’assunto, alla consapevolezza che alcuni problemi, alcune situazioni possono essere solo gestite, governate e quindi migliorate, ma probabilmente non possono essere definitivamente risolte: *“i progetti in realtà non finiscono; finiscono giuridicamente, a livello contrattuale, finiscono sulla carta perché bisogna dire a un certo punto che il progetto è finito. Ma un conto è finirlo in questo senso, un conto è finirlo in senso pratico, giornaliero, delle soluzioni” (A11).*

Ci rendiamo conto però che questo modo di fissare gli obiettivi può essere poco compatibile con le esigenze e i discorsi della politica; è quindi comprensibile che prevalga l’approccio molto più rassicurante e politicamente remunerativo della progettazione razionale, tecnica: *“c’è sempre stata linearità, le aspettative erano quelle e si sono mantenute” (A11).*

Più che comprensibile appare allora il fatto che – come abbiamo già visto in precedenza – molti intervistati esprimano, con maggiore o minore sicurezza e convinzione, giudizi più o meno positivi sui risultati delle loro iniziative nel campo della sicurezza. Ovviamente non abbiamo motivo di dubitare dei giudizi espressi; ci preme però segnalare come i giudizi si basino spesso su criteri impliciti, di senso comune: *“si sono concretizzati alcuni progetti ... quali ad esempio il vigile di quartiere, la videosorveglianza che ci ha consentito di ridurre notevolmente i reati nella zona del centro” (A5); “il fatto di essere a conoscenza che una determinata zona è soggetta a videosorveglianza implica necessariamente un senso di maggior sicurezza ... è stato riscontrato tramite il vigile di quartiere che ha un rapporto diretto con la cittadinanza” (A11).*

I nessi di causa ed effetto (fra intervento e cambiamento) sono dati quasi per scontati e quindi si dà per dimostrata, si presuppone la bontà dell’intervento: *“adesso non voglio dire che il merito sia tutto delle telecamere, però sicuramente...; immagino dia anche un senso di sicurezza, di controllo maggiore” (A18).*

Non vogliamo certo sminuire la portata di alcuni interventi o insinuare che i giudizi siano infondati; vogliamo solo segnalare

come – almeno per quanto emerge dalle interviste – non sia particolarmente formalizzata e rigorosa l’attività di valutazione che dovrebbe sostenere i giudizi, positivi o negativi che siano, espressi sulla qualità degli interventi (in termini di efficienza) o dei loro risultati (in termini di efficacia e di impatto).

Spesso il termine di riferimento per il giudizio sulla qualità degli interventi messi in atto sono la risposta, il gradimento da parte dei cittadini¹⁶: *“per i cittadini noi abbiamo fatto questo progetto del vigile di quartiere, vigile di prossimità, hanno apprezzato la cosa”* (A13). Sempre parlando del vigile di quartiere un altro intervistato ad esempio dice: *“abbiamo avuto ottimi riscontri, perché abbiamo avuto un migliaio di segnalazioni in un anno”* (A9); le segnalazioni sono sicuramente un buon indicatore, nell’intervista non si parla però dell’esito che hanno avuto le segnalazioni e della qualità delle misure adottate per far fronte ai problemi segnalati¹⁷. In un’altra intervista, a sanzionare la bontà di un’iniziativa viene riportato lo spazio trovato nei mezzi di comunicazione di massa, a conferma della componente mediatica, di comunicazione che alcuni progetti comprensibilmente curano: *“l’iniziativa è stata ritenuta da qualche politico una cosa superficiale ... ha avuto molto successo, sono venuti anche quelli del TG3”* (A4).

I rischi e le difficoltà, che possono sorgere quando la valutazione riguarda l’opinione dei cittadini, sono abbastanza consistenti e vengono chiaramente espressi in alcune interviste; per lo più si tratta dell’impossibilità di soddisfare “completamente” una domanda che non ha di per sé limiti, che tende a spostare continuamente in avanti i traguardi e ad innalzare il proprio livello di aspettative, anche, forse soprattutto, di fronte a risultati valutati positivamente: *“non puoi pensare che quando esci di casa vedi il vigile sotto casa, non esiste: questo si fa fatica a farlo capire, perciò l’unica critica che ci fanno è sempre quella, però la gente lo chiede e quello che è stato fatto è stato apprezzato, ma ne chiedono di più”* (A13).

Ma ci può anche essere (e in parte traspare anche nell’ultimo brano citato) una domanda di sicurezza impropriamente rivolta, la richiesta di interventi che non sono possibili, in nessun modo oppure perché non competono a coloro da cui vengono pretesi, ma magari ad altre agenzie del controllo formale, come si sostiene questa in intervista: *“si sentono*

questi commenti: bene tutto quello che fate, ma non basta, laddove per la verità quel non basta, non per scaricare le colpe, chiama in causa le forze dell'ordine ... perché poi la gente non sta a fare un discorso di competenze, ma di proprie esigenze" (A15); lo stesso problema riecheggia nelle parole di un altro intervistato: *"i cittadini hanno un'idea mica sbagliata, ma non corretta delle possibilità di un'amministrazione di intervenire ... vogliono delle azioni che neanche la forza pubblica può comportarsi in quel modo"* (A16)

Infine, sempre a proposito della soddisfazione dei cittadini, bisogna chiedersi su quali basi i cittadini valutano gli interventi; un intervistato ha ben chiaro che spesso queste basi non sono particolarmente robuste: *"le aspettative dell'elettorato ... erano molto più spinte di quanto in realtà è stato fatto ... c'è una sfasatura enorme tra le aspettative e le conoscenze dei fenomeni ... si immaginavano un'impronta più repressiva"* (A23).

Un ultimo aspetto relativo alla valutazione emerge in alcune interviste: le ragioni per cui si fa valutazione, il significato che questo ha possono essere diversi da caso a caso e quindi pure l'utilizzo dei risultati della valutazione può essere differente. Abbiamo già accennato alla valutazione intesa e realizzata come rendicontazione, come adempimento formale nei rapporti con i finanziatori (interni od esterni all'amministrazione) o con altri attori o organizzazioni in qualche modo sovraordinate.

Non sono molte le interviste da cui emerge chiaramente un approccio e un'idea della valutazione che sia diversa; merita però di essere riportata l'opinione di chi si aspetta dalla valutazione un sostegno alle decisioni da prendere: *"noi vorremmo fare un monitoraggio, ma attivo, non solo ricerca, e poi agisci"* (A17). Per qualcuno si tratta proprio di decidere se continuare con una certa linea d'azione: *"io sono lì per svolgere una funzione, ma questa funzione deve portare al raggiungimento di un risultato, altrimenti non vedo ragioni per volere questa funzione"* (A10); per qualcun altro si tratta di decidere della fattibilità di un intervento: *"se riusciamo ... lo andiamo a ufficializzare ... solo però dopo aver provato se effettivamente sia fattibile"* (A19). Ma c'è anche chi, proprio perché dà alla valutazione il senso di una verifica meramente formale, ammette di non voler sottostare a questa logica e di essere pronto a negarne i risultati perché su questi vuole che prevalga una scelta, un'intenzione che

evidentemente si basa su altri presupposti, su ben più “profondi” convincimenti: *“io stesso mi trovo nella condizione di mascherare un risultato perché non voglio che si interrompano queste azioni e questi interventi”* (A17).

Tutto questo ci dice che anche rispetto alla valutazione emerge la necessità di chiarirne, di esplicitarne fin dall’inizio il senso, le ragioni per cui la si vuole e l’utilizzo che si intende fare dei risultati, trovando il modo di far esprimere dubbi, incertezze e resistenze di chi potrebbe non condividerne né il significato, né la necessità.

9. Criticità nella realizzazione dei progetti

Abbiamo già accennato alla frequente presenza di accenni nelle interviste che ci fanno ritenere che spesso il modello prevalente di intendere la progettazione e la realizzazione degli interventi sia di stampo razionale, basato sull’assunto che ci sia linearità fra intenzioni, decisioni e azioni, che la fase di progettazione – se ben eseguita – possa analizzare e definire in modo corretto e oggettivo i problemi, individuare le soluzioni ottimali e gli strumenti adeguati per applicarle. In questa prospettiva la realizzazione dei progetti consiste sostanzialmente nella diligente esecuzione di quanto prescritto e previsto nel progetto.

In effetti, prevale nelle interviste una ricostruzione delle vicende legate ai vari progetti per lo più lineare, senza che vengano messi in evidenza particolari problemi sorti nella realizzazione delle iniziative. In realtà non sono solo problemi o incidenti di percorso quelli che portano ad un’eventuale ridefinizione dei contenuti e degli obiettivi dei progetti; accanto alle azioni che hanno contenuti e obiettivi molto precisi e circoscritti (ci sembra il caso, ad esempio, degli interventi sull’illuminazione o sulla videosorveglianza), ci sono progetti di intervento che sono formulati in modo abbastanza vago, lasciando indeterminati non pochi aspetti della loro realizzazione: è quello che racconta un intervistato, che mostra anche una conseguenza sul piano della spesa: *“quando sono arrivato qua c’era il progetto sicurezza, però non essendoci un progetto articolato, a volte non si sapeva bene come impegnare quella spesa, se non con impegni che riguardavano esclusivamente attività correnti della polizia municipale”* (A6). In un’altra intervista si fa esplicitamente riferimento alla progettazione

degli interventi e ai suoi limiti: *“alla fase della progettazione spesso e volentieri, purtroppo, viene dedicato un tempo marginale, quindi quando poi ti scontri operativamente con i problemi, scopri sempre che non hai mai tenuto conto di tutte le sfaccettature, di tutti gli interessi che stanno su quel problema, quindi devi ricollocare e ribilanciare il tuo intervento”* (A23); a differenza di quanto sembra ritenere l'intervistato, è nostra convinzione che in fase di progettazione non sia comunque mai possibile raggiungere la certezza di aver “previsto” tutto; certamente però è vero quello che lo stesso intervistato dice ancora su questo tema: *“un domani, se qualcuno si metterà ad analizzare in profondità che cosa è stato finanziato dalla regione e quello che è stato realizzato, a volte non avrà neanche i documenti su cui studiare per potere fare un’analisi approfondita, perché quei progetti preliminari sono tutt’altro rispetto a quello che si andrà a fare”* (A23).

A proposito di questa critica alle lacune della progettazione degli interventi, al di là di quanto abbiamo già detto sui suoi limiti intrinseci, bisogna anche tenere conto di un altro elemento che ci sembra quasi sempre trascurato e comunque sottovalutato: i tempi e i costi della progettazione possono essere molto consistenti; si può quindi capire che l’investimento su di essa non sia sempre adeguato, soprattutto qualora non si sappia se verrà approvata o meno e quindi finanziata o meno una proposta di intervento. Questa è la condizione in cui si progetta quando si compete con altri proponenti, che è la regola nel caso dei bandi della regione e quindi di molti degli interventi cui si è fatto riferimento nel corso della nostra indagine.

C’è un altro aspetto che emerge da alcune interviste ed a cui abbiamo già fatto riferimento parlando dei risultati degli interventi; per alcuni intervistati l’immagine dell’azione nel campo della sicurezza è quella di una sorta di impegno continuo: *“i progetti sono sempre in evoluzione, perché i progetti sono in realtà dei cantieri aperti ... un adeguamento ci sarà sempre, aggiornamenti...”* (A11).

Resta il fatto che i progetti vengono ridefiniti in via di attuazione: *“sempre quando presenti un progetto, poi cambia nella fase di realizzazione”* (A23)¹⁸.

Questo può avvenire per molti motivi: perché non si è proprio riusciti a raggiungere il traguardo previsto e quindi si

ridimensionano gli obiettivi: *“una cosa che non abbiamo fatto e che era prevista è la carta dei servizi ... stiamo cercando di ripiegare su un altro strumento, su un sito internet”* (A1).

Oppure si ridefinisce il progetto sulla base di una più corretta lettura della situazione in cui si interviene o sulla base delle risorse effettivamente a disposizione: *“purtroppo i numeri scarsi hanno fatto sì che il progetto ... sia ripiegato su un progetto diverso”* (A13).

Il progetto può cambiare in risposta all’evoluzione della situazione, dei problemi che deve affrontare: *“col tempo la cosa, all’interno di questa commissione, si è un po’ ridimensionata, proprio perché da quel periodo là di questi episodi ne sono successi molti meno ... ultimamente vedo che gli incontri vanno ricondotti ai temi di viabilità, di traffico e la sicurezza si è ricondotta molto su questo argomento”* (A19).

Oppure cambia il progetto perché cambia l’idea di sicurezza che lo ispira: *“il modo di attuare quei programmi è stato nel corso del mandato diversificato, c’è stata una correzione di tiro”* (A2) Sulla base degli esempi che abbiamo riportato, ci sembra che il cambiamento in “corso d’opera” di un progetto possa essere visto in molti casi come dimostrazione di una flessibilità e capacità di adattamento ad una situazione che cambia, ad un fattore che interviene a modificare la natura dei problemi e così via. Questi cambiamenti possono comunque rappresentare un momento di criticità nel percorso di realizzazione di un progetto dal momento che richiedono di trovare nuovi equilibri nelle partnership, nuove congruenze fra strumenti e obiettivi, nuova coerenza nei discorsi che accompagnano e sostengono i progetti. Resta il fatto che, sia in sede di progettazione che di valutazione, si dovrebbe cercare di tener conto e di dar conto di questi aggiustamenti, di queste eventuali “derive” dal percorso programmato.

Di diversa natura è un altro tipo di criticità cui è opportuno fare riferimento a proposito dei progetti di sicurezza: dalle interviste sono infatti emersi alcuni ostacoli che i progetti hanno incontrato nella loro realizzazione e che meritano di essere qui brevemente discussi.

Val la pena di affrontare per primo il problema dei finanziamenti, perché, come avevamo già visto parlando delle risorse utilizzate negli interventi sulla sicurezza, non emerge dalle interviste come ostacolo sostanziale. Non mancano però

alcuni rilievi critici alle modalità di finanziamento adottate dalla regione per i progetti approvati; parlando di quelli concessi appunto dalla regione, un intervistato dice che *“questi contributi sono per lo più per spese di investimento, mentre gli enti locali soffrono invece un po’ per la mancanza di spese correnti, quindi se ci fosse una percentuale destinata alle spese correnti non sarebbe male”* (A4); in un’altra intervista si spiegano in modo più dettagliato le difficoltà sorte in relazione alle modalità (più che all’entità) dei finanziamenti regionali: *“le risorse sono state sufficienti, con una nota che nei progetti in conto corrente è sempre stata un po’ insufficiente la parte in conto capitale per integrarli e viceversa nei progetti pilota, che prevedeva invece un intervento in conto capitale, lì c’è stata una certa sofferenza perché sono mancati totalmente i fondi per la parte gestionale, promozionale, di collaborazioni che quindi abbiamo dovuto supportare in toto e probabilmente non siamo riusciti a trovare le risorse sufficienti per tutto quello che era necessario fare”* (A3).

Interessante ci sembra il fatto che, accanto a chi constata le difficoltà delle amministrazioni comunali (*“i comuni hanno sempre più difficoltà a cofinanziare progetti di un certo rilievo, vista la situazione della finanza locale”* – A7), ci sia chi è convinto della necessità di un loro sostanzioso e sostanziale impegno anche finanziario: *“credo che sia necessaria una quota percentuale non indifferente a carico dell’ente, perché altrimenti credo che nasca un po’ di disinteresse”* (A3); questa esigenza viene sottolineata nella prospettiva della messa a regime delle sperimentazioni, che ovviamente presuppone anche una stabilità e continuità di finanziamento.

Accanto a questi ostacoli di natura economica, quelli più richiamati dai nostri intervistati sono i problemi che genericamente potremmo chiamare di natura culturale (anche se questo termine è forse abusato in troppe circostanze). Questi problemi possono manifestarsi all’interno delle amministrazioni che hanno avviato un intervento e riguardare quindi il personale, gli operatori, come in questi esempi tratti dalle interviste: *“[abbiamo incontrato una] resistenza forte da parte di alcuni vecchi comandanti”* (A13); *“è anche un problema di formazione delle persone ... c’è un processo culturale, non è solo un problema di organizzazione ... è proprio un problema di cultura che deve svilupparsi e i tempi sono lunghi anche se credo che*

l'impatto dei progetti comincia a far vedere degli effetti" (A3). In questi casi alla dimensione "culturale" se ne può sovrapporre una più tecnica, riferita alle abilità e competenze professionali richieste dagli interventi, ma anche una "sindacale", legata alle condizioni e regole del lavoro: "[ci sono state] diverse difficoltà nello sviluppare all'interno della polizia municipale competenze nuove, professionalità diverse, perché ovviamente scattano meccanismi di rispetto degli accordi sindacali, dei contratti di lavoro, problemi anche interni allo stesso corpo" (A14). Le difficoltà interne possono essere anche sul piano della motivazione: "[bisogna] far capire alle persone che cosa devono fare per ottenere un risultato, perché se non lo sanno magari si adoperano su altri fronti e non in quello, quindi il coinvolgimento è molto importante" (A3).

Sono state poi riferite difficoltà di tipo "culturale" esterne, all'interno della comunità, fra i cittadini potenziali destinatari degli interventi: secondo un intervistato ad esempio è stata *"talmente radicalmente innovativa la nostra funzione rispetto a come la percepivano prima che un po' di resistenze le abbiamo avute, anche da parte di alcune fasce della popolazione"* (A13). Un altro intervistato ammette che *"se bisogna proprio essere onesti, è un progetto che non è mai decollato, nel senso che le persone che si sono rivolte a questo servizio di mediazione sociale sono state veramente poche"* (A6). In questo caso, più che di problemi "culturali", sarebbe forse più appropriato parlare di una imprecisa lettura dei bisogni del territorio; ma forse è stato commesso anche (o piuttosto) qualche errore nella pubblicizzazione dell'intervento (l'intervistato parla di *"scarsa conoscenza del servizio"* da parte dei potenziali fruitori) e in genere nella comunicazione con i cittadini (sempre secondo l'intervistato c'è stata *"magari una percezione di lontananza di questa persona"*).

Pensiamo di poter includere in questa breve rassegna delle principali difficoltà incontrate nella realizzazione dei progetti anche i riferimenti fatti da alcuni intervistati ai difficili rapporti fra i diversi livelli e partner coinvolti, sia di natura politica che tecnica. Molto pragmaticamente un intervistato dà per scontate le difficoltà di questo tipo: *"quando si mettono in campo delle politiche innovative che coinvolgono tanti soggetti nelle diverse amministrazioni, si hanno dei momenti in cui la collaborazione è più forte, poi magari c'è qualche problema, o qualche rallentamento e può*

succedere anche che c'è qualche incomprensione” (A14).

Per altri intervistati gli ostacoli sono sorti in particolare a livello politico: *“ci sono state alcune limitate resistenze di carattere politico” (A13); “all’inizio avevamo cercato di sviluppare questo discorso del coordinamento, però a mio avviso è stato un po’ debole il segnale politico” (A5).* L’accento in un’altra intervista è posto sulle incomprensioni all’interno dell’amministrazione comunale: *“nella fase iniziale la difficoltà più grossa è stata quella di far comprendere che non era vero ... che la sicurezza non era un problema del comune; questo è stato il primo problema negli uffici, anche tra i dirigenti” (A14).*

Da segnalare infine il problema segnalato da un intervistato e che va al di là dell’ambito delle politiche di sicurezza: *“[mentre i comuni hanno una loro] stabilità amministrativa, i nostri interlocutori in questa materia sono soggetti a un turn-over molto più frequente” (A14).*

In questo quadro di complesse relazioni fra attori, strumenti, obiettivi, contesti che abbiamo fin qui cercato di ricostruire, è ora il momento di portare in primo piano la Regione Emilia-Romagna ed il ruolo che ha giocato nell’evoluzione, nella realizzazione delle politiche di sicurezza a livello locale che abbiamo fin qui analizzato; lo faremo anche in questo caso a partire dalla percezione, dalle ricostruzioni, così come dalle richieste fatte dai nostri intervistati e riportate nei questionari.

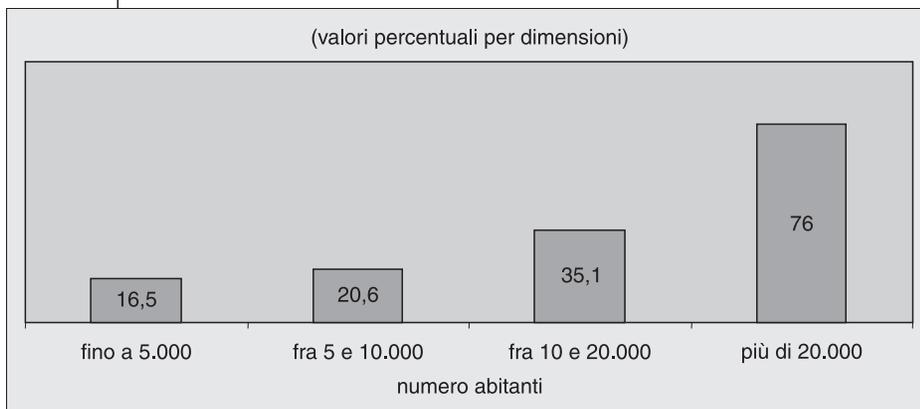
10. Il ruolo della Regione Emilia-Romagna nella promozione delle politiche di sicurezza percepito dai comuni

Cominceremo dalle risposte date alle domande del questionario, ricordando come più di un quarto dei comuni che li hanno compilati hanno affermato di intrattenere con la regione rapporti continuativi nelle attività di promozione della sicurezza urbana. A dare questa risposta sono, come si vede dal grafico 6, soprattutto i comuni di maggiori dimensioni, mentre con il calare delle dimensioni cala anche la percentuale di comuni che hanno questo tipo di relazioni con la regione, fino al minimo del 16,5% dei comuni fino a 5.000 abitanti.

Molto maggiore, pari all’84,5% è la quota di comuni che hanno affermato di essere a conoscenza dell’esistenza del servizio regionale per le politiche di sicurezza e la polizia locale; in



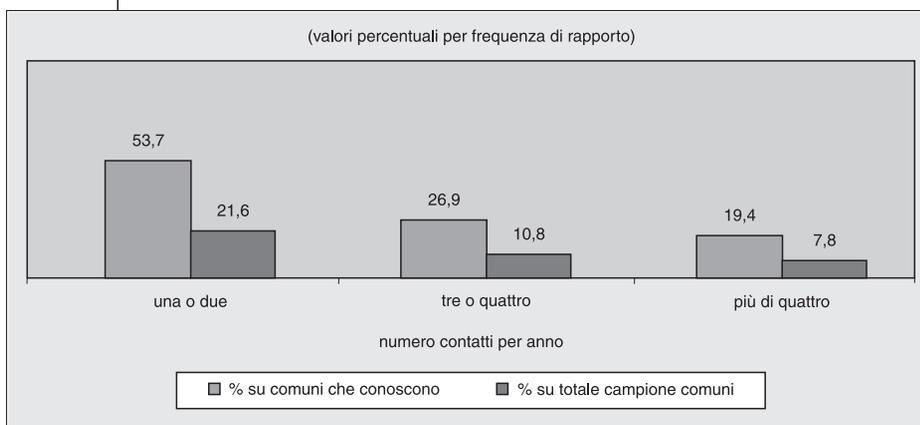
Grafico 6 - Comuni con rapporti continuativi con il Servizio "Città sicure".



questo caso le differenze fra i comuni in base alla loro dimensione sono minime, ma merita di essere riportato che il 100% dei comuni (che hanno risposto al questionario, che rappresentano, come è bene tornare a ricordare, più di due terzi dei comuni della regione) di dimensioni grandi e medio-grandi (più di 10.000 abitanti) conoscono il servizio¹⁹.

Ad avere rapporti con il Servizio "Città sicure"²⁰ sono poco meno della metà dei comuni che lo conoscono (in valori assoluti sono 92 amministrazioni comunali su 232 che hanno partecipato all'indagine tramite questionario). Come si ricava dal grafico 7, si tratta, per la maggioranza di questi comuni, di rapporti occasionali, una o due volte in un anno, mentre

Grafico 7 - Comuni con rapporti con il servizio "Città sicure".



frequenti si possono dire i contatti di poco meno del 20% dei comuni (che hanno di questi rapporti); nella figura sono indicati anche i valori percentuali calcolati sul totale dei comuni che hanno risposto al questionario. Cercheremo di discutere questi dati più avanti, alla luce del contenuto delle interviste raccolte nella seconda fase della ricerca.

Nel questionario si chiedeva di precisare i motivi per cui i comuni si rivolgevano a “Città sicure”; nel grafico 8 sono riportati i motivi e la frequenza con cui sono stati indicati nei questionari.

La ragione più ricorrente per un contatto è la richiesta di informazioni sui bandi di finanziamento dei progetti, ma i motivi possono riguardare la collaborazione per lo sviluppo di progetti o la richiesta di organizzare seminari o incontri informativi; si tratta quindi non solo di ottenere informazioni, ma uno specifico aiuto su progetti relativi ai temi della sicurezza. Ovviamente la stessa amministrazione comunale può essersi rivolta a “Città sicure” più volte per lo stesso tipo di richiesta, ma anche per più richieste di tipo diverso; nel grafico 9 sono riportati i dati relativi a quanti tipi di richieste sono stati fatti dalla stessa amministrazione, distinguendo anche fra richieste di informazioni e di collaborazione.

Grafico 8 - *Motivi per cui i comuni contattano il Servizio “Città sicure”.*

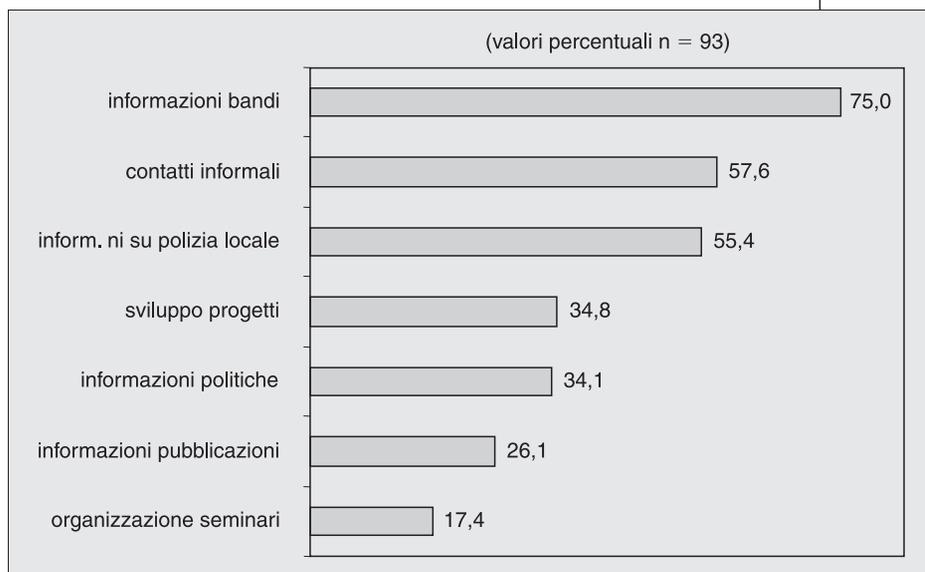
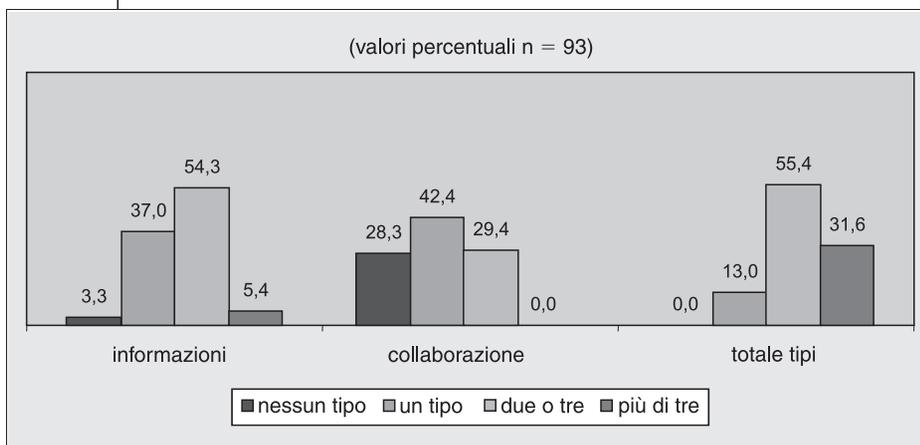


Grafico 9 - Numero di tipi di richiesta rivolta al Servizio "Città sicure".



Ripetiamo che si tratta del numero di tipi di richiesta e non del numero di contatti fra amministrazione comunale e "Città sicure" e facciamo anche presente che nel questionario erano elencati quattro tipi di informazioni e tre tipi di collaborazione che è possibile richiedere al Servizio. Ciò precisato, si può osservare che più di un quarto dei comuni che affermano di essersi rivolti alla regione lo ha fatto solo per ottenere qualche informazione e non per chiedere qualche tipo di collaborazione. Da notare anche che le amministrazioni, se contattano il Servizio, lo fanno nella grande maggioranza dei casi per più tipi di richiesta: due o tre tipi per più della metà dei 93 comuni che hanno avuto contatti, quasi un altro terzo per più di tre tipi. Al di là della frequenza di contatti (che abbiamo visto in precedenza non essere particolarmente intensa ed assidua), queste relazioni risultano essere articolate e tese ad ottenere risposta o sostegno a più tipi di esigenza che i comuni hanno sui temi della sicurezza.

Le pubblicazioni a cura di "Città sicure" possono essere considerate anche come uno degli strumenti a sostegno della collaborazione fra regione e amministrazioni comunali; è importante quindi vedere se e in che misura sono note alle amministrazioni comunali, che ne sono appunto uno dei potenziali destinatari. Per quanto riguarda i rapporti annuali sulla sicurezza, più dell'80% dei comuni, che hanno aderito alla rilevazione, affermano di conoscerli; questa quota si riduce a

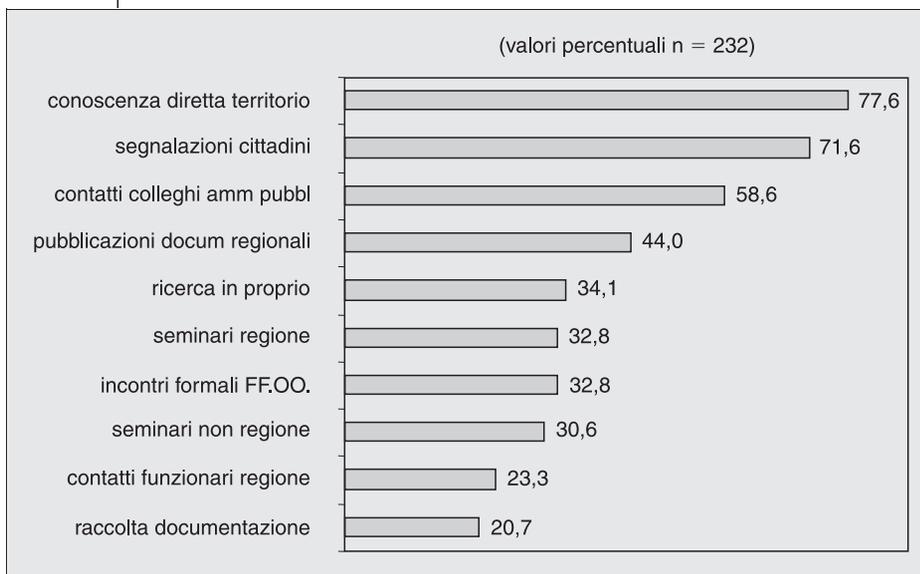
poco più di due terzi per quanto riguarda invece la collana dei “Quaderni di Città sicure”. La diffusione, o meglio la conoscenza, di queste pubblicazioni è in relazione alle dimensioni dei comuni: se tutti i grandi comuni (con più di 20.000 abitanti, che hanno risposto al questionario) sono al corrente della pubblicazione sia del rapporto annuale che dei Quaderni, i comuni di minore dimensione (fino a 5.000 abitanti) a non esserne informati sono rispettivamente il 29,2% per quanto riguarda i rapporti annuali e il 44,8% per i Quaderni. Abbastanza consistente risulta anche la quota di comuni medio-piccoli (da 5 a 10.000 abitanti) che non conoscono i rapporti annuali (12,5%) e i Quaderni (25%). I Quaderni non sono noti anche ad una quota abbastanza ampia di comuni medio-grandi (da 10 a 20.000 abitanti), pari al 15,4%. Merita di essere segnalato anche il fatto che una piccola quota (il 7%) di comuni che conoscono il rapporto annuale, non conoscono invece il Servizio “Città sicure”; questo accade anche per una quota ancora minore (poco meno del 4%) di comuni che conoscono i quaderni.

Ovviamente le possibili fonti di “conoscenza” o di informazioni sui temi della sicurezza urbana a disposizione delle amministrazioni comunali sono molteplici: fra quelle indicate nel questionario ci sembra importante che a raccogliere maggiori indicazioni – come si vede dal grafico 10 – sia la conoscenza del territorio propria, autonoma delle amministrazioni stesse, seguita, non a caso evidentemente, dalle segnalazioni dei cittadini.

Ci sembra quindi di poter dire che gli amministratori locali in larga maggioranza si considerano i detentori più competenti di conoscenze, ritengono di avere un accesso diretto alle informazioni, di interpretare direttamente la realtà del territorio, della comunità in cui operano anche per quanto riguarda i temi della sicurezza. Questo non esclude ovviamente il ricorso ad altre fonti di informazione: come si vede infatti dal grafico 11 costituiscono una ridotta minoranza i casi di comuni in cui non si indica nessuna fonte di informazione fra quelle elencate nel questionario o si ricorre ad una sola; per più della metà dei rispondenti le fonti utilizzate sono di quattro tipi o più.

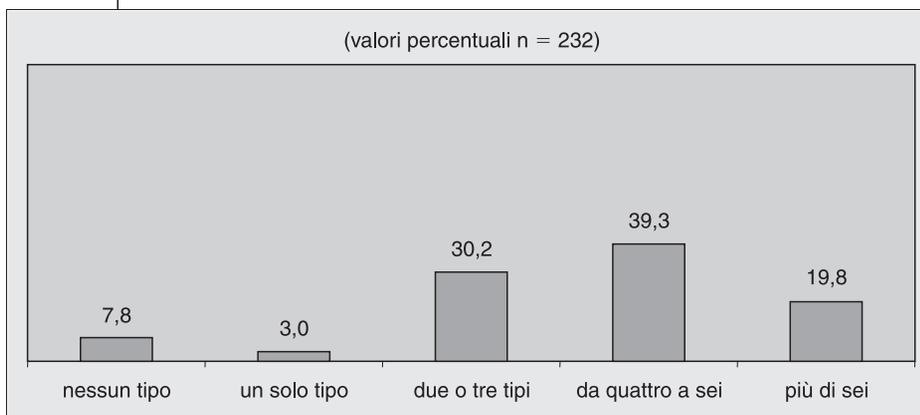
Il numero di fonti di informazione utilizzate è direttamente proporzionale alle dimensioni del comune: si passa in progressione dai tre tipi circa utilizzati in media nei comuni

Grafico 10 - Fonti di informazione dei comuni sui problemi di sicurezza.



di piccole dimensioni alle 6,5 in media dei comuni maggiori. Abbiamo visto come prevalga la conoscenza diretta del territorio come fonte di informazione per i comuni: in realtà, solo in un numero relativamente limitato di casi questa conoscenza viene supportata da una specifica attività di ricerca. Negli ultimi cinque anni infatti è stato poco più di un

Grafico 11 - Numero di tipi di fonte di informazione dei comuni.



quarto dei comuni a condurre un simile tipo di attività; si è trattato di indagini demoscopiche sull'opinione dei cittadini in poco più della metà dei casi, mentre un po' più ridotto è stato il ricorso all'elaborazione statistica di dati relativi a criminalità e delittuosità; solo in un comune si è realizzata una ricerca qualitativa su fenomeni specifici.

Fra le possibili fonti di informazione, fra le occasioni di incontro e comunicazione sui temi della sicurezza ci sono anche i seminari e gli incontri organizzati da "Città sicure"; dalle risposte alla specifica domanda contenuta nel questionario sulla partecipazione a questi incontri emerge che più di un quarto dei rispondenti ha seguito qualche volta questi incontri, lo ha fatto spesso il 15,5% del totale e in tutte le occasioni un altro 3%; un po' più della metà dei comuni ha risposto di non aver mai partecipato a tali iniziative²¹. Anche in questo caso, i principali fruitori di queste iniziative sono i comuni di maggiori dimensioni, mentre la frequenza cala progressivamente al diminuire delle dimensioni.

Con l'indagine attraverso il questionario si è anche voluto sapere se e in che misura sono note le principali iniziative intraprese dalla Regione Emilia-Romagna nel campo della sicurezza; la maggior parte delle iniziative elencate nel questionario e riportate nella tabella 1 sono conosciute dalla maggior parte dei comuni che hanno preso parte a questa fase dell'indagine.

Resta comunque una quota di comuni che non sono informati di attività specifiche della regione, quota che va da un minimo di poco meno di un quinto di comuni che non sanno che esistono delle linee di finanziamento per progetti a favore delle polizie locale ad un massimo di più della metà di comuni che non sanno delle iniziative di formazione congiunta fra operatori di polizia nazionale e municipale e più o meno nella stessa quota neppure sanno delle interconnessioni delle sale operative.

Molto limitata è risultata anche la conoscenza del Forum Italiano per la Sicurezza Urbana, che è noto solo a poco più di un terzo dei rispondenti.

Rimane evidentemente un grosso lavoro di informazione da fare in molti comuni della regione.

Resta infine da dire che la maggior parte (53,4%) dei comuni, che hanno risposto al questionario, ha partecipato ai bandi di finanziamento di azioni e progetti di sicurezza urbana della

Tab. 1 - Conoscenza di iniziative regionali da parte dei comuni

Iniziativa regionale	% su totale comuni (n = 232)
Linee di finanziamento annuali specifiche sul tema della sicurezza urbana (LR 3/99)	77,6
Linee di finanziamento annuali per progetti a favore delle Polizie Locali (LR 3/99)	82,8
Promozione e finanziamento di "Progetti pilota sulla sicurezza" (LR 3/99)	61,2
Costituzione della Scuola regionale di Polizia Locale	73,7
Iniziative di formazione congiunta fra operatori di Polizia Nazionale e Municipale	44,4
Interconnessione delle principali sale operative di Polizia Municipale con le sale operative di Polizia e Carabinieri	46,6
Proposta di legge nazionale promossa da ANCI – Conferenza dei Presidenti delle Regioni – UPI in materia di politiche integrate di sicurezza e polizia locale	50,4

Regione Emilia-Romagna; le ragioni per cui gli altri comuni non hanno partecipato ai bandi sono elencate nella tabella 2.

Tab. 2 - Motivi della mancata partecipazione del comune al bando regionale di finanziamento dei progetti di sicurezza

Motivo	% sui comuni non partecipanti
Non ne era a conoscenza	13,4
Non rientra tra le priorità dell'amministrazione	25,8
Il bando è troppo complesso	15,5
L'amministrazione non dispone delle risorse di cofinanziamento richieste	24,7
L'amministrazione finanzia i propri interventi con altre linee regionali, nazionali, europee	4,1
Altri motivi	9,3
Non risponde	7,2

Come si può vedere dalla tabella i motivi più frequenti sono la scarsa rilevanza degli obiettivi o le scarse risorse a disposizione per gli obiettivi; c'è poi una quota modesta (se riferita al totale dei rispondenti è pari a circa il 5%) di comuni che non erano a conoscenza di questa opportunità.

Il quadro molto sintetico che emerge dai questionari e che dà conto, in una certa misura, della visibilità e del peso della Regione Emilia-Romagna e di “Città sicure” nell’ambiente delle amministrazioni comunali della regione, può essere arricchito facendo riferimento, anche a questo proposito, ai risultati della seconda fase della ricerca. Le domande sul ruolo esercitato dalla regione hanno fatto emergere, praticamente in tutte le interviste, un riconoscimento chiaro e convinto dell’importanza e dell’incisività dell’azione svolta dalla regione per rafforzare ed orientare le politiche di sicurezza. Nelle interviste sono stati infatti espressi giudizi di grande apprezzamento per il ruolo che la regione ha svolto. Per alcuni intervistati si tratta di un riconoscimento di carattere – potremmo dire – generale: con un tono che può essere più o meno enfatico c’è chi parla del *“lavoro ottimo che la regione ha fatto sulle politiche della sicurezza”* (A1); c’è chi sostiene che *“l’ufficio Città sicure direi che è un ottimo punto di riferimento per l’ente locale ... da parte loro abbiamo avuto sempre una grande disponibilità”* (A4), chi lo propone come *“modello di rapporto con gli enti locali da estendere a tutti i settori di attività dell’amministrazione regionale”* (A14). Qualche giudizio suona magari più pragmatico, se non disincantato, a riconoscimento di una sorta di “dato di fatto”, di un processo quasi ineluttabile: *“essendoci questo impulso della regione, bene o male i comuni hanno seguito queste strade; poi alla fine è chiaro che ci si indirizza sempre un po”* (A16).

Altri giudizi espressi sul ruolo della regione e in particolare su “Città sicure” sono più specifici, nel senso che entrano maggiormente nel merito del contributo prestato in questi anni; per alcuni intervistati si tratta di funzioni svolte su un piano generale, rispetto a problemi o dimensioni comuni a tutte le amministrazioni. In più casi viene sottolineato il contributo di elaborazione teorica a sostegno delle politiche di sicurezza e il merito della sua diffusione; un intervistato ad esempio parla di *“ruolo importante anche a livello scientifico, come sviluppo concettuale e poi anche per tutti i dati ... i coordinamenti tra*

enti, gli scambi di opinioni, di esperienze” (A15).

Questo si lega al riconoscimento della funzione svolta a sostegno dell’attività di formazione: *“vedo un ruolo molto positivo nella promozione di attività formative” (A2).* Abbiamo già accennato al peso che hanno avuto i finanziamenti, per la loro capacità di svolgere una funzione di moltiplicatore e di stimolo, un apprezzamento quindi dei contributi economici *“non tanto per l’entità economica, ma per il rapporto, per lo sviluppo delle politiche” (A14),* come avevamo già visto.

L’altro merito riconosciuto all’azione della regione è stato quello di aver sollecitato una maggiore integrazione fra le azioni e fra i vari servizi e organizzazioni che operano sui problemi più o meno direttamente connessi alla sicurezza, per aver cioè promosso un approccio trasversale, come afferma l’intervistato che giudica l’operato della regione un *“contributo importante alle amministrazioni, anche per analizzare con maggior omogeneità i problemi della sicurezza urbana e quindi indirizzare le proprie politiche in modo nuovo, anche rispetto a quanto si faceva in passato, dove non c’era comunicazione tra i diversi servizi, che magari elaboravano anche progetti importanti, ma non portavano a compimento in modo organico una politica come invece adesso sta capitando” (A7).*

Infine, in qualche altra intervista il riconoscimento è per lo specifico contributo offerto dalla regione a livello locale, per progetti o su questioni contingenti e mostra quindi in modo anche più diretto e concreto come l’intervento della regione abbia influito sulle politiche e sul modo di operare delle amministrazioni locali. Si può iniziare da un esempio di quanto abbiamo già visto più volte in precedenza a proposito dell’effetto moltiplicatore dei finanziamenti regionali: *“abbiamo un capitolo di bilancio specifico, integrativo di quello della regione; il finanziamento della regione è stato un impulso per riuscire a reperire fondi” (A3).* Ma, prima ancora nel tempo, importante è stato il contributo, il supporto alla ricerca condotta a livello locale per orientare gli interventi sulla sicurezza: *“noi siamo partiti cinque anni fa nell’affrontare la diagnosi locale di sicurezza e abbiamo avuto un forte supporto, soprattutto nei primi tempi, dall’ufficio Città sicure” (A5); “precedentemente avevamo avuto un impulso importante dalla ricerca che fu fatta nell’ambito del progetto Città sicure sulla percezione di genere della sicurezza nella nostra città” (A3).*

Il giudizio è anche sulla qualità dei rapporti instaurati, sia sul piano istituzionale: *“abbiamo sviluppato una bella esperienza con gli uffici della regione ... perché siamo riusciti ... a fare sistema tra i diversi soggetti istituzionali”* (A14), sia sul piano “umano”, delle relazioni personali: *“Città sicure l’ho vista nascere, sono un’amica da sempre di questa realtà”* (A12).

Nell’insieme delle interviste raccolte non mancano ovviamente le osservazioni critiche, l’espressione di qualche perplessità e di qualche timore per il futuro, che non necessariamente contraddicono il quadro pressoché unanime di consenso e di apprezzamento per il lavoro fatto dalla regione, tant’è che vengono spesso fatte dalle stesse persone che hanno giudicato per altri motivi in modo positivo la loro esperienza di collaborazione.

In particolare, un intervistato esprime la convinzione che i contributi economici non siano motivo sufficiente per avviare iniziative là dove ne mancano altri più importanti presupposti: *“laddove magari la sensibilità è minore, forse non è con questi finanziamenti che si sviluppano le politiche”* (A14).

Sempre sulla concessione dei contributi c’è chi ne denuncia un uso sostanzialmente improprio, avulso da una progettualità di più ampio respiro: *“io critico sempre [la regione] che finanzia le telecamere; queste sono solo, diciamo, operazioni elettorali ... solo per prendere i soldi, senza una filosofia di fondo”* (A17).

In un’intervista si ridimensiona il peso politico dell’intervento della regione; non ci pare che se ne sminuisca così il ruolo, ma che in questo modo si voglia dare atto alla regione di aver orientato o quanto meno influenzato le politiche in virtù di una effettiva egemonia culturale e tecnica, grazie cioè alla forza di persuasione delle concrete proposte, degli specifici modelli elaborati: *“c’è sempre stato un rapporto molto cordiale, ma in termini di indirizzi politici non ho visto una reale influenza della regione, non più di tanto, salvo che naturalmente a volte, anzi spesso capitava che, avendo la Regione Emilia-Romagna per prima e anche in parte sicuramente in maniera più avanzata sviluppato conoscenze, una cultura, riempiendo quel vuoto di cultura che prima c’era sulla ricerca e sulle politiche di sicurezza, abbia nei fatti indirizzato le politiche, ma non solo qui, di tante città dell’Emilia-Romagna e non solo”* (A23).

Bisogna segnalare però che, almeno in un’intervista, c’è una precisa rivendicazione di autonomia del comune rispetto alla

regione, che viene giustificata anche sul piano economico, come una sorta di generosa opzione di non sottrarre risorse non indispensabili, ma che lascia intravedere una più radicata scelta politica sui rapporti fra i due livelli istituzionali: *“siamo stati molto attenti a ciò che la regione faceva, probabilmente è nel nostro carattere l’autonomia e la ricerca di soluzioni in casa prima ancora di andare a chiedere a qualcuno come risolvere il problema ... non abbiamo partecipato [ai bandi] chiedendo [contributi economici], c’è stata una scelta in questo anche ... abbiamo scelto in diverse occasioni di favorire i piccoli comuni per ottenere dei finanziamenti”* (A1)²²; lo stesso intervistato afferma poco più avanti che *“nulla toglie il fatto che quelle cose che uscivano dal lavoro ottimo che la regione ha fatto .. non fosse mutuato anche da noi”*.

Dalle interviste non emergono molte previsioni sul futuro delle politiche di sicurezza, non in modo netto almeno, salvo che nel caso di un intervistato che esprime un giudizio preoccupato: *“la netta percezione è che la regione non è in difficoltà, ma che sta vivendo l’onda lunga del riflusso ... la sicurezza non produce consenso, ci si perde, salvo ripescarla ogni tanto”* (A17).

11. Le richieste rivolte alla Regione

Se, come abbiamo detto, nelle interviste non si affronta esplicitamente il tema delle prospettive per le politiche di sicurezza, non sono mancate invece le opinioni sul ruolo, sui compiti che la regione potrebbe svolgere in futuro su questi temi. Le richieste sono molteplici e – come vedremo – su qualche tema ovviamente di segno diverso fra loro.

Un primo tipo di richieste avanzate alla regione riguarda il sostegno, lo stimolo a stabilire contatti, a stringere alleanze per coordinare e integrare gli interventi in tema di sicurezza, tanto all’interno dell’amministrazione comunale che fra questa e gli altri enti: *“[la regione] può orientare queste istituzioni ad una migliore collaborazione tra di loro”* (A2). C’è chi intende il coordinamento come un obbligo e quindi chiede sostegno alla regione perché quest’obbligo venga imposto: *“ci potrebbe essere un impatto maggiore [della regione] tecnico, metodologico e anche politico rispetto all’obbligo di coordinamento tra la progettualità promozionale, preventivo e quella rispetto, in modo più ristretto, alla polizia, perché noi su questo abbiamo un po’ difficoltà”* (A3).

Un altro modo di intendere la funzione di coordinamento sembra invece essere presa a riferimento almeno da un intervistato, che sembra intenderla in senso molto formale, amministrativo: *“mantenendo in capo alle varie amministrazioni la loro autonomia ... si possono all’interno di un quadro impostato dalla regione tentare delle strade per la realizzazione di progetti ... la regione fa da coordinatrice e da semplificatrice delle parti amministrative e burocratiche connesse”* (A11).

C’è invece parla di una funzione di tramite e di indirizzo: *“il comune ha bisogno di rapportarsi con un ente che abbia una visione più ampia del territorio, delle situazioni e così via ... è importante che la regione faccia da tramite tra tutti gli enti del territorio e comunque mantenga una politica di indirizzo che viene fuori anche dai bandi di finanziamento”* (A21).

La questione è evidentemente delicata, perché alcuni intervistati mettono in guardia dal rischio di una “interferenza politica” della regione: *“[una maggiore presenza della regione presso i vari enti non è auspicabile] secondo me potrebbe anche essere letta in modo negativo, come un’ingerenza”* (A5). Nella stessa intervista viene però detto che *“potrebbe essere una cosa utile se la regione riuscisse a sensibilizzare i politici, perché poi il rischio è anche quello della strumentalizzazione”*²³. Sembra però prevalere l’idea di una regione “forte”: *“la regione deve avere un ruolo molto importante ... ha sempre avuto un ruolo di coordinamento ... deve avere secondo me delle direttive uniformi almeno in ambito regionale”* (A18); nella stessa intervista si parla di “diversificazione” ma all’interno di “criteri” da tener presente a livello locale. Un intervistato si esprime in modo più diretto a proposito del ruolo della regione: *“io dico alla regione: andate sul territorio, chiedete incontri col sindaco, con gli assessori, organizzate appuntamenti formali, in cui si prendono impegni. Se la regione dice al sindaco di fare e fare, beh, vuoi che non faccia?!”*²⁴

Più chiare e ancora più diffuse sono le richieste rivolte alla regione in merito a varie forme di sostegno “tecnico” agli interventi nel campo della sicurezza, che in qualche caso viene esplicitamente tenuto distinto e preferito ad un intervento di tipo più “politico”, come nel brano che segue *“penso che l’intervento politico culturale, in senso lato, debba essere un po’ soft, mentre probabilmente interventi più massicci, tecnici e metodologici, nei progetti gestionali possano servire anche per*

veicolare” (A3); “credo che il ruolo di accompagnamento possa essere molto rafforzato anche in termini di supporto alle conoscenze scientifiche di diagnosi locale, di conoscenza e di supporto alle partnership locali che si formano” (A23).

In altre interviste si segnala l’esigenza di mettere in comune il patrimonio di conoscenze e competenze accumulato in questi anni: *“la funzione della regione potrebbe essere quella di mettere a sistema e diffondere i metodi, diffondere le analisi” (A10)²⁵; “credo che sia molto importante trovare i referenti giusti nell’ambito della regione per avere consigli, per vedere come si sono comportate altre amministrazioni che possono avere avuto i nostri stessi problemi” (A5).*

C’è chi parla di tavoli tecnici di confronto e di buone pratiche da fare circolare: *“si potrebbe pensare di rimettere in piedi una sorta di tavolo tecnico elastico ... mi manca un tavolo, una stanza nella quale confrontarmi, nella quale ogni tanto trovarsi fra tecnici e scambiarsi un po’ di esperienze direttamente, perché questo secondo me è utile per il solito discorso dell’importazione delle buone prassi” (A21).*

In alcune interviste si fa riferimento ad un tipo di sostegno che fin qui sarebbe carente o del tutto assente e che riguarda la fase di attuazione dei progetti: *“sarebbe opportuno un cambiamento di fase sull’accompagnamento ai progetti che la regione finanzia: c’è stata una prima fase che è stata necessariamente quella della più ampia diffusione degli interventi di sicurezza ... questa fase si è esaurita o è in via di esaurimento ... credo anche per il gruppo tecnico dell’amministrazione regionale sia necessario seguire con maggiore continuità un numero più ridotto di progetti ... finanziare magari un numero ridotto di progetti, però accompagnandoli in maniera più forte” (A23)²⁶. Dello stesso avviso sono altri intervistati: “si potrebbe collaborare di più nel senso che anche nei progetti gestionali, non solo quelli pilota, forse qualche interazione in più in corso di progetto potrebbe essere interessante” (A3).*

Secondo un altro intervistato si dovrebbe in un certo senso sganciare la collaborazione tecnica fra regioni e comuni dai processi di finanziamento: *“la regione, indipendentemente da bandi e finanziamenti, potrebbe individuare alcuni comuni referenti ... e innescare un meccanismo un po’ diverso ... una collaborazione più vissuta nel quotidiano” (A11).*

Non mancano d'altro canto gli intervistati che auspicano e prefigurano un ruolo della regione molto più marcato sul piano della valutazione e del controllo degli interventi: *“dovrebbero spendersi maggiormente nel controllo dei progetti e valutare meglio, dimensionare meglio la portata degli interventi”* (A17)²⁷. I punti di vista sull'estensione e sulla intensità del controllo sono però abbastanza discordanti: variano da ipotesi molto rigide ed estese (*“un parere di congruità andrebbe previsto su tutte le cose che riguardano i progetti di sicurezza”* – A8) ad altre molto più attenuate e pragmatiche (*“la regione ... non può neanche entrare nel dettaglio di certi progetti, secondo me fa bene a rimanere un po' generica”* – A9).

Un capitolo a parte costituiscono le richieste fatte dagli intervistati a proposito dei contributi economici con cui la regione ha co-finanziato progetti di sicurezza in questi anni; non si tratta di aumentare le risorse, quanto di rivederne, secondo alcuni, la destinazione, prevedendo la possibilità di coprire anche costi relativi al personale, anche se è chiara ai più la complessità del problema che si solleva: *“quello che gradirei da parte della regione è che i contributi potessero estendersi in qualche forma che non conosco anche al personale”* (A11); *“per me rimane il grosso limite di non contemplare le spese di personale ... prima o poi termineremo di fare strutture, le centrali, avremo tutti i nostri begli automezzi, poi però bisogna discutere di persone ... il conto capitale terminerà, ci sarà bisogno di implementazione sulla spesa corrente, sulla spesa di personale: il reale aiuto passerà per quello”* (A12).

Da riportare anche alcune obiezioni e perplessità sulle procedure di assegnazione e liquidazione dei contributi e sulla scadenza biennale dei bandi: *“se si riuscisse a stare un po' più nei tempi per la liquidazione”* (A4); *“si eccede nel burocratizzare tutti questi bandi”* (A15); *“la parte di investimento sono d'accordo di farlo biennale, la parte legata alle spese correnti ... se la regione vuole davvero motivarci e stimolarci io la farei annuale”* (A15)²⁸.

Infine vogliamo segnalare alcune richieste fatte con specifico riferimento alla polizia municipale; anche a questo proposito si va da richieste di risorse e di sostegno alla polizia locale fino a richieste di ridefinizione di ruoli e relazioni istituzionali; c'è quindi chi chiede da un lato di *“dare omogeneità alla struttura*

organizzativa della polizia locale e creare le [relative] infrastrutture regionali ... e continuare a spingere sulla formazione” (A13); dall’altro chi ritiene che “secondo noi la regione dovrebbe farsi promotrice di maggior coordinamento e soprattutto spingere ad elevare allo stesso rango di importanza le polizie municipali rispetto alle altre polizie locali”(A16)²⁹.

12. Osservazioni conclusive

Una considerazione preliminare ci sembra necessaria: riteniamo che la ricerca abbia avuto un buon successo per quanto riguarda l’estensione del gruppo di comuni che hanno aderito alla prima fase, compilando il questionario che era stato loro inviato. Al di là del grado di copertura con riferimento alle dimensioni, non si tratta sicuramente di un campione rappresentativo (in senso lato e non solo dal punto di vista statistico), in quanto la decisione di rispondere o meno alle domande del questionario non può essere considerata del tutto estranea ai temi affrontati dal questionario stesso. Se ne ricava comunque una descrizione ampiamente estesa dell’oggetto dell’indagine, che va apprezzata anche nella sua parzialità.

Isoleremo a questo punto alcuni temi fra i molti che la discussione dei dati e delle interviste ci ha fatto affrontare: in primo luogo, il modo di percepire ed intendere il ruolo della regione, dal punto di vista delle amministrazioni comunali (dove abbiamo cercato le nostre fonti), sembra essere cambiato nel tempo. Per il recente passato se ne riconosce unanimemente una funzione assolutamente positiva di grande impulso alle politiche di sicurezza; questa spinta è stata esercitata in primo luogo sul piano dell’elaborazione teorica, della diffusione di una cultura tecnica, ma anche di una visione politica, tanto dei problemi quanto dei modelli di intervento; è stata trasmessa conoscenza, si è divulgato un linguaggio, è stato sollecitato il confronto, si sono offerte occasioni di dibattito.

Sul piano del metodo, alla regione viene riconosciuto il merito di avere sostenuto la spinta verso una progettualità più diffusa e consapevole, un’integrazione meno sporadica delle azioni, degli attori e delle organizzazioni e istituzioni nella prospettiva della creazione di un “sistema” di interventi e di agenzie.

In tempi più recenti, i finanziamenti della regione hanno costituito uno stimolo importante, dal punto di vista dei comuni,

non solo per le risorse messe a disposizione, ma per l'effetto moltiplicatore e di ulteriore rinforzo alla progettualità, che hanno spesso attivato all'interno delle amministrazioni.

Ora alla regione, accanto al mantenimento delle funzioni svolte fin qui, da parte di alcuni comuni, si chiedono, da un lato, un sostegno più mirato (e, secondo alcuni, anche più selettivo) alla fase di realizzazione dei progetti; dall'altro si chiede di svolgere una funzione di valutazione (più o meno estesa e istituzionalizzata) dei progetti e dei loro risultati. Meno chiara e diretta, emerge però anche una richiesta di "governance" che punti anche a rinsaldare ed ampliare il sistema degli attori e delle azioni nel campo della sicurezza.

Sul piano invece dell'azione dei comuni, dalla ricerca emerge un quadro di grande variabilità delle modalità di intervento, ma soprattutto dei loro presupposti. Viene spesso espressa la volontà di superare la frammentarietà, la sporadicità degli interventi, di dar vita ad un sistema integrato, a partnership coese. In realtà, il modo di intendere i problemi, di leggere il contesto, di tradurre operativamente alcuni modelli di intervento, risentono necessariamente di tradizioni, influenze e condizionamenti locali, che rendono inevitabilmente particolari, specifiche le pratiche e le politiche di ogni contesto.

Per molti comuni si è trattato (e in alcuni casi si tratta ancora) evidentemente di trovare lo "spazio" (ma anche la giustificazione) per un nuovo modo di intervenire sui temi della sicurezza, di trovare un nuovo equilibrio all'interno di pratiche già consolidate di intervento sia in campo sociale che nell'ambito del controllo. Quello che risulta chiaramente dalla ricerca è proprio il lavoro continuo di adattare, modificare, innovare, riorientare abituali e consolidate modalità di intervento e solo in parte sostituire, aggiungere nuovi strumenti, nuove forme di azione. A cambiare in modo più evidente sono il linguaggio e (talvolta) i concetti, gli strumenti interpretativi; ma quanto sostanziale e profondo possa essere (o essere già stato) questo processo di cambiamento culturale rimane ancora una questione a nostro avviso aperta.

Questi processi di reciproco adattamento sembrano talvolta riaprire o acuire tensioni e contrasti forse endemici in molti comuni: in alcuni di quelli presi in considerazione dalla nostra ricerca, un punto di particolare tensione è risultato essere quello dove dovrebbero convergere le politiche sociali (in senso

lato) con quelle di sicurezza. Abbiamo visto le incertezze, le ambiguità, la “confusione” sulle questioni legate alla presenza di stranieri immigrati, sul tema dell’allarme sociale e degli interventi di assicurazione, sui temi della devianza e del controllo sociale. In alcuni casi sono evidenti delle “zone grigie”, dove le competenze sfumano, l’attenzione è scarsa; in altri è emersa una sorta di competizione fra agenzie e metodi di intervento; in altri casi sembra essere in atto un confronto serrato fra modelli e logiche di intervento; in altri ancora sembra che – più o meno consapevolmente – si sia rinunciato a cercare convergenza, integrazione fra gli interventi e si proceda in modo assolutamente autonomo su percorsi, con mezzi e obiettivi specifici, non necessariamente divergenti, ma certo non concordati.

A tutto questo si lega un altro degli elementi di maggiore criticità emersi dalla ricerca: la frequente centralità che, all’interno dei progetti, viene assunta dagli strumenti, dalle soluzioni tecniche, dall’innovazione tecnologica; più in generale sembra di cogliere una sorta di “slittamento” dell’attenzione dai fini ai mezzi, dagli obiettivi agli strumenti che ne dovrebbero consentire il conseguimento. Abbiamo visto come sia molto consistente l’investimento delle amministrazioni comunali in interventi sull’illuminazione pubblica, sulla video-sorveglianza, sulle tecnologie informatiche; in questi casi, ma anche più in generale, sembra spesso che l’esito degli interventi sia dato per scontato, che l’attenzione dei vari attori rimanga viva fino alla realizzazione degli interventi e che la qualità dei risultati venga ridotta, assimilata all’efficienza nella realizzazione del progetto. Sembra ancora molto carente la valutazione dei risultati, dell’impatto dei progetti; questo ovviamente anche a causa delle oggettive difficoltà cui va incontro ogni serio lavoro di valutazione, ma anche – sospettiamo – per la “confusione” fra strumenti e fini di cui abbiamo parlato.

In questo quadro, ci sembra da segnalare che apparentemente rimangono per la regione ancora molti spazi per un intervento anche di sola informazione e diffusione del sapere, delle conoscenze accumulate in questi anni di attività: ricordiamo non solo la quota elevata di comuni che non sono al corrente delle iniziative o non sono raggiunti dalle pubblicazioni curate dalla Regione, ma anche che la mancata risposta al questionario, per quanto inferiore a quello che l’esperienza di

questo tipo di indagini ci aveva fatto attendere, indica il potenziale target di una campagna di comunicazione mirata. Sono emersi dagli intervistati anche suggerimenti molto concreti, da prendere in esame per moltiplicare e qualificare gli strumenti e le occasioni di circolazione delle conoscenze, di diffusione dei modelli, di confronto sulle esperienze. Chiaramente, la ricostruzione, per quanto parziale, dei processi di maturazione delle politiche di sicurezza nei comuni inclusi nell'indagine, ci ha mostrato dinamiche complesse e percorsi non lineari: non siamo certo di fronte a processi di mera "diffusione" di conoscenze e di modelli, che siano stati trasferiti e semplicemente adottati. La richiesta già sottolineata di un maggior sostegno alla fase di realizzazione dei progetti conferma che si tratta di partecipare ad un processo delicato di traduzione a livello locale, di adattamento ad un contesto specifico e spesso già molto articolato, dove l'innovazione deve trovare posto ed essere resa compatibile con la ricchezza del patrimonio esistente di conoscenze e pratiche (e la robusta rete di attori e di interessi coinvolti).

Note

¹ Nel presente rapporto per problemi di editing le classi di ampiezza dei comuni saranno indicate in modo semplificato: fino a 5.000; da 5 a 10.000; da 10 a 20.000; più di 20.000. I dati sulla popolazione dei comuni emiliani sono tali da rendere irrilevante tale semplificazione ai fini della loro classificazione per classe di ampiezza. Le classi verranno inoltre qui convenzionalmente etichettate nell'ordine come: comuni piccoli; medio-piccoli; medio-grandi; grandi.

² Conviene far presente come in un numero non irrilevante di questionari (13,7%) manca la risposta a questa domanda, quasi che non ne fosse stato compreso il senso e che quindi non fosse chiaro cosa intendere per "responsabilità politica". Ovviamente sono possibili anche altre spiegazioni al numero particolarmente cospicuo di mancate risposte a questa domanda.

³ I cinque comuni che mancano al totale sono quelli che non hanno risposto a questa domanda del questionario.

⁴ Segnaliamo che in un comune il progetto sicurezza è stato affidato al settore informatico; si tratta in effetti di un caso di forte investimento in tecnologie informatiche.

⁵ In corsivo riporteremo le espressioni degli intervistati nel modo più fedele possibile, tenendo cioè conto che ci si basa sulla trascrizione della registrazione audio delle interviste. Il codice rimanda ovviamente all'intervista.

⁶ Altri esempi di questo "approccio" al tema della sicurezza li troviamo nei brani seguenti tratti da altre due interviste: *"noi ... ci riteniamo un po' un'isola felice; i nostri comuni confinanti ... hanno realtà diverse intese anche come ambienti lavorativi che richiedono un certo tipo di manodopera e che richiedono diciamo*

immigrazione di persone extracomunitarie e l'inserimento di queste non è sempre così semplice" (A9); "ci sono tantissimi extracomunitari. C'è di bello che sono praticamente tutti lavoratori, quindi non c'è nemmeno quel forte problema di extracomunitario dedito esclusivamente allo spaccio, al traffico, come a Modena, dove invece hanno questo problema" (A20).

⁷ Nella figura 2 le percentuali sono calcolate su 84 comuni perché tre comuni non hanno risposto a questa domanda.

⁸ La relazione è statisticamente significativa, per quanto consente l'elaborazione di dati relativi ad un numero ridotto di casi e su variabili non particolarmente "robuste" (in parte ordinali e in parte numeriche).

⁹ La persona intervistata continua dicendo che su questa strada, su questa idea vincente è stato fatto un "investimento forte sui cittadini, sulla loro capacità di auto-organizzarsi, tanto che è nato un comitato di cittadini".

¹⁰ Abbiamo optato per questa modalità di risposta per non costringere le risposte all'interno di una tipologia preconstituita, per consentire così ai rispondenti di dare la "loro" risposta e quindi in un certo senso la loro definizione di azioni di sicurezza.

¹¹ Un numero quindi molto maggiore (77 in termini assoluti) dei 36 di cui abbiamo già parlato per il loro dichiarato non "impegno" in azioni sulla sicurezza.

¹² Senza volerci avventurare in una discussione particolarmente complessa vorremmo solo rammentare che "non avere nome" può essere indice di un'esistenza quanto meno "labile".

¹³ Senza voler dare troppo peso a quella che può essere stata solo una battuta di spirito, una frase del genere fa comunque venire alla mente il modo abbastanza sarcastico con cui alcuni autori hanno stigmatizzato una certa propensione all'innovazione tecnologica, bollando come "toys for boys" molto del software e hardware acquistato da parecchie aziende. La polemica ha anche una chiara connotazione di genere ed in effetti potrebbe essere interessante verificare se ci sono differenze di genere nell'approccio e nell'utilizzo anche di questo tipo di tecnologie in questo specifico ambito.

¹⁴ Il progetto, cui facciamo riferimento qui, è in verità un po' particolare, così come sono particolari le "risorse" di cui si sarebbe fatto uso, anche se a nostro avviso va fatto rientrare nella categoria delle "innovazioni tecnologiche": *"ci sarebbe piaciuto sperimentare, ma abbiamo detto non partiamo da soli, con finanziamenti nostri, perché se poi il progetto non ci dà buoni risultati ci troviamo con dei cani che dobbiamo portare al canile"* (A22). Si trattava ovviamente dell'istituzione di unità cinofile all'interno della polizia municipale.

¹⁵ Ovviamente altra cosa è il contributo che alcune sperimentazioni introdotte in interventi sulla sicurezza possono dare per la validazione di alcuni strumenti tecnici: *"il comune è stato inserito come comune testatore di questo narco-test ... per fornire nell'arco di un anno tutti i dati all'Istituto Superiore di Sanità"* (A20). In quel caso si tratta proprio di testare la qualità di uno strumento e questo diventa in sé uno degli obiettivi dell'intervento.

¹⁶ In un'intervista si fa espressamente riferimento alla "customer satisfaction", la cui valutazione rientra nelle verifiche legate alla certificazione ISO9001 che il comune ha ottenuto (A13).

¹⁷ L'intervistato ha fatto alcuni esempi dell'oggetto delle segnalazioni fatte dai cittadini al vigile di quartiere: buche nell'asfalto o vicini che danno fastidio

perché “sbattono le pedane”; in questo modo ha voluto ridimensionare la gravità e la frequenza dei problemi per cui si richiede un intervento.

¹⁸ Più avanti in questa intervista si fa anche riferimento ad un motivo specifico per cui i progetti devono essere modificati: *“ci sono state delle procedure talmente lunghe per cui i tempi spostavano anche i problemi su cui si voleva intervenire”*.

¹⁹ Quelli piccoli lo conoscono nel 73,7% e quelli medio-piccoli nell’85,3% dei casi.

²⁰ Chiameremo così per brevità d’ora in avanti il Servizio regionale per le politiche di sicurezza e la polizia locale, noto anche come progetto Città Sicure.

²¹ Il restante 3,5% è costituito da mancate risposte a questa domanda.

²² Più avanti nell’intervista, a proposito di un’attrezzatura, per cui si sarebbe potuto chiedere un contributo regionale come hanno fatto comuni limitrofi di più ridotte dimensioni, si dice: *“noi ce lo possiamo pagare”*.

²³ In un altro punto della stessa intervista si dice anche che *“ho l’impressione che molto spesso i tecnici siano molto più attenti, più sensibili rispetto a certe tematiche, rispetto ai politici, quindi se fosse politicamente coinvolgere di più...”*

²⁴ In questo come in alcuni altri casi al posto del termine “regione” nell’intervista vengono fatti i nomi di persone che ricoprono ruoli ben precisi nell’amministrazione regionale.

²⁵ In questo caso l’intervistato fa riferimento a *“la profondità, l’articolazione e la sagacia con cui vengono affrontati i temi nella regione Emilia-Romagna”*.

²⁶ La stessa persona dice anche *“ho avuto l’impressione che il rapporto della regione fosse molto forte nella fase di indirizzo di un progetto o delle scelte ... poi però nella fase di realizzazione questo ruolo anche di accompagnamento era molto, molto blando, si rafforzava un po’ nei progetti pilota”*.

²⁷ Lo stesso intervistato afferma anche che *“la regione non guarda mai nel dettaglio a come si sono spesi [i finanziamenti]; mi rimangono dei soldi da spendere sul fondo ... cosa faccio, dico che non li ho spesi? No, me li tengo e li spendo come dico io”*. Viene da pensare quindi che si auspichi non una forma più rigida di controllo, ma un controllo sui risultati ottenuti, che lasci discrezionalità nel modo di raggiungerli.

²⁸ Lo stesso intervistato fa più avanti un appello dal tono quasi “sentimentale”: *“la regione ha il suo staff operativo e quindi abbiamo chi ci accompagna e ci aspettiamo che non ci abbandoni. Ecco perché dico che questa cosa del bando biennale mi dispiace, perché sembra che ci abbandoni”*.

²⁹ A questo proposito, lo stesso intervistato muove critiche anche alla legge regionale sulla polizia locale, che *“non ha risolto questo problema ... si dovrebbe intervenire dicendo la polizia locale fa a,b,c,d,e, se in questo c’è anche l’ordine pubblico, va bene, così ci attrezziamo perché abbiamo la legge che ci dà il potere di farlo; in realtà non l’ha ancora fatto”*.

Polizia locale e innovazione legislativa

di *Federica Paolozzi e Maurizio Ricciardelli*¹

1. Evoluzione normativa del ruolo della polizia locale

Il concetto di polizia locale ha una lunghissima storia nell'ordinamento giuridico italiano e, addirittura, è possibile rinvenire già in epoca preunitaria un'attribuzione di competenza ai Comuni in materia di polizia urbana e rurale nel Regio Editto del Regno di Piemonte del 27 novembre 1847, n. 659. L'insieme delle competenze concernenti la "polizia locale" venne riconosciuto ai Comuni nel testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1865 e ancora nel r.d. 12 febbraio 1911, n. 297 (Approvazione del regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale, il t.u. n.169 del 1908) dove agli articoli 109 e 110 venivano elencate (in maniera non tassativa) rispettivamente le funzioni e le attività di polizia urbana e di polizia rurale da prevedere nei relativi (e distinti) regolamenti. Ai regolamenti di polizia locale si faceva ancora riferimento nel r.d. 4 febbraio 1915, n. 148 (Approvazione del nuovo testo unico della legge com. e prov.) dove all'art. 131, n. 6 si prevedeva che il consiglio comunale deliberasse i "regolamenti di igiene, edilizia e polizia locale".

Questa attribuzione di competenze si è consolidata nella prassi e non ha subito grosse variazioni fino all'entrata in vigore dei primi Statuti di autonomia speciale e della Costituzione del 1948 il cui articolo 117 ha attribuito espressamente la competenza legislativa nella materia "polizia locale urbana e rurale" alle Regioni a statuto ordinario, confermando nell'VIII^a disposizione transitoria del testo costituzionale la potestà dei Comuni e delle Province nelle materie già precedentemente loro assegnate (e quindi anche in questa materia).

Quindi, a partire dal 1 aprile 1972 (data di operatività dei primi decreti di trasferimento delle funzioni, degli uffici e del personale statale alle Regioni), la competenza normativa regionale prevista dal testo originario dell'art. 117 Cost. è

divenuta operante, ma è soltanto con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 che si è avuto il primo consistente e specifico trasferimento di funzioni alle Regioni a statuto ordinario. L'art 19, rubricato "polizia amministrativa", ha attribuito una serie di funzioni amministrative, di tipo autorizzatorio o sanzionatorio, previste dal Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (r.d. 18 giugno 1931, n. 773), ai Comuni; mentre l'art. 9 ha attribuito ai Comuni, alle Province, alle Comunità montane ed alle Regioni la titolarità di tali funzioni nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite, e ha conferito alle Regioni le funzioni di polizia amministrativa esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie nelle quali si è provveduto, con detto decreto, a delegare alle Regioni l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici.

Nel d.P.R. del 1977 le funzioni di polizia amministrativa vanno ad aggiungersi a quelle di polizia locale urbana e rurale di cui all'art. 18 e in contrapposizione alle funzioni di pubblica sicurezza di esclusiva competenza statale previste all'art. 4 del medesimo decreto. La disciplina delle funzioni di polizia amministrativa contenuta negli articoli 9 e 19 evidenzia chiaramente come in quegli anni fosse sicuramente prevalente un'accezione meramente accessoria della polizia amministrativa rispetto alle funzioni amministrative principali.

Al di là delle varie definizioni normative, un elemento che assume primaria importanza è quello di tipo organizzativo.

La titolarità all'esercizio delle funzioni di polizia locale e la connessa potestà regolamentare sono state per la prima volta "regolamentate" da un punto di vista organizzativo con la legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale) che ha inoltre riconosciuto uno specifico (anche se non molto vasto) ruolo alle Regioni. La legge n. 65, nel descrivere le funzioni della polizia municipale, ha disciplinato anche le funzioni di polizia giudiziaria e le funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza.

Mancava in tale legge – per l'epoca storica in cui è stata concepita – un riferimento a tutta quella problematica di coinvolgimento della polizia locale come soggetto attivo, e spesso determinante, di collaborazione alle politiche di sicurezza in ambito urbano e sul territorio. Queste tematiche hanno invece via via assunto una importanza crescente a partire dai primi anni novanta, epoca in cui – del resto – tutto l'ordinamento

italiano ha iniziato a valorizzare il ruolo delle autorità locali in vari campi: si pensi all'introduzione della legge sull'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia (legge n. 81 del 1993) ed alla conseguente crescita di domande e di aspettative rivolte dai cittadini elettori a tali soggetti.

La spinta alla valorizzazione normativa del livello locale nelle politiche di sicurezza ed alla riconsiderazione del ruolo della polizia locale (anche a seguito di significativi riconoscimenti nella giurisprudenza della Corte costituzionale²) si è avuta solo nel 1998, quando il decreto legislativo n. 112 – nell'ambito del generale processo di decentramento delle funzioni amministrative che ha caratterizzato l'epoca dell'attuazione delle riforme “Bassanini” (a partire dalla legge n. 59 del 1997) – ha previsto alcune disposizioni che hanno ridefinito i concetti di “ordine e sicurezza pubblica” e – in correlazione – di “polizia amministrativa regionale e locale”. Il decreto n. 112 ha conferito alle Regioni e alle autonomie locali la generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi nelle materie considerate dal decreto stesso, compresi vari compiti di polizia amministrativa (artt. 161, 162 e 163) non espressamente riservati allo Stato. Tale decreto legislativo ha, per la prima volta, individuato le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla “polizia amministrativa regionale e locale” e quelli (espressamente distinti) relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica. L'art.159, comma 1 ha, infatti, sancito che le funzioni e i compiti di polizia amministrativa regionale e locale concernono “le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici e alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle Regioni e degli enti locali”; il comma 2 ha definito le funzioni e i compiti relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica come l'insieme delle “misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”.

Una svolta circa il ruolo delle Regioni nell'ambito delle politiche di sicurezza è stata compiuta proprio dalla Regione Emilia-Romagna nel processo di attuazione del decreto legislativo n. 112: gli articoli del Tit. VIII (da 217 a 233) della legge

regionale 21 aprile 1999, n. 3 (Riforma del sistema regionale e locale) hanno inserito le politiche a sostegno di un sistema integrato di sicurezza promosso e coordinato dalla Regione, politiche che non erano certo slegate da una valorizzazione del ruolo della polizia locale, come si evince proprio dalla contestualità della trattazione delle tematiche innovative del sistema integrato di sicurezza rispetto alla riforma della legislazione regionale in materia di polizia locale (Sez. III del Capo I del Tit. VIII della legge regionale n. 3 del 1999).

Pertanto, la legge regionale n. 3 del 1999, riguardo alle tematiche concernenti la polizia locale, il suo ruolo e la sua organizzazione, non ha potuto andare oltre i limiti che l'ordinamento costituzionale allora vigente e la legge quadro sulla polizia municipale delineavano (l'art. 6 della legge n. 65 del 1986 conteneva uno scarso elenco degli ambiti che le Regioni potevano disciplinare nel rispetto delle norme e dei principi fissati con legge statale). Quindi la legge n. 3 del 1999 ha potuto solo rivedere e migliorare alcuni meccanismi e strumenti che erano già stati delineati dalla prima legge regionale dell'Emilia-Romagna in materia di polizia locale (la legge n. 3 del 1988).

La riforma costituzionale attuata con la legge cost. n. 3 del 2001 ha notevolmente ampliato i poteri legislativi regionali in molteplici materie, tra cui quella della "polizia amministrativa locale" in cui la potestà legislativa regionale è stata attribuita dal nuovo art. 117 Cost. in via generale-residuale (c. d. "esclusiva") – come sembra doversi evincere dalla sua esplicita esclusione nella lettera h) del comma secondo di tale articolo e dalla non menzione nel comma terzo –, e ha inoltre previsto delle forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni, da disciplinare con legge statale, in materia di "ordine pubblico e sicurezza" (art. 118, comma terzo).

La portata della previsione dell'art. 118, comma terzo, è duplice: da un lato è stato costituzionalizzato un principio di collaborazione tra Stato e Regioni in un settore da sempre di esclusiva competenza statale, riconoscendo dunque uno "spazio" alle Regioni; dall'altro si è aperta la strada ad un intervento statale che, pur nel rispetto delle diverse attribuzioni e competenze, potrà prevedere, a livello operativo, forme di cooperazione tra Polizie nazionali e Polizie locali per la promozione e il mantenimento della sicurezza nelle città e nel territorio regionale.

A questo proposito, sui contenuti di una legge di coordinamento in materia di ordine pubblico, sicurezza e polizia amministrativa locale, nel giugno 2002 è stato approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome e dal Consiglio Nazionale A.N.C.I. un Documento d'intesa e di indirizzo. Dal documento è emersa una interpretazione estensiva del concetto di polizia amministrativa locale, cui si connette il necessario coordinamento con l'ordine pubblico e la sicurezza. Le tesi elaborate nel documento sono state poi tradotte nel progetto 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" approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, dall'U.P.I. e dal Consiglio nazionale dell'A.N.C.I. nel maggio 2003. Il progetto, su cui anche il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana ha espresso il formale consenso, è stato elaborato con il contributo della Regione Emilia-Romagna, che lo ha poi sostanzialmente adottato e lo ha proposto alle Camere, ai sensi dell'art. 121 della Costituzione; analoga iniziativa è stata intrapresa dalla Regione Marche.

Il testo, che muove dal presupposto che le politiche di ordine pubblico e sicurezza richiedono una forte integrazione tra le funzioni statali e le funzioni regionali e degli Enti locali, ha delineato un sistema istituzionale fortemente incentrato su organismi di raccordo ed ha inoltre definito in maniera diretta ruolo, qualifica specifica e dipendenza istituzionale degli operatori di polizia locale. La proposta di legge ha definito in maniera chiara ed unitaria le funzioni 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 derivanti dalle competenze proprie dei Comuni e delle Province.

Nello stesso giorno dell'approvazione della proposta di legge alle Camere, il 26 novembre 2003, il Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna ha approvato la legge 4 dicembre 2003, n. 24 (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza), a riprova di come i due testi siano il risultato di una riflessione e di un percorso comune che si è articolato appunto, in ragione delle rispettive

competenze, in due distinte proposte di legge, l'una di rango statale, l'altra di livello regionale.

La recente legge regionale n. 24 del 2003³ ha, da un lato, rielaborato le esperienze positive nate dalla legge n. 3 del 1999 – cercando di superare alcune delle problematiche riscontrate nell'esperienza, ormai consistente, maturata dalla Regione in materia – e riconfermato la scelta di una disciplina unitaria e coordinata fra le politiche per il sistema integrato di sicurezza e la polizia locale; dall'altro, utilizzando le nuove opportunità offerte dalla riforma costituzionale, ha rafforzato il coordinamento sia istituzionale che operativo tra lo Stato e le Regioni ed ha inciso (con una ristrutturazione particolarmente forte della normativa in materia e attraverso istituti decisamente innovativi) sull'organizzazione degli apparati di polizia locale sul territorio regionale.

La Regione Emilia-Romagna non è stata la sola ad adottare di recente una legge in materia di politiche per la sicurezza e di polizia locale. Dal 2001 ad oggi anche altre Regioni hanno approvato delle normative in materia di sicurezza. La Regione Lombardia (l.r. 14 aprile 2003, n. 4 “Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana”) e la Regione Campania (l.r. 13 giugno 2003, n. 12 “Norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza”) hanno scelto – similmente alla Regione Emilia-Romagna – di disciplinare in un unico testo normativo il sistema integrato di sicurezza e le funzioni di polizia amministrativa locale. Altre regioni hanno invece tenuto distinti i due ambiti adottando normative dedicate alla tutela della sicurezza dei cittadini: così la Regione Lazio (l.r. 5 luglio 2001, n. 15 “Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale”), la Regione Toscana (l.r. 16 agosto 2001, n. 38 “Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della Comunità toscana”), la Regione Veneto (l.r. 7 maggio 2002, n. 9 “Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza”), la Regione Umbria (l.r. 19 giugno 2002, n. 12 “Politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini”), la Regione Marche (l.r. 24 luglio 2002, n. 11 “Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità”) e, di recente, la Regione Piemonte (l.r. n. 6 del 23 marzo 2004 “Politiche regionali integrate in materia di sicurezza”).

In particolare la legge della Regione Emilia-Romagna n. 24, rispetto alle politiche per la promozione di un sistema integrato di sicurezza – che sono “volte” (secondo la definizione contenuta nella legge stessa) “al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale” –, oltre a potenziare gli istituti previsti dalla l.r. n. 3 del 1999, ha altresì introdotto alcune novità di assoluto rilievo, quali il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa (art. 3), gli interventi a favore delle vittime di gravi reati (art. 7), la disciplina di particolari forme di sorveglianza e controllo (artt. 8, 9 e 10).

2. La nuova organizzazione della polizia locale nell’Emilia-Romagna

Strettamente correlata e coerente con l’obiettivo della promozione delle politiche integrate per la sicurezza è la riorganizzazione dei servizi di polizia locale al fine di dotare in maniera omogenea tutto il territorio regionale di strutture minime in grado di svolgere adeguatamente e continuativamente tutte le funzioni che la legge attribuisce loro. Il legislatore regionale ha individuato tali strutture nei Corpi di polizia locale e ne ha stabilito gli standard minimi di servizio, cioè le caratteristiche, le attività, le modalità operative e i requisiti minimi necessari per la loro costituzione e il loro funzionamento. Con norme di contenuto sensibilmente diverso rispetto alla legge-quadro n. 65 del 1986 tuttora vigente, la legge n. 24 ha operato da una nuova prospettiva, quella di fare del Corpo di polizia municipale e della sua effettiva credibile strutturazione il cuore del concetto di adeguatezza. Per far ciò, ha mantenuto le funzioni ai Comuni, ma ha fissato degli standard qualitativi minimi (è il c. d. “livello adeguato”) dei Corpi di polizia locale che i Comuni devono garantire in forma singola o associata. Dunque non attività di polizia locale in funzione servente di funzioni amministrative attive, ma intesa in una accezione ampia e comprensiva delle funzioni di polizia locale, che pone i Comuni al centro del sistema integrato di sicurezza.

Oltre ad aver affermato la centralità del Corpo di polizia locale, la legge n. 24 ha incentivato fortemente il possibile utilizzo delle forme associative tra Comuni per favorire la costituzione dei Corpi intercomunali. Benché sia la legge n. 3 del 1988 che la

legge n. 3 del 1999 prevedessero già degli incentivi per la gestione associata delle funzioni e dei servizi di polizia municipale, l'espressa possibilità – introdotta dalla legge n. 24 del 2003 – di avvalersi delle forme associative già esistenti o di associarsi all'uopo per costituire un Corpo intercomunale, nonché la previsione di appositi contributi assegnati in via prioritaria per questi fini hanno rappresentato una autentica novità. Il Corpo intercomunale ora diventa, a tutti gli effetti, lo strumento per la gestione in forma associata delle funzioni di polizia locale, dotato di una sua autonomia e soggetto alle funzioni di indirizzo, direzione e vigilanza da parte di un organo politico composto da tutti i Sindaci dei Comuni aderenti.

Da un punto di vista strutturale, il Corpo (anche intercomunale) deve di regola avere un numero di operatori non inferiore a trenta. La previsione del numero minimo di operatori è fortemente innovativa sotto un duplice profilo: nelle precedenti normative regionali, per definire la dotazione organica del Corpo di polizia municipale veniva stabilito un numero minimo di 7 operatori (tale requisito era richiesto dall'art. 7, comma 1, della legge n. 65 del 1996 e dall'art. 226, comma 2, l.r. n. 3 del 1999) ed era inoltre previsto un preciso rapporto numerico tra popolazione e addetti (di 1 a 1000) la cui definizione l'attuale normativa demanda, invece, ad un atto della Giunta regionale. La legge, accanto ad un sensibile incremento del numero degli addetti richiesti per formare il Corpo, introduce anche un elemento di flessibilità, ovvero la possibilità che sia prevista una deroga con atto della Giunta regionale, al numero minimo richiesto.

Per quanto riguarda i Corpi di polizia provinciale, la legge n. 24, oltre a confermare la loro specifica competenza in campo ambientale e ittico-venatorio, ha previsto per la prima volta l'obbligatorietà della loro costituzione, demandando ad un atto della Giunta regionale i criteri relativi anche alla fissazione delle dotazioni organiche necessarie.

Il frequente rinvio ad un atto della Giunta per definire modalità attuative, applicative e procedurali evidenzia il ruolo – che è al contempo di coordinamento e di indirizzo, di stimolo e di monitoraggio – che la Regione svolge rispetto all'esercizio delle funzioni di polizia locale da parte degli Enti locali, al fine di assicurare un servizio di polizia amministrativa locale omogeneo ed uniforme su tutto il territorio regionale. L'insieme delle

attribuzioni di cui la Giunta regionale è investita e che esercita con il concorso sia degli Enti locali (rappresentati dal massimo organo di coordinamento previsto a livello regionale, la Conferenza Regione-Autonomie locali) sia di un organo tecnico estremamente qualificato come il Comitato tecnico di polizia locale. La Regione svolge funzioni di coordinamento, di indirizzo, di raccomandazione tecnica e di sostegno all'attività operativa, alla formazione e all'aggiornamento professionale degli appartenenti alla polizia locale. Essa emana, in particolare, raccomandazioni tecniche relative all'organizzazione delle attività, al reclutamento del personale, all'interpretazione normativa ed alla dotazione di mezzi e di strumentazione operativa della polizia locale.

La definizione degli standard di servizio dei Corpi di polizia locale è contenuta nella direttiva "Definizione degli standard essenziali e degli standard raccomandati di servizio delle strutture di polizia locale, ai sensi della l.r. n. 24 del 2003", approvata con delibera della Giunta regionale n. 1179 del 21 giugno 2004. Alla luce di tale deliberazione è dunque già possibile notare come la Regione abbia dato concretamente attuazione alle innovazioni introdotte con la legge n. 24 del 2003.

Uno dei punti essenziali della nuova organizzazione dei Corpi di polizia locale è quello relativo alla loro dimensione numerica, quindi al numero di addetti che costituisce il minimo essenziale per l'esercizio dell'insieme delle funzioni che la legge regionale assegna ad un Corpo.

Come si è detto, la legge stessa fissa un numero minimo di addetti per la polizia municipale di carattere generale, pari a 30 unità, derogabile con delibera della Giunta regionale. Tale meccanismo consente di tenere conto delle specifiche realtà locali, in alcuni casi molto differenziate. Il problema organizzativo di fondo è, infatti, costituito dalla "debolezza organizzativa" che si riscontra nei Comuni minori (mentre quelli di dimensioni medio-grandi hanno generalmente strutture abbastanza adeguate). Poiché i dati rilevati dalla Regione Emilia-Romagna hanno mostrato che questa "debolezza organizzativa" rappresenta, date le caratteristiche del vasto territorio regionale, un fenomeno abbastanza diffuso, non sarebbe pensabile un rapido raggiungimento di un livello di adeguatezza così ambizioso come quello delle trenta unità di

personale, senza un congruo adattamento della normativa alle singole realtà (e nei tempi medi previsti dalla legge). Si può quindi dire che il meccanismo “derogatorio” rispetto allo standard numerico di fatto rappresenta uno degli strumenti centrali per l’effettiva attuazione della legge. D’altra parte è anche vero che un Corpo di polizia municipale mantiene la sua efficienza – e può essere una struttura adeguata a confrontarsi con le forze di polizia nazionali presenti sul territorio – solo al di sopra di una certa soglia dimensionale. Proprio al fine di garantire anche in regime derogatorio un numero minimo di addetti, correlato alla popolazione dei singoli comuni associati ma comunque consistente, la deliberazione della Giunta regionale consente di costituire Corpi di polizia municipale in deroga alla dotazione organica minima stabilita dalla legge solo in Comuni associati (o Unioni di comuni o Comunità montane) aventi un minimo di 20.000 abitanti residenti.

Le forme associative intercomunali rappresentano lo strumento principale per consentire anche ai Comuni di minori dimensioni di costituire, in associazione tra loro, un Corpo intercomunale e di svolgere tutte le funzioni di polizia municipale loro assegnate dalla legge. La costituzione dei Corpi intercomunali è fortemente incentivata dalla legge n. 24, anche attraverso la concessione di contributi ad Enti e a loro associazioni che, sulla base di specifici accordi di programma, istituiscano dei Corpi di polizia locale. Sul punto la deliberazione di Giunta sugli standard essenziali ha previsto, oltre che delle scadenze temporali, anche degli elementi di flessibilità in relazione a specifiche realtà, al fine di valorizzare e favorire l’utilizzo degli accordi di programma per la promozione e l’istituzione dei Corpi di polizia locale.

La direttiva, inoltre, al fine della determinazione dello standard numerico richiesto per ogni Corpo, ha introdotto un criterio di rapporto fra la popolazione residente ed il numero degli addetti richiesti. Tale rapporto è diversificato in base alla popolazione del Comune di riferimento e va da un minimo di 0,80 addetti ogni 1.000 abitanti per i Comuni con popolazione inferiore a 10.000 residenti a 1,20 addetti per i capoluoghi di Provincia e 1,30 per il capoluogo di Regione.

Se si pensa al tradizionale (e generalmente non raggiunto) livello di 1 addetto ogni 1.000 residenti, che era previsto dalla legge quadro n. 65 del 1986, risulta subito evidente come la nuova

normativa abbia introdotto elementi importanti di differenziazione, che tengono conto della diversità delle problematiche che si riscontano nei territori (si pensi ai problemi che si manifestano nelle città, ad esempio, sul piano della sicurezza).

Correttivi al rapporto fra popolazione residente e numero degli addetti sono poi previsti dalla direttiva sugli standard in relazione alle presenze turistiche (si pensi ai Comuni della costa). Questo articolato e differenziato meccanismo per l'individuazione dello standard adeguato di personale dei Corpi di polizia municipale non si applica, invece, alla polizia provinciale, che ha problematiche organizzative molto diverse, in funzione delle sue specifiche funzioni; per essi la deliberazione prevede un duplice criterio, basato sulla popolazione residente (un addetto ogni 20.000 abitanti), ovvero sull'estensione territoriale (un addetto ogni 110 kmq. di superficie).

È importante notare che non tutti gli standard previsti dalla deliberazione sono considerati essenziali; sono infatti previsti anche standard semplicemente "raccomandati" (la Giunta regionale si è avvalsa del particolare strumento della "raccomandazione tecnica" non vincolante, previsto dalla legge regionale): viene, ad esempio, raccomandato il raggiungimento di una dotazione organica pari almeno ad 1 operatore ogni 1.000 residenti anche nei Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, così come sono raccomandati standard particolari in relazione alla forte presenza di studenti (città universitarie). Anche per i Corpi di polizia provinciale i due criteri proposti alternativamente vengono "corretti" nella misura di 1 operatore ogni 17.500 residenti e 1 operatore ogni 100 kmq. di superficie.

La delibera ha individuato, inoltre, importanti standard funzionali. Essa ha stabilito il numero minimo di ore di servizio che ciascun Corpo di polizia locale, anche a carattere intercomunale, deve garantire. L'estensione temporale del servizio garantito è ancorata al numero di operatori appartenenti alla struttura: per i Corpi di polizia municipale con organico uguale o minore a 46 operatori l'orario di servizio giornaliero deve essere di almeno 11,30 ore medie articolate su due turni; se l'organico supera i 46 operatori l'orario di servizio non sarà inferiore alle 17 ore medie giornaliere articolate su tre turni; nei Comuni capoluogo viene stabilito in ogni caso un orario non inferiore a 20 ore medie di servizio giornaliero

articolate su tre o più turni. Per i Corpi di polizia provinciale la distinzione è tra quei corpi con organico uguale o minore a 30 operatori (per i quali l'orario da garantire non potrà essere inferiore alle 12 ore medie giornaliere) e i corpi con organico superiore a 30 operatori (per i quali l'orario di servizio non potrà essere inferiore alle 15 ore medie).

Anche per l'orario la deliberazione contiene delle raccomandazioni rivolte in questo caso ai soli Corpi di polizia municipale e volte ad estendere progressivamente l'orario giornaliero di servizio alle 24 ore continuative.

Inoltre, oggetto di raccomandazioni tecniche sono le centrali radio operative, di cui ogni Corpo di polizia municipale, anche a carattere intercomunale, deve (in base alla legge n. 24) essere dotato. La direttiva non soltanto ne raccomanda la gestione anche da parte dei Corpi di polizia provinciale, ma fornisce una serie di indicazioni sia in merito alla copertura ed efficienza operativa sia relativamente alle componenti tecniche del sistema di radiocomunicazione, al fine di renderlo omogeneo su tutto il territorio regionale.

3. La formazione

Si è detto di come la determinazione di un numero minimo di operatori per ciascun Corpo di polizia locale sia uno degli aspetti fondamentali della nuova normativa, perché considerato determinante per garantire una piena efficienza ed operatività dei Corpi stessi. In questa prospettiva, non meno determinante è il livello di preparazione degli operatori richiesto per affrontare le nuove funzioni. Partendo dalle notevoli esigenze formative e di aggiornamento professionale che caratterizzano in particolare il settore della polizia locale e dal ruolo istituzionalmente spettante alle Regioni in materia, la legge n. 24 ha dedicato alla promozione della formazione – sia iniziale che successiva – degli operatori due disposizioni particolarmente incisive. L'art. 16, comma 3 ha previsto la formazione iniziale specifica per tutti gli operatori di polizia locale al momento dell'accesso, obbligatoria e da valutare ai fini del superamento del periodo di prova; l'art. 18 della legge ha disciplinato l'offerta formativa rivolta sia al personale già in servizio al fine di aggiornarlo e riqualificarlo, sia a coloro che aspirano ad accedere ai ruoli della polizia locale (prevedendo per questi che la positiva frequenza di corsi formativi produca dei crediti riconosciuti sul territorio regionale

e valutabili nelle procedure di accesso o di selezione relative alle diverse figure professionali).

Sui criteri e i sistemi di selezione per l'accesso e per la formazione iniziale, l'amministrazione regionale, nell'esercizio delle funzioni di coordinamento e di indirizzo demandate in materia dalla legge stessa, sta predisponendo gli atti necessari. Con riguardo ai criteri e sistemi di selezione per l'accesso, potrà essere previste una serie di indicazioni in ordine alle modalità, alle procedure, ai titoli di studio, ai requisiti psico/fisici e attitudinali per accedere alle diverse figure professionali. I singoli Enti (ferme restando le disposizioni contrattuali vigenti) potranno recepire tali indicazioni nei propri regolamenti sul personale e sul Corpo di Polizia locale.

Con riguardo alla formazione iniziale, potranno essere articolati i contenuti e le modalità dell'offerta formativa a seconda dei destinatari a cui si rivolge (cioè gli "agenti", gli "addetti al coordinamento e controllo" e i "dirigenti") e delle diverse modalità, interne o esterne, di accesso al ruolo o alla categoria. Inoltre, sulla base delle disposizioni della l.r. n. 12 del 2003, si pone la necessità dell'accreditamento da parte della Regione degli organismi, sia pubblici che privati, fornitori del servizio formativo, riconfermando altresì il rapporto tra la Regione e la Scuola regionale specializzata di polizia locale, che si evince dall'art. 18 della legge regionale n. 24 del 2003. Dovranno, inoltre, essere individuate la composizione della commissione di valutazione e le modalità di accertamento dell'esito della formazione, nonché il valore che tale esito dovrà avere ai fini del superamento del periodo di prova.

4. La proposta di riforma costituzionale

La tematica della polizia locale, oggetto – come visto – negli ultimi periodi di una continua evoluzione normativa e spesso al centro del dibattito politico, è una presenza costante anche nelle diverse proposte di riforma costituzionale che da un paio di anni sono state presentate e discusse nelle sedi istituzionali. Il disegno di legge costituzionale, recependo le istanze per la cd. "devolution", prevede la sostituzione del quarto comma dell'art. 117 con un nuovo comma (approvato dalla Camera dei deputati il 28 settembre 2004) che così recita: "Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie:

[...] d) polizia locale; e) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”.

Nel momento in cui viene redatto il presente articolo si è appena avviata la discussione presso la Camera dei Deputati del nuovo testo di riforma costituzionale e, quindi, ogni considerazione sul testo finale che scaturirà da questa nuova discussione parlamentare appare prematura.

Rispetto al testo approvato dal Senato si deve necessariamente notare che esso appare ambiguo nel contenuto, perché non è chiaro – anche in relazione ai lavori parlamentari – se esso si riferisca ad un concetto di polizia locale coerente con la consolidata esperienza amministrativa (e con la sua più moderna evoluzione) o ad un concetto più vasto, implicante una potestà normativa relativa a funzioni attualmente ricomprese nei concetti di “ordine pubblico e sicurezza” che la costituzione attuale (art. 117, comma secondo, lettera h) attribuisce allo Stato. In ogni caso, la sovrapposizione fra una nuova competenza legislativa regionale (ora espressamente definita “esclusiva”) e le restanti competenze legislative previste dal testo costituzionale – oltre alla citata lettera h del comma secondo dell’art. 117, si pensi alle competenze di cui all’art. 117, comma terzo, della Costituzione – delinea un quadro che non sarà facile dipanare. Appare dunque ancora più importante ricordare il contributo costituito dal già citato documento del maggio 2003, condiviso dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, dall’UPI e dall’ANCI e fatto proprio – come proposta di legge alle Camere – dalle Regioni Emilia-Romagna e Marche, perché esso rappresenta il testo più avanzato, allo stato attuale, per la definizione concreta, a livello legislativo, delle funzioni delle strutture della polizia locale, nell’ambito di un modello di coordinamento con le competenze statali in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Note

¹ Il presente contributo è stato redatto congiuntamente dai due autori (Maurizio Ricciardelli ha curato in particolare il paragrafo 1, mentre Federica Paolozzi ha curato quelli successivi).

² Cfr. sentenze n. 77 del 1987, n. 218 del 1988, n. 740 del 1988, n. 162 del 1990, n. 115 del 1995.

³ Per un commento alla l.r. n. 24 del 2003 cfr. C. Braccesi, F. Paolozzi, M. Ricciardelli “Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza”, Maggioli, giugno 2004.

Modena: continuità e organicità di una politica locale

di Giovanna Rondinone

Obiettivo di questo capitolo è quello di evidenziare i tratti salienti dell'esperienza portata avanti dall'Amministrazione Comunale di Modena nell'ambito delle politiche di sicurezza urbana, un programma di azioni avviato nel 1995 e che coincide con la tornata elettorale amministrativa dello stesso anno e come conseguenza dell'assunzione del tema sicurezza nel programma politico del nuovo Sindaco.

Non tutte le azioni sviluppate in otto anni di lavoro sono state citate, non tanto per limitatezza di spazio, quanto perché si è ritenuto più utile sviluppare una trattazione attorno ad alcune aree tematiche di rilevanza fondamentale per il contesto modenese, a partire dai problemi di sicurezza a cui ci si trovava di fronte a metà degli anni '90, e di come sono stati affrontati, con quale approccio, con quale metodologia, con quali soggetti.

1. La nascita delle politiche di sicurezza: il contesto locale

Le politiche di sicurezza a Modena sono nate e sono state implementate sull'onda di una forte pressione esercitata a livello locale da cittadini singoli ed organizzati nonché da diverse espressioni del mondo sociale ed economico che denunciavano il deteriorarsi delle condizioni di sicurezza del territorio, con particolare riferimento ad alcune zone della città.

Tuttavia, ampi riferimenti ai temi della sicurezza si ritrovano già a partire dai primi anni novanta nel dibattito politico e in lettere, esposti, petizioni pervenute agli uffici comunali che facevano presagire la rilevanza che il tema sicurezza avrebbe assunto per la vita della città e come sarebbe diventato uno dei maggiori terreni di intervento per l'amministrazione eletta nel 1995.

In effetti, se si guarda all'andamento dei dati della delittuosità nella provincia di Modena e nel capoluogo negli anni precedenti al '95, si vede come tutto il territorio modenese, ma si tratta di un dato comune a molte regioni del Nord Italia negli stessi anni, abbia sperimentato una costante crescita dei reati di natura predatoria. Nel capoluogo i furti totali passano dai 3.694 del 1984 ai 7.809 nel 1996. Lo stesso vale per il territorio provinciale dove i furti totali (esclusi quelli del capoluogo) passano da 2.794 nel 1984 a 4.349 nel 1996. È quindi nel capoluogo che si concentrano i maggiori problemi non solo in relazione ai reati.

All'aumento dei reati si deve infatti aggiungere la presenza di un mercato della droga connotato, dal lato dell'offerta, dall'ingresso di immigrati spesso clandestini nella fascia più bassa del mercato, quella dello spaccio al minuto, con un conseguente aumento della visibilità del fenomeno (come si metterà meglio in luce in seguito); dal lato della domanda, da una presenza altrettanto consistente di persone tossicodipendenti sul territorio provenienti anche dalla provincia di Modena e dalle province limitrofe.

Elementi di oggettività del problema droga a Modena come fenomeno di una certa consistenza, anche in relazione ad altri contesti provinciali, e con una forte partecipazione di persone immigrate, sono emersi da una ricerca sui mercati della droga realizzata nel corso del 1998, ricerca che esplorava le caratteristiche di questo mercato sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda.

La tavola 1, che riporta per gli anni 1995-1997 e per provincia il numero di persone oggetto di informativa di PG per reati di droga, mette in luce che il coinvolgimento di stranieri nel mercato della droga è preponderante nel contesto modenese, dato comparabile solo al territorio bolognese.

Una analisi più articolata dei dati metteva in luce come nel periodo dal 1992 al 1997 sia stato in particolare il mercato dell'eroina ad avere visto una quasi totale sostituzione della "manovalanza" per lo spaccio al minuto degli italiani con stranieri.

Tavola 1 - Persone oggetto di informativa di PG per traffico illecito e spaccio.

Capoluoghi		1995	1996	1997
Bologna	Italiani	257	223	224
	Stranieri	312	300	582
Ferrara	Italiani	349	248	105
	Stranieri	7	5	2
Forlì	Italiani	61	42	45
	Stranieri	8	5	14
Modena	Italiani	61	84	92
	Stranieri	153	166	133
Parma	Italiani	24	65	62
	Stranieri	61	27	34
Piacenza	Italiani	99	93	68
	Stranieri	16	4	24
Ravenna	Italiani	186	91	64
	Stranieri	28	12	11
Reggio Emilia	Italiani	39	42	37
	Stranieri	16	12	21
Rimini	Italiani	59	65	70
	Stranieri	33	17	82

Fonte: elaborazioni su dati della Direzione Centrale Servizi Antidroga

Dal lato dell'offerta si registravano, allo stesso tempo, alcuni dati che confermavano la valenza sovralocale dell'offerta di droga. I dati relativi ai decessi tossicologicamente correlati all'uso di stupefacenti, che comprendono persone anche di altre province morte sul territorio modenese (Tavola 2) mettevano in evidenza che il numero totale dei decessi a Modena era piuttosto elevato rispetto alle altre province, che la stragrande maggioranza dei decessi avveniva nel Capoluogo mentre, per la prima volta, si registravano decessi tra persone straniere (Tavola 3).

Inoltre, dai dati di attività dell'Unità di strada del Servizio Tossicodipendenze si evinceva che poco meno del 40% dell'utenza contattata proveniva dalla provincia di Modena e

Tavola 2 - Decessi tossicologicamente correlati all'uso di stupefacenti. Valori assoluti delle province dell'Emilia-Romagna.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Bologna	38	21	17	27	27	41	43
Ferrara	7	20	5	11	5	11	14
Forlì*	24	10	18	18	1	3	15
Modena	20	19	28	31	32	38	24
Parma	13	5	5	5	7	10	7
Piacenza	6	11	3	4	4	8	3
Ravenna	14	17	19	5	11	9	6
Reggio Emilia	4	6	7	6	5	11	14
Rimini	*	*	*	*	9	15	11
Totale	126	109	102	107	101	146	137

(*) il dato di Forlì sino al 1994 è comprensivo del dato relativo a Rimini
 Fonte: elaborazione su dati della Direzione Centrale Servizi Antidroga

Tavola 3 - Decessi tossicologicamente correlati all'uso di sostanze stupefacenti per nazionalità.

1993	italiani	28	100
	stranieri	0	0
1994	italiani	30	96,8
	stranieri	1	3,2
1995	italiani	30	93,8
	stranieri	2	6,3
1996	italiani	36	94,7
	stranieri	2	5,3
1997	italiani	17	70,8
	stranieri	7	29,2

Fonte: elaborazione su dati della Direzione Centrale Servizi Antidroga.

da altre province, in particolare Reggio Emilia, Mantova, Bologna. Risultava, dai colloqui raccolti sul campo dagli operatori dell'Unità di strada, che questa utenza si recasse a Modena in quanto riusciva a procurarsi con maggiore regolarità le sostanze cercate.

Non meno rilevante è stato, a partire dalla metà degli anni '90, l'impatto sul livello di percezione di sicurezza esercitato da un mercato della prostituzione di strada, costituito già quasi completamente da immigrate per lo più clandestine. In una zona periferica della città, denominata Bruciata, si potevano contare, concentrate in un'area di pochi chilometri quadrati e a quasi tutte le ore, anche fino a 200 ragazze.

Inoltre, in occasione della prima indagine ISTAT di vittimizzazione del 1997, la Regione Emilia-Romagna promosse un allargamento del campione previsto per l'Emilia-Romagna al fine di poter effettuare una analisi territoriale dei dati che fosse statisticamente attendibile. Dai risultati dell'indagine, Modena risultò essere, assieme a Rimini e Bologna, tra i primi tre capoluoghi di provincia con i tassi più alti di vittimizzazione per una serie di reati predatori, come mostra la tavola 4.

Tavola 4. - Tassi di vittimizzazione per capoluogo nel 1997.

	Scippo tentato o consumato	Borseggio tentato o consumato	Furti senza contatto tentato o consumato	Rapine tentate o consumate	Furti in app. tentati o consumati	Furti di auto	Furti su auto tentati o consumati
Bologna	1,2	3,8	2,9	0,5	3,0	4,9	5,7
Piacenza	0,5	1,3	1,0	0	2,6	1,2	2,9
Parma	0,3	2,7	2,1	0,1	1,8	1,0	2,0
Reggio Emilia	1,1	1,6	2,6	0	1,2	2,4	4,5
Modena	2,2	2,5	2,0	0,4	3,0	4,0	6,3
Ferrara	0	1,8	1,9	0	2,3	1,2	3,5
Ravenna	0,9	1,6	2,7	0	2,7	1,4	3,1
Forlì Cesena	0,7	0,8	1,9	0,1	1,8	1,1	3,2
Rimini	2,5	2,1	3,5	0,5	5,9	3,2	3,8



Rispetto a questi dati di problematicità la reazione da parte dei cittadini fu altrettanto evidente: risale al 1992 la costituzione del comitato di cittadini “Bruciata”, sorto per protestare contro il fenomeno della prostituzione di strada e portarlo all’attenzione dell’opinione pubblica; tra il ’92 e il ’97, si conta la nascita, soprattutto attorno a problemi di spaccio, di almeno una decina di comitati nei diversi quartieri della città di volta in volta interessati al fenomeno.

Si può dire, a distanza di alcuni anni, e avendo oggi a disposizione diversi dati e strumenti di lettura, che Modena ha effettivamente vissuto fino al 1999 una sorta di “stress da criminalità” accompagnata da una serie di fenomeni di degrado fisico e sociale.

Un elemento non trascurabile che suscitava la preoccupazione dei cittadini risiedeva nel fatto che la risposta iniziale delle forze dell’ordine, di carattere esclusivamente mirata al controllo del territorio ed eterodiretta dal clima di protesta e allarme da parte dei residenti di una determinata zona, aveva il semplice effetto di spostare i problemi di spaccio da un quartiere a quello limitrofo.

Per inciso, vale la pena sottolineare che risiede nella presa di consapevolezza da parte degli stessi comitati di cittadini della inefficacia della sola risposta repressiva la decisione di costituire un Coordinamento dei comitati, un soggetto nuovo e del tutto originale, diventato nel corso degli anni un interlocutore privilegiato delle istituzioni sui temi della sicurezza e della vivibilità, che esprimeva il rifiuto della logica del “fatti più in là”.

Non solo i cittadini direttamente interessati ai problemi si mobilitarono attorno al tema: associazioni di volontariato, associazioni di categoria, sindacati promossero percorsi di riflessione e momenti pubblici di discussione.

Inutile dire come il tema sicurezza occupasse, senza timori di concorrenza, uno spazio preponderante negli organi di informazione locale.

Nel periodo gennaio-giugno 1997 l’Osservatorio sulla stampa locale dell’associazione “Centro Culturale L. Ferrari” effettuò

una prima ricerca con l'obiettivo di rilevare il peso dato ai diversi argomenti dalle due maggiori testate cittadine. La ricerca, basata sull'analisi di 4.500 pagine di cronaca locale e oltre 15.000 articoli, analizzava per ciascun articolo, l'argomento, l'ambito territoriale, la tipologia, la fonte e la collocazione nella pagina e nel giornale.

Il dato maggiormente rilevante emerso dalla ricerca fu che quello della "sicurezza e criminalità" risultava essere l'argomento più trattato con riferimento a Modena città. Al contrario, i temi del sociale, pur in una realtà come quella modenese, ricca di iniziative positive, rimanevano assolutamente sullo sfondo. Per di più anche a queste tematiche le testate locali riservavano un taglio da "cronaca nera"

Infatti, il 57,1% degli articoli sulla prostituzione, il 48% di quelli sui tossicodipendenti e il 56,8% di quelli relativi all'AIDS risultavano avere come fonte quella giudiziaria, segno che il disagio sociale diventava oggetto di attenzione da parte della stampa prevalentemente in relazione ad una trasgressione di legge.

In conclusione si può dire che, se i problemi di sicurezza da affrontare si presentavano particolarmente complessi, proprio questo dato di complessità suscitò un forte interesse da parte di diversi soggetti, sollecitati dall'Amministrazione, a riflettere su un proprio ruolo attivo nell'ambito di un programma di azioni.

2. I modelli e le esperienze di riferimento

L'esperienza del Comune di Modena in relazione allo sviluppo di politiche di sicurezza può essere distinta in tre fasi: una prima fase di carattere sperimentale che va dall'approvazione formale da parte del Consiglio Comunale di un progetto specifico sulla sicurezza urbana (novembre '95) fino alla firma del primo Protocollo di intesa con la Prefettura (febbraio '98); una seconda fase che vede il consolidamento delle linee di intervento e delle azioni avviate sperimentalmente dal Comune di Modena, accanto alla sperimentazione di politiche partenariali con gli organi decentrati dello Stato nell'ambito del protocollo; una terza fase che va dalla firma del Contratto di

sicurezza con la Prefettura di Modena (marzo 2000) ad oggi, che da un lato sancisce la validità e dà ulteriore impulso alle politiche partenariali, dall'altro definisce in maniera più compiuta gli ambiti di intervento prioritari delle politiche di sicurezza e, dato più significativo, delinea una metodologia di lavoro che prefigura una politica di sicurezza urbana condivisa e integrata non solo riguardo alla definizione degli obiettivi, ma anche per quanto riguarda gli strumenti di intervento.

In generale, la scelta del Comune di Modena è stata quindi quella di lavorare su due fronti anche se tra loro strettamente correlati: 1) approcciare i temi della sicurezza secondo le logiche del welfare municipale e quindi considerando la sicurezza come elemento della qualità della vita 2) collocare le proprie azioni in un più ampio contesto di relazioni con le autorità provinciali di pubblica sicurezza.

Riguardo al primo aspetto vale la pena richiamare gli assunti fondamentali del "Progetto per Modena città sicura" in quanto sono rimasti punti fermi nello sviluppo delle azioni intraprese:

- la politica della sicurezza non può essere costruita sull'improvvisazione e sull'emergenza
- la "valutazione di impatto sulla sicurezza" deve diventare parte integrante nella valutazione e nella decisione delle azioni di governo amministrativo
- il problema della sicurezza deve essere governato dalle istituzioni in modo democratico e civile, creando una strategia che deve vedere coinvolti e responsabilizzati i vari attori in campo a partire dalle stesse istituzioni pubbliche, ma comprendendo la società civile, le associazioni, i comitati dei cittadini, il tessuto economico, gli organi di comunicazione.

Si era voluto in qualche modo ribadire che non solo il progetto sulla sicurezza doveva avere carattere trasversale all'interno dei settori dell'Amministrazione, ma esprimere la volontà di promuovere azioni in tema di sicurezza con un approccio partenariale, non solo a livello istituzionale, ma attivando percorsi di condivisione e progettazione sulle azioni con soggetti diversificati.

L'Ente Locale, in altri termini, lungi dal porsi come mero supporto alle politiche contro la criminalità, affermava la volontà di ricercare propri spazi di intervento e, anzi, si

candidava quale soggetto in grado di coordinare azioni diversificate messe in atto da soggetti istituzionali e non.

A partire da questi assunti sono state definite tre linee di lavoro:

- A) il monitoraggio sulla situazione della sicurezza in città, attraverso la costruzione di supporti informativi strutturati e periodicamente aggiornati;
- B) la collaborazione con le forze dell'ordine, in particolare attraverso l'operato del Corpo di Polizia Municipale con funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza;
- C) la realizzazione di iniziative di prevenzione volte a migliorare i livelli di sicurezza oggettiva e percepita dei cittadini.

La traduzione a livello operativo della volontà di collaborazione tra il Comune e le gli organi decentrati dello Stato nella definizione di una politica complessiva di sicurezza urbana, che vede coprotagonista l'ente locale, ha posto una serie di problematiche e di interrogativi circa le modalità relazionali e la definizione di sedi istituzionali di confronto per analizzare le situazioni problematiche, definire le priorità, elaborare adeguati interventi, ognuno per quanto di competenza.

L'assenza di riferimenti normativi in materia ha spinto verso la ricerca di un percorso di intese formali con la Prefettura, di carattere locale, sfociata nella sottoscrizione del primo Protocollo di Intesa tra Comune e Prefettura, firmato nel febbraio 1998.

Nel contesto sopra descritto il Protocollo di intesa aveva un duplice obiettivo: da un lato rendere evidente la necessità di adottare un approccio integrato alla soluzione dei problemi di sicurezza a livello locale, cercando di far entrare in armonia le differenti competenze e responsabilità in capo ai due poteri pubblici presenti sul territorio; dall'altro contribuire a creare un contesto più favorevole allo sviluppo di azioni locali che richiedono, per essere efficaci, una compartecipazione sia nella progettazione che nella loro attuazione da parte delle due istituzioni.

Di qui l'intesa di prevedere e legittimare la presenza del Sindaco nelle riunioni del C.P.O.S.P. (solo successivamente istituzionalizzata con il decreto 279 del '99) e la periodica

presenza alle stesse riunioni dei Presidenti di Circoscrizione e dei capigruppo consiliari. Inoltre, con l'impegno chiesto al Prefetto di relazionare annualmente in consiglio Comunale circa la situazione dell'ordine e della sicurezza pubblica della città e con il conseguente piano annuale di lavoro delle forze dell'ordine, si rendeva chiaro l'obiettivo di rendere il tema della sicurezza urbana un tema che entra a far parte della gestione democratica e dialettica delle politiche complessive della città.

Nell'intervento del Sindaco Giuliano Barbolini tenuto in occasione della firma del Protocollo di Intesa si legge: "... nella logica della chiarezza delle competenze attualmente previste dalla legge e della loro piena visibilità verso i cittadini, abbiamo ritenuto che l'impegno e la collaborazione del Comune e della Prefettura potessero essere più percepibili se si fosse individuato uno strumento formale che individuasse le modalità di relazione e le iniziative che ambedue le parti intendono perseguire. Ciò nella consapevolezza che la formalizzazione di un rapporto trasforma impegni e sensibilità, espressione di responsabilità soggettive, in funzioni e compiti da garantire nell'esercizio delle competenze dovute per istituto e che il rispondere ai cittadini del rispettivo operato, con grande trasparenza, contribuisce ad accrescere la fiducia e la credibilità delle istituzioni pubbliche".

Il Contratto di sicurezza, sottoscritto a marzo del 2000 ha recepito e formalizzato le esperienze concrete sviluppate e le evoluzioni nei rapporti tra Comune e Prefettura intervenute nei due anni di sperimentazione del protocollo, durante i quali sono stati resi più sistematici molti interventi coordinati.

Sui principali contenuti del Protocollo di Intesa e del Contratto di sicurezza si dirà più avanti nel capitolo in relazione alle specifiche linee di intervento, al fine di evidenziare la valenza e l'evoluzione che questi due strumenti hanno avuto nel corso degli anni.

L'obiettivo di strutturare politiche di sicurezza urbana di carattere non emergenziale ha comportato anzitutto una rilettura e un riorientamento delle politiche complessive dell'amministrazione che potessero avere ripercussioni sui

livelli di sicurezza della città, nonché la sperimentazione di azioni innovative direttamente mirate ad affrontare specifici problemi di sicurezza relativi a determinate categorie di soggetti o a particolari territori.

Nella descrizione delle azioni sviluppate si spera di rendere chiaro come questo obiettivo sia stato perseguito.

3. Diagnosi locale e azioni basate sull'evidenza

L'attività di diagnosi locale dello stato della sicurezza della città, assunto come una specifica linea di lavoro nell'ambito delle politiche di sicurezza, è stata strutturata e concepita come prioritariamente finalizzata all'elaborazione di interventi e azioni.

La volontà di attuare politiche di sicurezza urbana, intese come tutte quelle azioni di prevenzione e contrasto dei fenomeni di criminalità e/o che destano allarme sociale da sviluppare in maniera costante, coordinata all'interno dell'Ente, inserite in un contesto sociale e istituzionale ampio, non può prescindere infatti dal disporre di dati sufficientemente articolati dei fenomeni.

L'importanza di poter mettere in rete dati di conoscenza sui fenomeni era stata sancita anche dal protocollo di intesa sottoscritto con la Prefettura a febbraio '98 che impegnava la Prefettura a rendere disponibili i dati sulla delittuosità e il Comune a rendere disponibili dati di interesse in proprio possesso (es. dati di carattere amministrativi sugli esercizi commerciali e relativi cambi di gestione, dati sugli appalti pubblici, dati provenienti da studi e ricerche su singoli fenomeni, ecc.)

Con questo obiettivo sono stati utilizzati più strumenti di ricerca e analisi del territorio e si è cercato di mettere in relazione e di leggere trasversalmente dati quantitativi e qualitativi, sia a conferma o confutazione di tesi e ipotesi su quanto avveniva sul territorio, sia per poter individuare indicatori sufficientemente attendibili da poter prendere in considerazione anche al fine di una valutazione dei programmi di intervento.

In particolare, decodificare la domanda di sicurezza e capire in



cosa si sostanzia al fine di definire le priorità per la comunità (criminalità, inciviltà, degrado sociale), identificare i luoghi interessati ai fenomeni, i soggetti coinvolti, le risorse disponibili per intervenire.

Il “Comitato tecnico per il monitoraggio della sicurezza”, istituito con l’approvazione del progetto sulla sicurezza e composto da funzionari e/o dirigenti di Prefettura, Ufficio ricerche Servizio Tossicodipendenze, Comune di Modena (Settori gabinetto del Sindaco, Polizia Municipale e Servizi sociali), supportato da un consulente scientifico, ha operato attivamente per impostare alcuni strumenti di analisi che tuttora sono utilizzati al fine di costruire serie storiche sull’andamento dei fenomeni nella loro dimensione oggettiva (dati sulla delittuosità), nella percezione dei cittadini (annuali sondaggi di opinione), nelle domande che generano nei confronti di enti e istituzioni (richieste di intervento rivolte alla polizia Municipale e ai diversi servizi comunali che si occupano di manutenzione e cura della città, a servizi che si occupano di persone in stato di marginalità, ecc.).

I dati istituzionali provenienti da polizie e singoli servizi hanno spesso una coerenza interna al servizio che li utilizza per i propri fini istituzionali ma non sono produttivi di una reale conoscenza se non messi in relazione con altri dati di carattere non istituzionale e che provengono dagli attori della comunità locale.

L’attenzione ad una raccolta sistematica di questi dati “informali”, attivando canali di comunicazione costante con il territorio, diventa fondamentale per cogliere cambiamenti di clima e fenomeni emergenti (esposti, lettere, informazioni provenienti da realtà associative di territorio o da comitati di cittadini). La loro raccolta e l’ascolto del territorio diventa altresì funzionale ad alimentare un processo di partecipazione, come emerge dalla analisi relativa alle diverse linee di intervento.

A distanza di otto anni di attività è possibile affermare che disporre di strumenti di monitoraggio sistematico dello stato di sicurezza della città, cercando di approntare politiche e interventi basati sui dati e sulle esigenze espresse dalla

comunità, ha consentito di strutturare nel tempo un programma di lavoro sufficientemente articolato e in grado di prevenire e fronteggiare le problematiche legate a fenomeni di insicurezza.

È stato possibile anche verificare alcune interessanti relazioni e allo stesso tempo validare in qualche modo gli strumenti di rilevazione. Per fare un solo esempio, i dati sulla delittuosità sono interessanti da leggere anche se raffrontati con la percezione di sicurezza che i cittadini esprimono attraverso il sondaggio di opinione annuale.

Se si mette in relazione per esempio la percentuale di coloro che alla domanda “Per quanto riguarda il pericolo della criminalità secondo lei Modena è ...” rispondono “molto” o “abbastanza” sicura, con l’andamento dei reati di natura predatoria, vediamo che il livello di sicurezza/insicurezza percepito è direttamente correlato alla riduzione/aumento dei principali reati predatori registrati nel periodo precedente (Tavola 5).

Tavola 5 - Percentuale di persone che ritengono Modena molto o abbastanza sicura e andamento dei reati predatori in Città nel periodo 1996-2003.

Anno	% di coloro che rispondono che Modena è “molto o abbastanza sicura”	Valori assoluti dei principali reati predatori* al 31.12
1996	44,8 (apr. 1996)	3.424
1997	54,9 (apr. 1997)	3.839
1998	51,2 (mar. 1998)	3.890
1999	40,5 (set. 1999)	5.218
2000	42,9 (set. 2000)	3.977
2001	48,2 (dic. 2001)	3.967
2002	66,2 (dic. 2002)	3.828
2003	68,2 (dic. 2003)	3.495

* I reati presi in considerazione sono: furti, scippi, borseggi, furti di auto e su auto, furti in appartamento.

Di volta in volta i sondaggi hanno fornito indicazioni sulla percezione dei cittadini su determinati fenomeni: sull’immigrazione, la prostituzione, la tossicodipendenza o come test per



verificare il grado di conoscenza da parte dei cittadini rispetto ad attività svolte o a servizi avviati, o le aspettative rispetto agli sviluppi di azioni sulla sicurezza.

I dati più interessanti e produttivi di interventi sono stati quelli relativi alle segnalazioni che arrivano ai vigili di quartiere, in considerazione del fatto che si tratta di segnalazioni che hanno maggiormente attinenza con materie di competenze dell'Amministrazione comunale anche se hanno relazioni con fenomeni di sicurezza/insicurezza.

Con l'istituzione del vigile di quartiere è stata contemporaneamente avviata una attività di monitoraggio del tipo di segnalazioni raccolte con lo scopo di predisporre gli strumenti adeguati a dare risposte pertinenti, in tempi ragionevoli.

Il carattere di riorganizzazione territoriale del lavoro degli agenti sul territorio rispondeva anche ad una migliore conoscenza di porzioni del territorio rispetto ai bisogni espressi. Su come queste segnalazioni vengono trattate dal punto di vista operativo e come questa attività abbia portato a sensibili cambiamenti nelle modalità operative, nell'organizzazione del corpo e nell'adeguamento anche dell'attività regolamentare del Comune in questo ambito, si dirà in seguito nello specifico paragrafo.

Vale in questa sede sottolineare il fatto che dall'analisi delle segnalazioni è apparso subito evidente che per affrontare le problematiche evidenziate nel loro complesso e non a livello di trattazione di singoli casi occorreva lavorare per progetti e integrare il lavoro di polizia con strumenti propri di altri servizi comunali, nonché concentrarsi sullo sviluppo di un modello di "polizia di servizio" orientata alla soluzione dei problemi.

Anche le attività assegnate esplicitamente alla Polizia Municipale con il Contratto di sicurezza derivano da attività che la polizia Municipale si è trovata ad avviare autonomamente o in collaborazione con altri soggetti interni o esterni all'Ente per rispondere alle segnalazioni dei cittadini: casolari occupati abusivamente, controllo di parchi e scuole, disturbi alla quiete, conflittualità tra privati e di territorio.

Anche le ricerche di tipo qualitativo hanno assunto un peso determinante nell'approccio ai fenomeni e nell'impostazione di interventi. Queste hanno riguardato maggiormente fenomeni di carattere sociale che hanno implicazioni in termini di percezione di insicurezza e, in particolare prostituzione, tossicodipendenza, minori immigrati non accompagnati, prevaricazione e bullismo.

Le ricerche svolte su fenomeni specifici sono state tutte impostate con il metodo della ricerca/azione e quindi con il duplice obiettivo di approfondire la conoscenza dei problemi e, al contempo, coinvolgere i soggetti interessati al problema, con l'obiettivo di creare reti locali, con diverse competenze e mandato istituzionale, che si responsabilizzano in prima persona come attori principali e permanenti delle azioni conseguenti all'acquisizione di dati.

4. Tossicodipendenza e prostituzione: sicurezza e riduzione del danno

La presenza di persone tossicodipendenti e la presenza di prostituzione sul territorio ha rappresentato, come si è già detto, una delle variabili che maggiormente ha inciso sull'andamento della percezione di sicurezza dei cittadini modenesi, anche in relazione allo stretto legame che i cambiamenti nell'organizzazione di questi due mercati hanno avuto con il fenomeno migratorio.

Rispetto ai soggetti deboli di questi due mercati, gli enti locali hanno sviluppato politiche e approcci di riduzione del danno tra cui una attività di lavoro di strada che mira a raggiungere quella parte di utenza più marginale che difficilmente si rivolgerebbe a servizi tradizionali.

Nell'esperienza modenese, il lavoro sociale su queste due tematiche ha assunto una forte valenza nell'ambito delle politiche di sicurezza urbana, entrando a volte anche in crisi rispetto ad una metodologia di intervento che si era consolidata in anni in cui la variabile "allarme sociale" poteva essere più o meno trascurata. Quello che in generale è successo è che sono scoppiate delle contraddizioni tra quella che è la percezione che gli operatori

sociali hanno del proprio mandato rispetto a queste tematiche e una pressione esercitata dall'esterno affinché gli operatori sociali assumessero, tra gli altri, anche l'obiettivo della rassicurazione rispetto al contesto in cui gli interventi sociali vengono messi in atto.

L'entrata in crisi di un modello di intervento che si fa esclusivamente carico di dare risposte alla propria utenza, in un'ottica di riduzione del danno, senza considerare l'ambiente in cui questi interventi vengono realizzati, ha prodotto anche alcuni momenti di conflitto e tensione tra operatori dei servizi di riduzione del danno e altri operatori con diversi mandati e, in particolare, con le forze di polizia.

Sicurezza urbana e tossicodipendenza

La presenza dell'Unità di strada del servizio Tossicodipendenze è stata in passato percepita dai residenti di alcune zone come causa della concentrazione, in una determinata zona, di tossicodipendenti e quindi di spaccio e come una sorta di accettazione da parte delle istituzioni della presenza di questo mercato nella stessa zona. Lo stesso, anche se in misura minore, è successo rispetto al lavoro di strada sulla prostituzione.

Chi conosce le modalità di intervento delle Unità di strada può rendersi facilmente conto che il meccanismo è esattamente opposto: le unità di strada operano laddove si creano spontaneamente aggregazioni di persone tossicodipendenti o di prostitute e sono gli stessi operatori a chiedere più volte una maggiore attività di repressione dello spaccio che consenta un migliore lavoro di carattere sociale con questi soggetti.

La ricomposizione di questo conflitto e quindi la ricerca di nuove strategie condivise in grado di rappresentare un valore aggiunto per il lavoro di tutti, anche attraverso una contaminazione di saperi e di pratiche diversi, è stato quindi dettato da situazioni di crisi che hanno portato alla creazione di tavoli di confronto istituzionali tra amministrazione comunale, forze dell'ordine e altre agenzie coinvolte (azienda sanitaria, privato sociale, associazionismo impegnato su questi terreni).

Il lavoro svolto all'interno di questi gruppi di lavoro su queste due tematiche, ma le stesse considerazioni possono valere anche per altri problemi, ha consentito:

- una maggiore collaborazione tra servizi sociali e forze dell'ordine aprendo canali di comunicazione formali ed informali che hanno interessato i livelli operativi delle diverse agenzie;
- un lavoro di comunicazione e rassicurazione nei confronti dei cittadini di cui si sono fatti carico gli stessi operatori dei servizi sociali.

Su fenomeni come la tossicodipendenza e la prostituzione che hanno sia una connotazione di carattere sociale ma anche aspetti legati all'esistenza di mercati illegali, a livello locale spesso mancano sistemi di comunicazione tra le diverse agenzie che se ne occupano da diversi punti di vista. Il mandato del gruppo di lavoro interistituzionale sulla tossicodipendenza, formalizzato con la sottoscrizione del Contratto di sicurezza, è stato quello di ricercare percorsi di compatibilità e di sinergia tra attività di repressione dello spaccio e attività di prevenzione e riduzione del danno a favore dei tossicodipendenti, tenendo conto, nella programmazione degli interventi, anche dell'impatto sul contesto sociale delle aree in cui si opera dal punto di vista della percezione di insicurezza.

Oltre che essere sede di scambio di informazione e analisi di quanto i diversi soggetti fanno sul tema delle tossicodipendenze, il coordinamento si è trovato ad affrontare situazioni concrete di forte allarme sociale in diverse zone della città, derivanti dall'attività di spaccio e dalla conseguente presenza di persone tossicodipendenti e da tutti quei fenomeni di degrado urbano spesso correlati.

Nell'ambito di questo gruppo di lavoro si è per esempio cominciato ad analizzare sistematicamente i dati relativi alla raccolta di siringhe usate (quante e in quali zone), quelli derivanti dall'attività dell'Unità di strada del Sert (numero di contatti, in quali zone, provenienza e nazionalità dell'utenza), quelli relativi alle segnalazioni ai vigili di quartiere, quelli sulla percezione dei fenomeni di degrado sociale da parte dei cittadini. La lettura incrociata di questi dati risulta estremamente utile per una visione complessiva e complessa. A titolo

esemplificativo si riportano alcuni grafici che sintetizzano questo lavoro di monitoraggio (Grafici 1-4).

L'analisi tempestiva di questi dati, per esempio, restituisce un quadro piuttosto fedele di come si muove la popolazione tossicodipendente di strada sul territorio e può essere un indicatore dell'andamento del consumo di droghe pesanti in città. Inoltre, dal momento che i tossicodipendenti si muovono generalmente in funzione di come si articola sul territorio

Grafico 1 - Tipologie di segnalazioni fatte dai cittadini ai vigili di quartiere (Anno 2002).

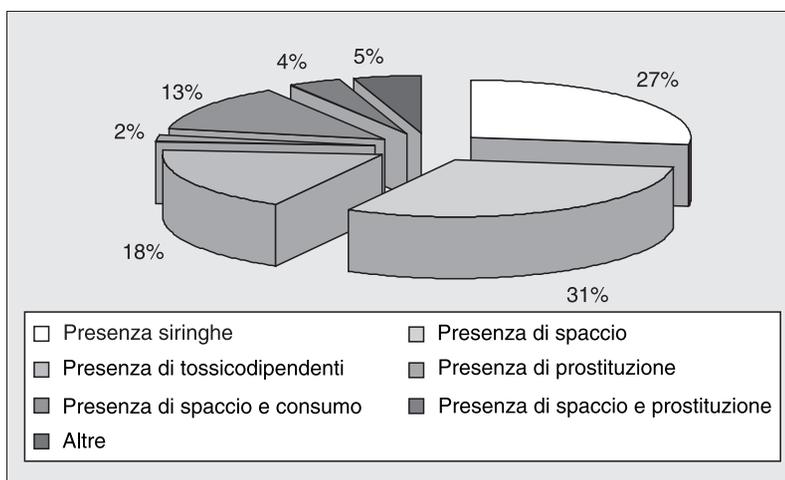


Grafico 2 - Confronto (per indici sintetici 0-100) fra presenza di alcuni fattori nella zona di residenza e il grado di fastidio suscitato.

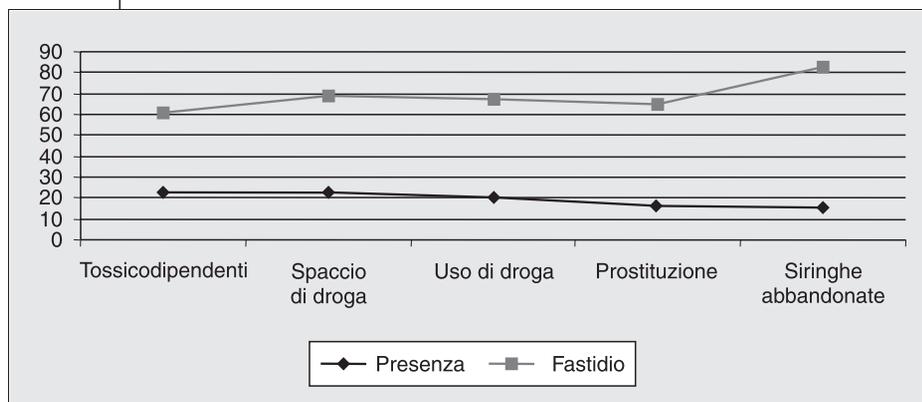


Grafico 3 - Raccolta siringhe in luoghi del centro storico (Anno 2002).

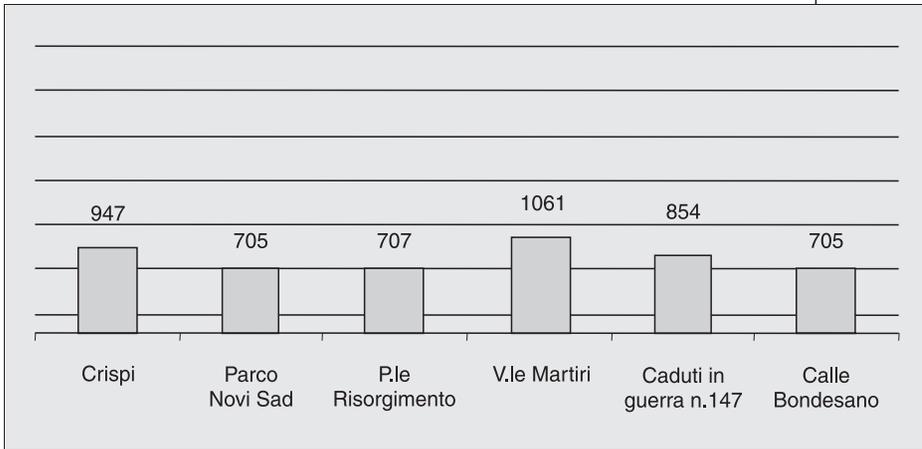
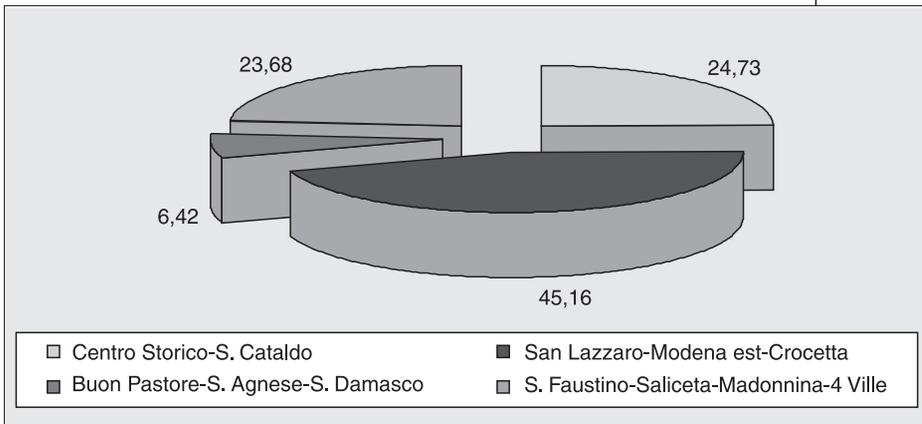


Grafico 4 - Percentuale di siringhe raccolte in relazione alle circoscrizioni (Anno 2002).



l'attivit  di spaccio, la lettura di questi dati pu  essere utile, se fatta in tempo reale, anche per le attivit  di contrasto delle forze dell'ordine.

In questo contesto vengono anche programmate le attivit  dell'unit  di strada soprattutto rispetto ai percorsi e ai luoghi in cui sostare, in modo da tenere conto delle zone sensibili della citt  dal punto di vista dell'allarme sociale.

Questo modo di operare, lungi dall'essere una subordinazione



del lavoro di riduzione del danno, ha rappresentato anche l'occasione per spazi di azione diversa. Per esempio è risultato che esiste un nucleo di persone tossicodipendenti di strada con problemi correlati di alcool verso cui si sono messi in atto interventi maggiormente personalizzati presso la sede del Servizio Tossicodipendenza che, nel corso degli anni, ha strutturato un servizio di accoglienza a bassa soglia rivolto a tossicodipendenti di strada con il risultato di aver aumentato le occasioni di contatto con questo target di utenti e, al contempo, distolto questi gruppi da attività disturbanti nei confronti dei residenti delle aree limitrofe.

Il risultato più importante è che questa attenzione all'impatto sul territorio degli interventi di riduzione del danno è stata elaborata e tradotta in una linea di intervento da parte dei servizi che si affianca alle altre.

Nell'Accordo di Programma siglato tra Comune di Modena e Azienda USL è stato inserito il progetto 'Prevenzione terziaria e sviluppo di comunità' che si pone, tra gli altri obiettivi, quello di migliorare la sicurezza dei cittadini e la cura dei soggetti in situazione di marginalità.

In particolare il progetto prevede le seguenti azioni:

- mediazione tra società e tossicodipendenti;
- comunicazione efficace verso il cittadino;
- formazione operatori e volontari della rete cittadina che si occupa di situazioni border-line;
- predisposizione di un set informativo rivolto alla cittadinanza;
- attività di negoziazione con la cittadinanza;
- monitoraggio e raccolta di fonti informative specifiche (dati Meta, dati Unità di Strada-Sert, dati Polizia Municipale, dati Questura).

Sicurezza urbana e prostituzione

Riguardo invece alla prostituzione e seguendo lo stesso approccio di lavoro congiunto, i risultati sono stati anche più produttivi di risultati grazie al lavoro di strada svolto nell'ambito del progetto "Oltre la strada", gestito dall'Assessorato ai servizi sociali nell'ambito di una rete regionale di intervento, perché si è anche riusciti ad incidere, attraverso un

lavoro di tipo sociale, sugli aspetti criminali del mercato della prostituzione.

Il gruppo di lavoro sulla prostituzione, anch'esso formalizzato con il Contratto di sicurezza, è stato costituito con il mandato specifico di gestire i percorsi di uscita dal mondo della prostituzione e di reinserimento lavorativo e sociale di persone in condizioni di sfruttamento.

È chiaro però che per arrivare a gestire percorsi di uscita dalla prostituzione c'è un sottostante lavoro di rete a diversi livelli:

- una rete di accoglienza diversificata capace di accogliere donne sia maggiorenni che minorenni (cooperative sociali, enti assistenziali, associazioni);
- la gestione di precisi programmi individualizzati di protezione sociale e il sostegno per la regolarizzazione delle donne;
- un lavoro comune con le forze dell'ordine in quanto i percorsi di accoglienza spesso vengono avviati sulla base di denunce da parte delle vittime della tratta o sfociano nella disponibilità delle donne a sporgere denuncia.

Risultato di questo lavoro è stato che negli ultimi anni sono state condotte numerose indagini congiunte tra Polizia Municipale e Forze dell'ordine, avviate in seguito a denunce da parte delle ragazze inserite in percorsi di uscita dalla prostituzione, che hanno portato a numerose operazioni di polizia nei confronti delle organizzazioni dedite al traffico e allo sfruttamento.

5. Esiste il rischio di “criminalizzare” le politiche sociali?

Alcuni autori hanno evidenziato il rischio di una sorta di “criminalizzazione delle politiche sociali” quando si vuole piegare queste politiche a rispondere anche a bisogni di sicurezza.

Da una ricerca svolta qualche anno fa sul ruolo di assicurazione degli operatori sociali, che ha coinvolto anche la realtà modenese, è emersa una resistenza diffusa e altrettanto legittima da parte degli operatori sociali a voler assumere, tra gli obiettivi del proprio mandato, un ruolo di assicurazione



sociale nei confronti del territorio, perché ciò viene percepito estraneo ad un lavoro di tipo sociale se non addirittura incompatibile quando si tratta di collaborare con autorità di polizia.

Nel percorso di collaborazione sperimentato a livello locale, spesso l'idea che emergeva tra gli operatori sociali può essere sintetizzata nell'affermazione fatta da un educatore dell'Unità di strada del Sert: "l'unità di strada è stata attivata anche perché la gente è preoccupata che i figli diventino sieropositivi a causa di una siringa abbandonata e quindi noi svolgiamo anche un lavoro di assicurazione".

Anche se questo è sicuramente vero, il problema risiede nella percezione che il cittadino ha del servizio: non sempre avviene che l'operatore dell'unità di strada venga percepito come qualcuno che sta fornendo un servizio che va a vantaggio anche della sicurezza della comunità. È più facile che venga percepito come un elemento che aggrega presenze indesiderate (i tossicodipendenti, le prostitute).

L'esistenza stessa e la visibilità dei servizi può creare allarme e, pertanto, se l'obiettivo della assicurazione resta implicito nel lavoro dei servizi sociali, le modalità operative di fatto possono generare allarme piuttosto che assicurazione.

La sfida è quella di operare una assunzione esplicita di questa funzione di assicurazione del lavoro sociale senza che ciò vada a scapito degli obiettivi di tutela di utenti in condizioni di marginalità e degli interventi di riduzione del danno. Il pericolo che le azioni di assicurazione nei confronti dei cittadini allarmati possano mettere in discussione azioni in favore dei soggetti deboli dei mercati illegali può essere superato attraverso:

- la ricerca di sedi istituzionali di confronto sulle problematiche specifiche;
- l'analisi dei fenomeni sulla base di indicatori condivisi e oggettivi;
- la disponibilità a programmare interventi congiunti superando le logiche settoriali;
- la gestione del conflitto sul territorio.

- la disponibilità a sottoporre a valutazione il proprio operato e a rivedere l'approccio.

Quindi un passaggio ad una funzione attiva di assicurazione, che può essere anche l'occasione per una crescita culturale del contesto sociale in cui si opera, fornendo ai cittadini maggiori strumenti di lettura di fenomeni complessi che rimandano una percezione di insicurezza. La percezione che i cittadini sviluppano della marginalità diventa parte del problema stesso e condiziona anche i comportamenti di persone in stato di forte marginalità. La conoscenza della marginalità produce accettazione sociale e quindi una riduzione della tensione sociale attorno al problema.

D'altra parte un'operazione di questo tipo significa anche dare al tossicodipendente o alla prostituta una visione di sé come soggetto portatore di diritti e può essere che questo abbia anche maggiore rispetto per l'ambiente.

In generale l'apertura al territorio e alla comunità dei servizi sociali attraverso specifiche politiche di comunicazione rispetto a ciò che viene fatto diventa oggi una necessità che si pone in via generale. La assicurazione come azione culturale può diventare oggi un presupposto per l'accREDITAMENTO stesso dei servizi di riduzione del danno all'interno della comunità.

6. Multiculturalismo e sicurezza

Il tema dell'immigrazione e la capacità di governare i processi di integrazione sociale degli stranieri è certamente una delle questioni centrali del futuro del territorio modenese anche per le politiche di sicurezza. Un'ampia letteratura sull'argomento ha reso chiaro infatti le connessioni tra il fenomeno migratorio e la percezione di sicurezza/insicurezza che questo può produrre, tantopiù in un contesto come quello modenese dove il fenomeno ha assunto dimensioni particolarmente significative se confrontate con il contesto regionale.

Modena ha attualmente una percentuale di stranieri in relazione alla popolazione tra le più alte della regione (5,2%) seconda solo a Reggio Emilia (5,4%). Anche in termini assoluti



Modena ospita un numero di stranieri (10.509) che è secondo solo a Bologna (16.190) e conta attualmente 117 etnie.

Dal punto di vista delle politiche di sicurezza sviluppate su questo terreno, si può dire in generale che si è trattato di gestire da un lato momenti di crisi dovuti alla consistente e visibile presenza di stranieri nelle fasce basse e più visibili del mercato della droga e della prostituzione, dall'altro di mettere in campo azioni più strutturali e di medio/lungo periodo per prevenire e contrastare elementi di problematicità derivanti dall'impatto sociale e spaziale dell'immigrazione, che possono mettere in crisi la coesione e la sostenibilità sociale di questo fenomeno numericamente sempre più consistente e con caratteristiche sempre più articolate e complesse.

In relazione al primo aspetto, Modena non è l'unica città che ha assistito a forti momenti di tensione tra residenti di alcuni quartieri della città e immigrati dediti ad attività di spaccio di sostanze stupefacenti, sfociati in episodi di scontro fisico. Genova nel '93 e Torino nel '95 per esempio hanno vissuto episodi simili a quello avvenuto a Modena durante l'estate del 1997 e rimasto noto come "il caso della Crocetta", quartiere della città dove l'elevata visibilità del fenomeno dello spaccio, il suo protrarsi nel tempo, la difficoltà incontrata dalle forze di polizia nel produrre risultati apprezzabili non solo in termini di risoluzione dei problemi ma anche e soprattutto in termini di ascolto e rassicurazione nei confronti dei cittadini, l'atteggiamento aggressivo e sfrontato di alcuni spacciatori sono stati elementi che hanno prodotto nei residenti la sensazione di vivere in una zona franca della città, di essere stati abbandonati dalle istituzioni e di dover quindi reagire in prima persona.

Accanto ad una mobilitazione massiccia da parte delle forze dell'ordine per un presidio costante del territorio a seguito di questi episodi, il caso della Crocetta ha reso evidente la necessità di mettere in campo azioni maggiormente strutturate e concertate per affiancare alle politiche di accoglienza e di inserimento sociale degli stranieri azioni mirate di prevenzione e di contenimento della conflittualità tra autoctoni e immigrati e azioni di comunicazione interculturale e di conoscenza reciproca in grado di preservare il rispetto della legalità, la tolleranza e la coesione sociale necessaria a garantire l'integrazione degli stranieri e la convivenza civile.

Come su altre problematiche sono stati inizialmente messi in campo alcuni strumenti specifici per acquisire maggiori elementi di conoscenza.

La percezione degli elementi di problematicità del fenomeno migratorio è diventata uno dei temi affrontati costantemente dal sondaggio di opinione sulla sicurezza a seguito di un primo approfondimento del tema, effettuato nel 1998 su un campione di 400 cittadini modenesi, in occasione di una ricerca su “Multiculturalismo e sicurezza”, promossa e condotta dalla Regione Emilia-Romagna.

A livello regionale, la ricerca mise chiaramente in evidenza che a fronte di un 20% di intervistati che manifestavano chiaramente atteggiamenti razzisti e xenofobi e di un altro 20% di persone culturalmente molto aperte nei confronti degli stranieri, esisteva una grande “maggioranza grigia” che, pur non manifestando sentimenti di razzismo, esprimeva comunque forte preoccupazione rispetto al problema. Questo atteggiamento veniva maggiormente evidenziato tra i soggetti socialmente più deboli (ad esempio soggetti con redditi e livello di istruzione bassi) o soggetti con più limitata esperienza di conoscenza e confronto con gli stranieri.

A livello locale, i dati regionali venivano essenzialmente confermati con alcune connotazioni specifiche. In particolare, rispetto alla percezione quantitativa del fenomeno, emergeva una sovrastima della consistenza numerica del fenomeno. A fronte di un 42,2% che non sapeva valutare il numero di immigrati sul territorio, il 23,8% affermava che a Modena ci fosse una percentuale di immigrati pari o superiore al 10% mentre il 22,2% stimava questa percentuale compresa tra il 5 e il 10%. In realtà al 31.12.97 risultavano residenti a Modena 6.053, ovvero il 3,5% dei residenti.

Inoltre, alla domanda “Secondo lei gli immigrati presenti in città sono...”, il 60,3% degli intervistati rispondeva “Molti”, il 29,0% rispondeva “Né molti né pochi”, il 7,8% “Pochi”, il 3,0% non esprimeva giudizi.

Più interessanti risultavano alcuni dati relativi alla percezione qualitativa del fenomeno.

Sul tema immigrazione-sicurezza emergevano atteggiamenti piuttosto ambivalenti, il 79,5% degli intervistati dichiarava di essere abbastanza o molto d'accordo sull'idea che l'immigrazione favorisce l'aumento della criminalità, ma esprimevano anche accordo sul fatto che sono le condizioni di vita che portano gli immigrati a compiere atti illegali (71,8%). Inoltre il 72,4% degli intervistati si dicevano poco o per niente d'accordo con la frase "la gran parte degli immigrati sono solo spacciatori e ladri" e rifiutano grandemente l'idea (l'83,8% rispondeva "poco o per niente") che gli immigrati sono violenti per natura. Per di più ritenevano a larghissima maggioranza (87%) che tra gli immigrati c'è molta gente onesta che ha voglia di lavorare, anche se emergeva la sensazione che gli immigrati stessero invadendo la città (il 70% del campione rispondeva di essere molto o abbastanza d'accordo con quest'ultima affermazione).

Di contro emergeva un deciso consenso sul riconoscimento di alcuni diritti, tra cui quello del voto amministrativo dopo un certo periodo di permanenza in Italia (esprimeva accordo il 69% degli intervistati).

L'indagine, nel complesso, suggeriva che, se da un lato i modenesi esprimevano un'accettazione del fenomeno immigrazione come dato strutturale e irreversibile, dall'altro evidenziavano una forte richiesta di governo del fenomeno da parte delle istituzioni per quanto attiene a quegli elementi di problematicità che il fenomeno può produrre anche sul versante della sicurezza urbana.

Il dato positivo da sottolineare emergeva da una domanda relativa alle esperienze dirette con persone straniere che venivano giudicate largamente positive.

Questa sembra essere una delle chiavi di lettura più interessanti: l'integrazione e quindi il contatto diretto con persone di etnie e culture diverse è il veicolo principale per attenuare sentimenti di insicurezza e incertezza che il fenomeno immigrazione produce.

Come ha evidenziato Massimo Pavarini nella premessa alla ricerca regionale (Quaderno 21), l'esistenza di questa ampia area grigia di persone che esprimono un atteggiamento

indefinito e ambivalente nei confronti degli stranieri rende del tutto incerto l'esito della "costruzione sociale dell'immigrato". Il dato suggerisce quindi l'importanza di lavorare a livello locale perché le politiche complessive di governo del fenomeno immigrazione pongano una particolare attenzione alla produzione del bene pubblico della sicurezza.

Né per raggiungere questo obiettivo si può far leva esclusivamente sulle politiche di welfare a favore degli stranieri perché il rischio è quello di affiancare allo stereotipo dello straniero come portatore di problemi, quello di figura in competizione nel sistema del welfare. Piuttosto il campo di azione per le politiche di sicurezza è quello di agire sulla reciproca percezione di immigrati e popolazione autoctona perché questa non venga distorta dal pregiudizio e quindi lavorare nell'ambito del confronto e della comunicazione interculturale.

Nell'ambito del programma di lavoro sulla sicurezza urbana sono state promosse e incoraggiate tutte quelle iniziative che si muovono nel campo della conoscenza delle diverse culture, è stato incentivato l'utilizzo della mediazione linguistico-culturale nella gestione di situazioni problematiche o di conflittualità che di volta in volta si sono create sul territorio, sono stati intrapresi progetti specifici sul tema della discriminazione anche di carattere istituzionale.

Su quest'ultimo aspetto vale forse la pena spendere qualche parola su un aspetto particolare del rapporto tra istituzioni e immigrati, quello cioè relativo ai rapporti tra immigrati e forze di polizia. Le forze di polizia rappresentano il più delle volte il primo interlocutore per gli immigrati e quindi possono rappresentare una sorta di "punto d'accesso" di fiducia per gli immigrati rispetto alla comunità di accoglienza. Anche in seguito la permanenza degli immigrati in Italia è legata a pratiche amministrative gestite dagli organi di polizia. D'altra parte anche la presenza delle forze di polizia sul territorio fa di queste ultime l'istituzione maggiormente in contatto con gli immigrati.

La gestione di questo rapporto, in modo che ne risulti un rafforzamento reciproco di fiducia e una riduzione di pregiudizi e stereotipi, è stato l'oggetto di uno specifico progetto finanziato,

basato sull'attivazione di "gruppi di contatto" tra rappresentanti delle comunità immigrate e rappresentanti delle forze di polizia con l'obiettivo di definire e sviluppare azioni finalizzate al miglioramento del rapporto tra polizia e immigrati.

Le proposte emerse dai gruppi di contatto attengono ad iniziative specifiche, tutte da sperimentare: utilizzare operatori stranieri o mediatori culturali presso l'ufficio stranieri della Questura, diffondere più capillarmente e in modo chiaro informazioni (anche in lingua) sulle pratiche amministrative, rendere stabili i contatti di carattere istituzionale tra comunità di stranieri e polizia, attivare uffici in grado di rilevare episodi di discriminazione e promuovere il ruolo attivo delle polizie nel prendere in considerazione segnalazioni di questo tipo.

Si tratta di un terreno di azione ancora poco sperimentato ma che, dall'esperienza fatta, sembra essere una leva fondamentale per innescare quel circolo virtuoso di accoglienza - integrazione - senso di appartenenza - rispetto della legalità.

Ma soprattutto il tema della comunicazione e del confronto interculturale richiama fortemente quello della partecipazione e del riconoscimento degli stranieri come interlocutore nella definizione delle politiche complessive della città. Da questo punto di vista sono diverse le sedi in cui questo percorso è già attivo: l'istituzione della Consulta comunale per i cittadini stranieri, la partecipazione di stranieri in diverse commissioni di circoscrizione, la nascita di associazioni di stranieri, il coinvolgimento di rappresentanti degli stranieri nei gruppi di lavoro del Consiglio territoriale per l'immigrazione ecc.

Si tratta comunque di soggetti il cui ruolo è tutt'oggi in fase di definizione ed è evidente come esista un deficit nei meccanismi di rappresentanza della maggioranza degli immigrati anche in relazione alla mancanza del diritto di voto.

Questo dato si accompagna ad un vuoto di conoscenza: disponiamo oggi di dati articolati su come gli autoctoni percepiscono e vivono i fenomeni migratori, mentre risulta quasi del tutto assente una analisi di come gli immigrati vivono e percepiscono la città e di quali siano le problematiche relazionali e di comunicazione con la comunità di accoglienza.

Alcune indicazioni provengono da una recente indagine promossa dalla CISL e dall'ANOLF (Associazione Nazionale Oltre le Frontiere) dal titolo "Stranieri a Modena: lavoro, sindacato integrazione", sulla base di un campione del tutto casuale scelto tra gli utenti degli uffici immigrazione della CISL del territorio provinciale di Modena.

Per quanto riguarda le domande relative all'integrazione, sono state sottoposte al campione le domande "quanto ti senti integrato nel luogo di residenza" e "quanto ti senti integrato nel luogo di lavoro" con i seguenti risultati: mentre il 52,6% dichiara di sentirsi "poco" o "per niente" integrato nel luogo di residenza, questa percentuale scende al 18,4% in riferimento al luogo di lavoro. Tutto ciò, nonostante la maggioranza degli intervistati dichiarati di voler chiedere la cittadinanza italiana (il 66,6%) una volta in possesso dei requisiti, e quindi abbia in progetto una lunga permanenza in Italia.

Rispetto a questi elementi è interessante quanto viene affermato in un recente rapporto di ricerca comparata tra Modena e Reggio Emilia, condotta da due esperti di fenomeni migratori, finalizzata ad una lettura critica di quanto è stato in queste due realtà fatto nell'ambito delle politiche di accoglienza: "Se dal punto di vista fattuale la società italiana, grazie ai processi di globalizzazione, è divenuta società multiculturale, il nodo di queste nuove società è quello della ridefinizione della cittadinanza a partire da un tessuto sociale composito che chiede nuove forme di pensiero e di progettazione che tengano insieme identità e differenza".

Questo tentativo può difficilmente essere operato senza una attenta analisi di cosa vogliono dire cittadinanza e integrazione per gli immigrati in una società che per storia e cultura presenta differenze a volte abissali rispetto a quella di provenienza.

Al fine di colmare questo vuoto è in corso di svolgimento una ricerca proprio con l'obiettivo di promuovere una conoscenza approfondita della percezione che gli immigrati hanno della città e della comunità di accoglienza relativamente ai temi dell'integrazione sociale attraverso un'indagine di carattere qualitativo e quantitativo, i cui risultati saranno oggetto di riflessione congiunta

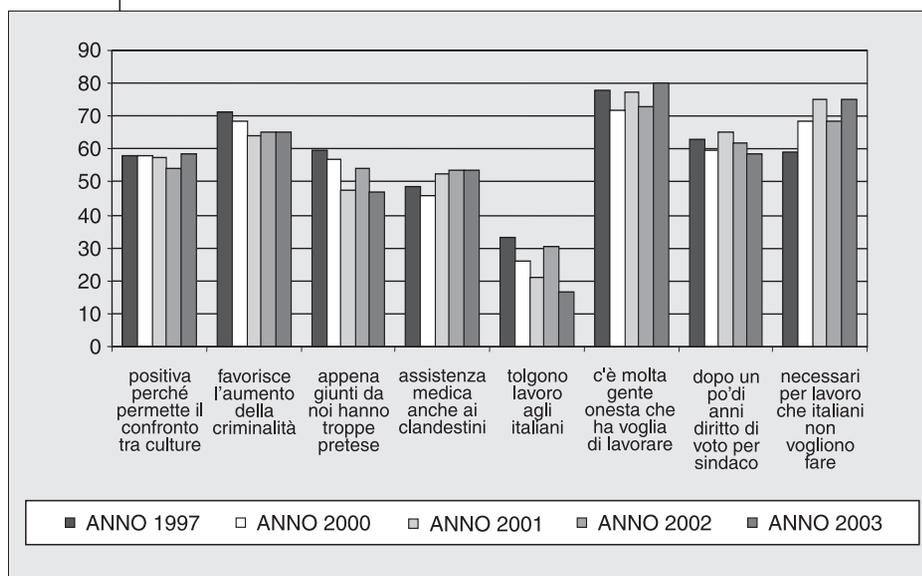
con i rappresentati delle comunità al fine di individuare linee di intervento maggiormente organiche su questo fronte.

Per concludere, i dati attuali sulla percezione del fenomeno migratorio sembrano segnalare il superamento di un momento di emergenza e consentire un bilancio soddisfacente delle azioni messe in campo.

Dal grafico 5 si rileva che la percentuale di coloro che affermano che l'immigrazione favorisce l'aumento della criminalità è tendenzialmente in calo, stereotipi come "gli immigrati hanno troppe pretese" o "tolgono lavoro agli italiani" tendono ad essere sfatati, mentre si rafforza o si conferma l'idea che debbano essere riconosciuti agli immigrati diritti fondamentali come quello del voto o dell'assistenza sanitaria anche ai clandestini.

Temi emergenti sono invece quelli della conflittualità tra stranieri e modenesi e quelli della seconda generazione di immigrati, che vengono affrontati rispettivamente nei due paragrafi successivi.

Grafico 5 - Atteggiamenti verso l'immigrazione, trend storico (indice sintetico 0-100).



7. Ordine pubblico e ordine nel pubblico: la mediazione sociale e dei conflitti

Attraverso l'analisi di tutti i dati disponibili (segnalazioni ai vigili di quartiere, esposti dei cittadini, segnalazioni delle Circoscrizioni, sondaggio di opinione) si è rilevato come, rispetto al tema dei conflitti che implicano problemi di gestione e utilizzo dello spazio pubblico, le due aree maggiormente problematiche della realtà modenese sono rappresentate da conflitti tra giovani e adulti e conflitti determinati dall'impatto "spaziale" dei fenomeni migratori.

Sul tema sono state intraprese alcune iniziative di mediazione sociale combinando l'azione di servizi già esistenti e attivandone altri che utilizzano professionalità specifiche.

La percezione del conflitto da parte dei cittadini e le segnalazioni ai vigili di quartiere

Attraverso il sondaggio di opinione effettuato nel dicembre 2003 si è cercato per la prima volta di indagare quale percezione hanno i cittadini modenesi del problema e quali sono le aree di conflitto maggiormente percepite.

Come si vede nelle successive Tavole 6 e 7, i conflitti tra modenesi e stranieri sono segnalati come quelli maggiormente in crescita mentre per quanto riguarda quelli intergenerazionali sembra emergere l'idea che si tratti di un fenomeno piuttosto consolidato e persistente.

Se si guarda infatti al giudizio sulla gravità delle differenti tipologie di conflitti, quelli tra giovani e adulti da un lato e quelli tra immigrati e residenti si confermano essere quelli ritenuti più gravi.

Una conferma sulla rilevanza del tema viene dai risultati di un'altra domanda sottoposta agli intervistati. Si chiedeva di esprimere il grado di accordo su una serie di affermazioni circa l'immigrazione, tra cui "Ciò che disturba di più è che (gli immigrati) non rispettano le nostre regole dello stare assieme".

Tavola 6 - Distribuzione percentuale delle risposte alla seguente domanda: «In una società vi sono sempre conflitti fra persone e gruppi di persone; Le propongo ora alcuni possibili conflitti, mi dovrebbe dire per ciascuno se secondo Lei negli ultimi 2/3 anni sono aumentati» (N° 1.200)

	Sì, sono aumentati	No, non sono aumentati	Non saprei	Non risponde
Conflitti fra condomini e vicini di casa	29,9	55,1	14,7	0,4
Conflitti fra gruppi di ragazzi e adulti	28,5	53,4	17,3	0,8
Conflitti tra modenesi e stranieri	47	36,8	15,5	0,8
Conflitti tra residenti e gestori di locali pubblici	22,9	52,5	23,8	0,8
Conflitti fra residenti e attività produttive	14,1	61,5	23,8	0,7

Tavola 7 - «Quanto ritiene gravi i seguenti conflitti (voto da 1 a 10)»

	Voto 1-10 (media)
Conflitti fra condomini e vicini di casa	5,6
Conflitti fra gruppi di ragazzi e adulti	6,5
Conflitti tra modenesi e stranieri	7,2
Conflitti tra residenti e gestori di locali pubblici	5,7
Conflitti fra residenti e attività produttive	5,6

Come si può rilevare dalla tavola 8, il 57,5% degli intervistati esprime molto o abbastanza accordo su questa affermazione.

Tavola 8 - Gradi di accordo/disaccordo rispetto alla seguente affermazione: «ciò che disturba di più è che gli immigrati non rispettano le nostre regole dello stare assieme»

Tipo di accordo	%
Molto	17,9
Abbastanza	39,6
Poco	25,6
Per niente	14,1
Non saprei	2,2
Non risponde	0,7
Totale	100

Rispetto ai conflitti tra giovani e adulti si è voluto approfondire anche la rilevanza del fenomeno, tentando di quantificare la quota di persone coinvolte. La tavola 9 riporta i risultati ottenuti.

Riguardo ai motivi per i quali si entra in conflitto, quelli maggiormente citati dagli intervistati sono il rumore e gli schiamazzi spesso legati all'uso dei ciclomotori, la maleducazione e l'arroganza dei giovani. I giovani d'altro canto attribuiscono all'intolleranza degli adulti la causa del conflitto.

Tavola 9 - «In particolare, rispetto ai conflitti tra giovani e adulti è mai stato coinvolto personalmente o vi ha assistito?»

	%
Sì	11,4
No	87,5
Non risponde	1,1

La tavola 10 sintetizza invece come, nelle risposte degli intervistati, è stato affrontato il conflitto mentre la tavola 11 riporta le valutazioni su quanto gli stessi conflitti siano stati superati.

Tavola 10 - «Come è stato affrontato il problema?»

	Totale
È stata chiamata la Polizia Municipale	36,3
È stata chiamata la Polizia di stato/carabinieri	10,8
Ci siamo rivolti alla Circostrizione	0,9
Non è stato fatto nulla	10,3
Si è affrontato il problema direttamente con i ragazzi	33,4
ALTRO	6,5
Non saprei	1,8
Totale	100

Questi dati segnalano in sostanza due elementi di riflessione. Da un lato evidenziano come rispetto a problemi di conflitti generazionali si ricorra in prevalenza alle autorità di polizia o si cerca di affrontare il problema direttamente, con il risultato che meno del 50% dei conflitti evidenziati si ritengono risolti.



Tavola 11 - «Ritiene che il problema del conflitto tra giovani e adulti sia stato superato?»

	%
Si del tutto	46,2
Si, ma solo in parte	24,8
No, per niente	21,7
Non so	7,3
Totale	100

Inoltre si è verificato che la trattazione dei singoli conflitti di territorio richiedano risorse umane non indifferenti perché spesso, il loro superamento passa attraverso un complesso percorso di responsabilizzazione della stessa comunità che ha originato il conflitto e il potenziamento delle capacità di mediazione degli stessi soggetti coinvolti nel conflitto.

Diversi fattori sembrano aver concorso alla crescita di situazioni conflittuali su cui sono le autorità (in primo luogo la Polizia Locale) ad essere chiamate in causa per la loro risoluzione: l'esigenza degli adolescenti di ritrovarsi in luoghi informali a fronte di una tendenza sempre più marcata nelle città di prevedere luoghi di socializzazione fortemente strutturati; la carenza in generale di spazi pubblici pensati per gli adolescenti a fronte di una forte offerta di questi spazi per i bambini; la crescente disabitudine, soprattutto nei quartieri di nuova costruzione, a gestire all'interno della Comunità i problemi.

Gli interventi di polizia risultano del tutto inefficaci se non raccordati con gli interventi di altri soggetti e in particolare due servizi, già citati in precedenza, il servizio di mediazione dei conflitti, attivato nel 2001, e l'Informabus (un pulmino con cui operatori del settore Politiche Giovanili raggiungono i gruppi informali che si ritrovano sul territorio al fine di coinvolgerli in attività promozionali/ricreative e stabilire un contatto con loro) che, attraverso l'ascolto delle parti confliggenti, attivano percorsi di confronto e mediazione individuando anche eventuali interventi strutturali che possono contribuire al superamento del problema.

La riflessione sviluppata sulla base dei dati e delle esperienze condotte suggerisce che, se da un lato occorre, attraverso percorsi formativi specifici, potenziare le conoscenze e la capacità degli agenti di polizia di gestire situazioni conflittuali (ciò in quanto sono i soggetti che in prima battuta vengono chiamati in causa dai cittadini), dall'altro occorre contrastare questo processo di istituzionalizzazione delle situazioni conflittuali nel senso di un atteggiamento di delega da parte della comunità alle istituzioni.

Lo sforzo che si sta compiendo è quello invece di diffondere una cultura della mediazione dei conflitti a più livelli e con diversi strumenti: coinvolgimento di soggetti significativi dei diversi territori (associazioni di volontariato, parrocchie, opinion leaders) in percorsi formativi sulla mediazione, itinerari didattici nelle scuole sulla risoluzione non conflittuale delle controversie.

I conflitti di territorio legati al fenomeno immigrazione

I conflitti tra modenesi e stranieri si pongono in maniera molto differente rispetto a quelli intergenerazionali. Una parte del problema attiene ai normali conflitti tra privati (condomini, vicini di casa, conflitti sul posto di lavoro ecc.). Questo tipo di conflitto può essere affrontato in maniera del tutto simile a qualsiasi altro conflitto tra privati pur richiedendo il coinvolgimento di professionalità specifiche come i mediatori linguistico-culturali.

I conflitti sul territorio nascono invece in relazione ai processi di “colonizzazione” della città da parte delle diverse comunità di stranieri in cerca di luoghi di socializzazione. Le discriminanti secondo cui i cittadini immigrati si distribuiscono e si aggregano in città possono essere diverse (per comunità di appartenenza, per esperienza migratoria, per opportunità alloggiativa ecc.). Come risultato di questi processi succede che gruppi o comunità di immigrati eleggono particolari spazi pubblici (piazze, parchi, luoghi di culto) quale luogo di incontro e socializzazione, producendo in particolari momenti della settimana concentrazioni di persone numericamente rilevanti tanto da produrre, nei residenti di quella zona, una sensazione di invasione e di

“espropriazione” di uno spazio pubblico fino a quel momento fruito oltre che problemi di inciviltà e degrado fisico.

Su alcune situazioni specifiche sono stati attivati mediatori linguistico culturali al fine di diffondere messaggi in più lingue sulle norme di comportamento da osservare nelle aree verdi al fine di prevenire conflittualità e lamentele relative al degrado fisico. Questa attività è stata funzionale anche ad allacciare rapporti con le diverse comunità e a lanciare messaggi sull’attenzione che l’amministrazione comunale sta ponendo sulla situazione creatasi. I mediatori sono stati destinatari di richieste più o meno esplicite sul bisogno di avere luoghi di aggregazione funzionali a soddisfare bisogni di socializzazione.

Queste situazioni infatti sono generate per lo più dal gap esistente tra il bisogno di socializzazione di queste comunità e la mancanza di spazi idonei a soddisfare tali esigenze. Il loro superamento passa quindi attraverso meccanismi di incentivazione dell’auto-organizzazione delle diverse comunità, favorendo la costituzione e supportando l’attività di associazioni di stranieri.

I giovani e la città

L’interesse per alcune problematiche giovanili che possono avere un nesso con le politiche di sicurezza è entrato a far parte del programma sulla sicurezza urbana attraverso alcuni interventi specifici che si innestano e fanno leva su una lunga esperienza di politiche giovanili promosse dal Comune di Modena.

Il tema del disagio e della devianza giovanile si snoda sul terreno della prevenzione primaria e delle politiche di promozione sociale dei giovani, su quello della prevenzione secondaria mirata ai soggetti a rischio e su quello della mediazione sociale, della riduzione del danno, del recupero.

I luoghi e i soggetti interessati sono anch’essi molteplici e rendono ulteriormente complicato dare coerenza alle politiche di intervento:

- la costruzione della identità dei ragazzi che guida i loro comportamenti (“normali” o “devianti”) è il risultato di un

complesso processo di socializzazione che avviene in vari ambiti (famiglia, gruppo dei pari, scuola, coppia);

- le manifestazioni di tali comportamenti possono essere confinati alla famiglia o all'interno della scuola o prodursi in spazi pubblici;
- la possibilità di mettere in rete gli interventi dei diversi operatori che in qualche misura e a diverso titolo si trovano ad intervenire sui problemi è anche condizionata dalle differenti costruzioni e definizioni di disagio e devianza che i vari servizi operano (la definizione di devianza di un servizio di polizia è differente da quella del servizio sociale).

Inoltre non si può oggi prescindere dal fatto che la letteratura sulla condizione giovanile sembra concordare su un punto di notevolissima importanza: nel descrivere i giovani oggi non è più possibile fare ricorso a immagini e rappresentazioni generali che siano in grado di individuare le tendenze prevalenti o le caratterizzazioni emergenti.

Quindi le basi per un intervento organico sembrano poggiare sulla possibilità di darsi strumenti di lettura in ordine a tre diversi livelli, che devono però interagire tra di loro:

- i comportamenti problematici della popolazione minorile e loro motivazioni;
- il contesto in cui si producono;
- l'adeguatezza delle risposte messe in campo da parte delle diverse istituzioni coinvolte (servizi sociali, operatori giudiziari, ecc.).

Si pone in generale il tema del rapporto tra i giovani e la città che è il luogo di eccellenza delle relazioni sociali quando gli spazi pubblici diventano luoghi di identità, di socializzazione, di responsabilizzazione, di pratiche di gestione, ma che può anche diventare luogo del conflitto e della violenza.

Allora, accanto alle politiche giovanili tese alla promozione della socializzazione e del benessere dei giovani, occorre dotarsi di politiche in grado di intervenire sulle situazioni problematiche. Lo spazio individuato per le politiche di sicurezza è quello di rafforzare e integrare le azioni di inclusione sociale nei confronti dei minori a rischio, le azioni di riduzione dei comportamenti a rischio, le pratiche di mediazione sociale.

La lotta all'esclusione sociale passa attraverso politiche di rafforzamento dei soggetti più vulnerabili fornendo loro strumenti che consentano di intraprendere percorsi di autonomia. In questo terreno si colloca il tema della seconda generazione di immigrati.

Nel rapporto della Caritas sull'immigrazione in Italia, ad esempio, si afferma che la seconda generazione "...è la categoria tra gli immigrati maggiormente esposta ad una situazione di vulnerabilità sociale e psichica, in quanto si trova a vivere la tensione di scegliere se appartenere al modello culturale della propria famiglia o a quello del paese di accoglienza".

L'idea, piuttosto diffusa, che queste categorie sociali siano "a rischio di devianza" sembra trovare conferma se si osservano, ad esempio, i dati delle amministrazioni penitenziarie (anche se sappiamo che questi vanno interpretati alla luce del fatto che queste categorie spesso non possono usufruire di misure alternative), così come se si guarda agli utenti in carico ai servizi sociali.

Ma in cosa consista questo supposto "rischio di devianza", in che modo e con quali presupposti i percorsi sociali di certe categorie di adolescenti mostrano di avere un maggior rischio di devianza, sono tutti quesiti per i quali non abbiamo ancora risposte su cui basare la nostra azione.

In particolare si avverte il bisogno di capire meglio come il fenomeno si stia configurando nella nostra realtà per permettere una politica giovanile più efficace, attenta alla specificità di questi giovani: quali sono i processi di socializzazione, inclusione ed esclusione sociale, di costruzione dell'identità culturale e personale, come intendere la "devianza" giovanile dalla prospettiva dei percorsi degli adolescenti migranti o figli di immigrati.

Sono attualmente in fase di elaborazione i risultati di una ricerca condotta in collaborazione con l'università di Modena sui processi di socializzazione, inclusione ed esclusione sociale, costruzione dell'identità culturale e personale dei minori

immigrati, partendo da un'analisi dei percorsi di vita e di partecipazione sociale (la scuola, la famiglia, la comunità, il gruppo dei pari, i servizi, ecc.) degli adolescenti le cui famiglie provengono da paesi extracomunitari e che sono nati in Italia o nel paese di origine dei genitori.

L'obiettivo fondamentale di questa ricerca è analizzare la comunicazione che vede la partecipazione degli adolescenti immigrati di prima e seconda generazione e le forme di partecipazione che manifestano l'identità culturale degli adolescenti.

In particolare possiamo individuare tre obiettivi:

- indagare i *rischi di esclusione sociale* legati alla condizione di immigrato e di “immigrato di seconda generazione” ed approfondire le difficoltà e i problemi che i ragazzi e le ragazze incontrano durante il loro percorso sociale e biografico;
- indagare i processi di costruzione dell'identità culturale e di genere dei ragazzi e delle ragazze;
- individuare i *contesti e luoghi* che producono delle frequentazioni strutturate e comprendere quale relazione e quali problemi si presentano all'adolescente in tali contesti e luoghi.

Contemporaneamente sono state avviate alcune azioni specifiche sulla socializzazione dei minori stranieri anche attraverso momenti formativi rivolti ad operatori/educatori impiegati nelle attività ricreative rivolte ai ragazzi, sia attraverso l'impiego di un operatore straniero al fine di valutare se e come la presenza di quest'ultimo incide sulla comunicazione interculturale e facilita il coinvolgimento dei ragazzi stranieri.

Affrontare il tema dell'integrazione delle seconde generazioni diventa tanto più urgente anche in relazione agli atteggiamenti dei giovani autoctoni nei confronti dell'immigrazione. Nell'ambito di una indagine sul tema del bullismo e della prevaricazione (effettuata su un campione di 576 ragazzi frequentanti la prima e seconda media superiore) è stato usato un questionario che conteneva alcune domande sulla percezione di sicurezza della città e sulla normatività sociale.



Alla domanda “quali sono i principali problemi di sicurezza a Modena” il 16% dei ragazzi individua il problema principale nella presenza degli extracomunitari.

Si chiedeva inoltre di dire se, negli ultimi tre mesi, fosse capitato di mettere in atto comportamenti antisociali tra cui era contemplata la voce “offendere o aggredire un extracomunitario”, in prima persona o assieme agli amici, o se si era a conoscenza di episodi simili messi in atto da amici/conoscenti. L’8% dei ragazzi/e intervistati dichiara di avere in prima persona (da solo o in gruppo) offeso o aggredito un extracomunitario, mentre il 35% dichiara di essere a conoscenza di episodi simili messi in atto da amici o conoscenti.

Più in generale il tema del bullismo e degli atteggiamenti aggressivi e prevaricanti messi in atto dai ragazzi assumono grande rilevanza per la vita delle città.

Anche qui, da un lato occorre meglio capire quali siano i presupposti sociali e relazionali di questi comportamenti e i significati che i giovani vi attribuiscono per attivare efficaci interventi, dall’altro fornire ai nostri operatori (dalla polizia locale ai diversi servizi sociali ed educativi) strumenti nuovi di intervento: azioni che si stanno attuando in diverse scuole con percorsi formativi rivolti agli insegnanti per potenziare le loro capacità di gestione di situazioni concrete e attività nelle classi condotte da esperti di relazioni interpersonali e culturali, coinvolgimento e sensibilizzazione dei genitori per rafforzare le capacità di rilevare situazioni di problematicità. Un dato acquisito attraverso il percorso di ricerca è infatti che le figure adulte (genitori, insegnanti) diventano sempre meno punti di riferimento per i ragazzi quando si trovano ad affrontare episodi di violenza e di prevaricazione.

Altro terreno di intervento è quello delle politiche di riduzione dei comportamenti a rischio legati alle esigenze di vivere la città e gli spazi urbani con tempi e modalità non tradizionali. Tutto ciò basando gli interventi direttamente nei luoghi di ritrovo, negli spazi di vita dei ragazzi, evitando inutili approcci pedagogici ma improntati ad un rapporto di comunicazione alla pari e con strumenti utili a stimolare percorsi di consapevolezza sui propri comportamenti.

Si pensi solo al tema della sicurezza stradale legata all'uso di alcool e di nuove droghe, temi a loro volta legati in generale alla percezione e al concetto di rischio che sembrano esprimere i ragazzi e che si traduce in comportamenti continuamente oscillanti tra normalità e devianza. La ricerca citata ha messo in evidenza che le infrazioni stradali sono quelle considerate più ammissibili dai ragazzi, con il carico di conseguenze individuali e collettive che questo comporta.

8. Vittime e autori di reato: promozione di percorsi di carattere riparativo

Il primo sondaggio di opinione sui temi della sicurezza effettuato nell'autunno del 1996 conteneva una domanda finalizzata a rilevare la percentuale di persone rimaste vittime di uno o più reati nell'ultimo anno. Il 12,3% degli intervistati rispose affermativamente alla domanda, facendo emergere per la prima volta la figura della vittima di reato come soggetto a cui porre attenzione in ambito locale.

Ancora una volta, sulla scia di esperienze straniere, in questo caso in primo luogo inglesi, fu avviata una riflessione su possibili forme di aiuto realizzabili nell'ambito delle competenze del Comune.

Grazie alla disponibilità di una associazione di volontariato, il "Comitato cittadini di Modena Est", (un comitato sorto nel 1994 in questa zona della città per problemi di spaccio nel quartiere e in seguito costituitosi in associazione) è stato possibile attivare nel 1997 uno sportello di aiuto alle vittime denominato "Non da soli".

Il progetto poggia decisamente sulla filosofia dello sviluppo di comunità che vede quest'ultima come competente e responsabile nel risolvere problemi originati dallo stesso tessuto sociale e attenta quindi, non solo all'individuo che in quel momento è in stato di bisogno, ma a ripristinare più in generale le "rottture" che l'evento reato produce anche a livello sociale.

Con la sottoscrizione del Contratto di sicurezza, il Comune di Modena ha assunto l'impegno di estendere questa prima esperienza positiva ad altre circoscrizioni. Attualmente sono attivi tre sportelli.

L'aiuto che i volontari offrono attiene ad aspetti materiali (facilitazione nello sporgere denuncia, informazioni o aiuti diretti nella duplicazione di documenti rubati, ripristino di serrature o altri danneggiamenti provocati da effrazioni, prima consulenza legale gratuita), ma anche di carattere psicologico. Quest'ultimo aspetto sembra essere quello più importante e si esplica nell'ascolto e nel sostegno morale delle vittime, anche attraverso l'invio delle persone presso servizi specialistici di consulenza psicologica (Centro contro la violenza alle donne, psicologi dell'Azienda USL).

Accanto all'attività degli sportelli sono state realizzate alcune iniziative finalizzate all'informazione alle potenziali vittime su come evitare di subire reati, attraverso la pubblicazione di guide e opuscoli che, come avviene anche in altre realtà, non possono che rimanere ad un livello generale, data la mancanza totale di dati territoriali su dove avvengono i reati, sulle modalità con cui avvengono, sulle vittime e sugli autori degli stessi reati. Solo sulla base di questi dati di conoscenza sarebbe possibile progettare interventi specificamente rivolti alle potenziali vittime di specifici reati. Un'azione particolare in questo senso è stata sviluppata sul tema delle truffe attraverso una analisi dei casi segnalati e trattati dalle quattro Associazioni dei Consumatori che operano in città.

Vale la pena a questo proposito sottolineare che viene rilevata una sempre maggiore richiesta di tutela da parte dei cittadini rispetto a possibili raggiri e in generale come consumatori. Attraverso il sondaggio svolto a fine 2003 è stato chiesto agli intervistati di indicare quale azione della Polizia Municipale fosse da potenziare. I risultati, riportati nella tavola 12, indicano la tutela dei consumatori da truffe come la seconda attività, per ordine di importanza, da potenziare.

Tavola 12 - «Tra le tante azioni che si possono svolgere per la sicurezza della città e recentemente affidate alla polizia municipale, secondo lei qual è più urgente potenziare?»

	%
Controllo regolarità dei cantieri edili	3,3
Allontanamento nomadi non autorizzati	15,6
Controlli di sicurezza a scuole e parchi	54,8
Prevenzione e repressione truffe ai danni dei consumatori	19,3
Controlli casolari occupati abusivamente	7,0
Totale	100

Questo dato, se messo in relazione con i dati sulla delittuosità che indicano una esplosione di denunce per truffa in tutto il territorio nazionale e regionale nell’ultimo anno, suggerisce senz’altro un approfondimento, per un settore di attività che coinvolge competenze in capo anche alla Polizia Locale.

Dall’esperienza sviluppata si possono fare alcune considerazioni e trarre alcune indicazioni di lavoro. Nonostante una conoscenza abbastanza diffusa del servizio da parte dei cittadini modenesi, gli utenti degli sportelli di aiuto alle vittime sono stati numericamente limitati (circa 50 all’anno), dato che può essere spiegato da diversi fattori: i servizi di aiuto alle vittime stentano ad assumere un carattere istituzionale come in altri paesi dove le associazioni di volontariato che operano in questo campo sono pienamente legittimate nel loro operare e dove l’invio delle vittime da parte delle forze di polizia che ricevono le denunce è maggiormente sistematico; i servizi offerti non prevedono un risarcimento di carattere economico per il danno subito a seguito del reato che a volte può assumere un peso rilevante; la difficoltà di far permeare una “cultura della vittima” che spesso vive in solitudine l’evento negativo forse anche a causa, come è stato evidenziato spesso dalla letteratura sull’argomento, di un sentimento di autocolpevolizzazione che può emergere da parte della vittima.

Esistono quindi ampi margini di sviluppo delle iniziative attuabili a livello locale a favore delle vittime, che sono però vincolate al quadro legislativo nazionale. Ad esempio una politica complessiva a favore delle vittime non può essere slegata da altri interventi che si richiamano al tema della giustizia riparativa, che da un lato mira alla riparazione del danno a favore della vittima, ma pone altresì attenzione all'aspetto della riconciliazione e del dialogo tra autore del reato, vittima e comunità.

Il salto di qualità delle politiche a favore delle vittime potrebbe essere rappresentato da un progetto sulla mediazione penale, in corso di sperimentazione sul territorio modenese, promosso e sostenuto dalla Regione Emilia-Romagna, e che vede un forte interesse e una partecipazione diretta del Ministero della Giustizia.

Il valore aggiunto di questo progetto è rappresentato in particolare dalla possibilità di mettere in comunicazione a livello locale tutti i soggetti (Comune, Forze di polizia, istituti di pena, associazioni che operano a favore dei detenuti e associazioni che operano a favore delle vittime, cooperazione sociale, giudici di pace, tribunale, ordine degli avvocati) che potenzialmente possono giocare un ruolo nella sperimentazione di percorsi di giustizia riparativa. Ciò in un contesto di sperimentazione istituzionalmente riconosciuto.

Attraverso un percorso informativo/formativo, l'obiettivo è quello di omogeneizzare conoscenze e riflessioni sulla normativa, sulla figura della vittima e sulla figura del reo e, successivamente, creare un pool di professionisti che condividano strumenti e modalità di lavoro per sperimentare concretamente percorsi di giustizia riparativa.

Del resto la comunità modenese (ma è un dato che sembra valere anche per altre realtà regionali e nazionali) si dichiara ampiamente favorevole a sperimentare percorsi di giustizia riparativa, considerati una valida alternativa al carcere: nell'ultimo sondaggio di opinione (dicembre 2003) è stata ripetuta una domanda, già sottoposta agli intervistati nel

sondaggio del 1996 sull'argomento. I risultati sono sintetizzati nella tavola 13.

Tavola 13 - «In alternativa al carcere, quali delle seguenti misure ritiene più opportuna in risposta a reati come furti, truffe, scippi, etc, (reati contro il patrimonio)?»

	1996 %	2003 %
Risarcimento del danno prodotto	12,0	15,8
Pagamento di una multa	2,8	4,8
Fare lavoro socialmente utile	64,5	56,6
Il carcere resta il modo migliore	12,2	14,2
Affidamento ai servizi sociali	8,5	5,5
Non saprei	0	2,9
Non risponde	0	0,3
TOTALE	100	100

Come si vede, ben l'82,7% degli intervistati sarebbe favorevole a misure di tipo risarcitorio/riparativo a seguito di un reato, mentre solo il 14,2% vede nel carcere la misura migliore. Nel 1996 era l'87,8% degli intervistati a dichiararsi favorevole verso misure di questo tipo anche se si possono rilevare alcune variazioni interne alle diverse voci. Sembra infatti emergere una maggiore tendenza verso la richiesta di misure di risarcimento diretto (pagamento di una multa e risarcimento del danno prodotto) piuttosto che verso una riparazione di carattere sociale (lavoro socialmente utile e affidamento ai servizi sociali). È chiaro che queste azioni sviluppate dal basso per iniziativa di enti locali possono avere un raggio di azione limitato se gli spazi legislativi e prima ancora le risorse destinate a questi interventi rimarranno esigui.

Azioni incisive a favore delle vittime di reato potranno essere implementate qualora venga approvata la proposta di "Legge quadro per l'assistenza, il sostegno e la tutela delle vittime dei reati" elaborata da una commissione del Ministero della Giustizia. La proposta dovrebbe adeguare la legislazione italiana alla decisione quadro del 15 marzo 2001 adottata dal

Consiglio dell'Unione europea che individua uno standard minimo di diritti che ogni paese membro deve garantire alle vittime di reato, in particolare il diritto della vittima all'informazione circa i propri diritti in sede giudiziarie e amministrativa, un maggiore ruolo della vittima durante il processo penale e il diritto ad una assistenza di natura economica.

La legge è interessante perché ha un approccio integrato a livello locale in quanto prevede un sistema di collaborazione tra stato, regioni, autonomie locali e organizzazioni di volontariato nelle gestione dei servizi per le vittime.

9. La polizia locale come snodo tra prevenzione e controllo del territorio

Si è scelto di trattare alla fine del capitolo del ruolo della Polizia Locale nelle politiche di sicurezza in quanto si tratta di un ruolo di primaria importanza.

Dalla illustrazione dei diversi filoni di attività è del tutto evidente infatti, il complesso intreccio di attività che la polizia municipale ha sviluppato, sottoponendo il proprio operato a continue rivisitazioni sulla base delle sollecitazioni che provengono territorio e con un'ottica di intervento orientata alla risoluzione dei problemi.

L'obiettivo di rispondere ai bisogni di sicurezza dei cittadini è stato perseguito da un lato attraverso l'affinamento progressivo degli strumenti di rilevazione dei bisogni, dall'altro attraverso l'introduzione, all'interno dell'organizzazione del corpo di polizia, di meccanismi di flessibilità elevati rispetto alla sperimentazione di modalità di intervento innovative, sia sulle tematiche tradizionali di intervento, sia sui temi della sicurezza urbana.

Rispetto alla capacità di rilevazione dei bisogni, con l'istituzione del progetto "Vigile di quartiere" (luglio 1995) fu attivato un sistema informativo, tuttora utilizzato, in grado analizzare e definire le "aspettative" del territorio nei confronti della Polizia Municipale.

La rete dei vigili di quartiere si caratterizza sempre più, all'interno del corpo di Polizia Municipale, come un nucleo specializzato nella lettura del territorio rispetto ai temi della vivibilità/qualità urbana, della sicurezza e della convivenza civile, oltre a quelli relativi alla mobilità e sicurezza stradale.

Nell'ambito di questa attività di "lettura del territorio", i vigili di quartiere svolgono un ruolo attivo nel senso che le problematiche rilevate e riportate al comando, al fine di attivare procedure per gli interventi necessari derivano, sia da segnalazioni dei cittadini sia da osservazione diretta da parte degli agenti.

Anche in relazione alle segnalazioni dei cittadini occorre sottolineare che queste vengono cercate e sollecitate da parte degli stessi agenti attraverso contatti periodici e diretti con le realtà organizzate del territorio.

Ne deriva un livello elevato di conoscenza e presidio del territorio rispetto ai fenomeni del cosiddetto degrado urbano sia fisico che sociale. Si riporta a titolo esemplificativo una tavola contenente le macro aree in cui vengono sintetizzate le segnalazioni (Tavola 14).

Tavola 14 - Problematiche rilevate dai vigili di quartiere. Anni 2000-2003

Tipo di problematica	anno 2000	anno 2001	anno 2002	anno 2003
Convivenza civile	352	476	411	327
	15,2%	19,8%	16,8%	15,2%
Allarme sociale	597	699	790	806
	25,9%	29,1%	32,3%	37,6%
Qualità urbana	685	718	699	631
	29,7%	29,8%	28,6%	29,4%
Mobilità e sicurezza stradale	673	498	538	377
	29,2%	20,7%	22,0%	17,6%
Altro	0	12	5	4
	0%	0,5%	0,2%	0,2%
Totale	2307	2403	2443	2141
	100%	100%	100%	100%

Tavola 15 - Problematiche relative alla convivenza civile rilevate dai vigili di quartiere per Circostrizione. Anno 2003

Convivenza civile	circ 1	circ 2	circ 3	circ 4
Esercizi pubblici (disturbo quiete pubblica)	1	1	1	0
Esercizi pubblici (protrazione orario)	24	4	4	4
Attività commerciali	8	5	12	6
Circoli privati	0	0	1	2
Gruppi giovanili	4	22	23	22
Disturbi in genere	25	22	30	35
Istituti vari	0	1	0	0
Problematiche tra privati	15	3	8	12
Situazioni di disagio	11	6	12	1
Totale	88	64	91	82

Tavola 16 - Problematiche relative a fenomeni di allarme sociale rilevate dai vigili di quartiere per Circostrizione. Anno 2003

Allarme sociale	circ 1	circ 2	circ 3	circ 4
Vandalismi compiuti da ignoti	8	4	5	10
Veicoli abbandonati	55	153	195	164
Prostituzione	4	3	3	12
Tossicodipendenti – spaccio droga	13	13	9	9
Extracomunitari	35	13	18	16
Nomadi	0	9	8	6
Accattonaggio	2	0	2	0
Sgombero edifici abbandonati/ degradati	8	8	9	7
Truffe di strada e raggiri	0	0	1	0
Accertamento furti	0	0	0	1
Totale	125	203	250	225

Tavola 17 - Problematiche relative a fenomeni di qualità urbana rilevate dai vigili di quartiere per Circostrizione. Anno 2003

Qualità urbana	circ 1	circ 2	circ 3	circ 4
Animali pericolosi e disturbi	20	33	52	48
Occupazioni suolo pubblico	7	4	6	8
Problematiche di viabilità	6	10	14	20
Parchi	1	7	9	3
Piante e siepi	6	14	25	24
Aree incolte	0	8	20	9
Illuminazione carente	1	1	3	3
Edilizia e presunti abusivismi	48	26	38	37
Pubblicità e cartelli	0	1	4	1
Cassonetti rifiuti	16	18	21	29
Caditoie-acquedotto-gas	4	3	7	5
Perdite acqua	3	1	0	3
Autoveicoli che intralciano	0	1	1	0
Totale	112	127	200	190

Tavola 18 - Problematiche relative a fenomeni di mobilità e sicurezza stradale rilevate dai vigili di quartiere per Circostrizione. Anno 2003

Mobilità e sicurezza stradale	circ 1	circ 2	circ 3	circ 4
Richieste di installazione segnaletica	0	0	1	1
Buche dannose alla circolazione	9	2	6	7
Segnaletica mancante-deteriorata	17	10	15	15
Trasporti pubblici	0	0	1	0
Problematiche di sosta	47	29	48	42
Piste ciclabili	2	3	7	6
Problematiche di circolazione	16	18	22	29
Passi carrai – posti invalidi	9	5	3	5
Totale	100	67	103	105

L'analisi dei dati per singola circoscrizione consente di individuare, per ciascun territorio, i bisogni e le problematiche maggiormente rilevate al fine di porvi maggiore attenzione.

Le macro aree individuate raggruppano una serie di problematiche codificate e registrate a livello informativo. Questo sistema di codifica delle segnalazioni consente di effettuare una analisi più articolata dei problemi, come mostrano le tavole 15-18.

Dopo i primi anni di sperimentazione è emersa con chiarezza la necessità di “specializzare” un nucleo di agenti per intervenire su alcune aree tematiche che richiedono, al fine di una trattazione improntata alla risoluzione del problema, una forte integrazione con altri servizi interni all'amministrazione nonché una forte capacità di relazione con altri enti e istituzioni e con la comunità di riferimento.

L'attività del “Nucleo di prossimità”, costituito nell'aprile 2001 (9 agenti che operano sulle 4 Circoscrizioni coordinati da un Ispettore e da un Commissario) è strettamente legata a quella dei vigili di quartiere. Infatti sulla base delle problematiche rilevate dai vigili di quartiere gli agenti di prossimità intervengono su quelle segnalazioni riguardanti per lo più i problemi legati alla conflittualità, vivibilità e sicurezza/allarme sociale che richiedono un livello di trattazione più approfondita.

Il criterio di intervento è quello del contatto diretto con il cittadino che ha segnalato il problema con l'obiettivo di approfondire i dati di conoscenza e quindi la possibilità di programmare interventi conseguenti.

Gli agenti di prossimità si muovono in una logica di *problem solving* facendosi carico in prima persona di promuovere e indirizzare l'intervento anche di altri soggetti e mobilitare le risorse necessarie affinché il problema possa essere risolto o contenuto.

Questo approccio comporta la necessità di seguire l'evoluzione del fenomeno e quindi mantenere rapporti da un lato con i cittadini, dall'altro con la rete dei servizi e dei soggetti coinvolti.

Inoltre questo meccanismo e la possibilità per i cittadini di

vedere risolti o ridotti i problemi segnalati produce un processo di responsabilizzazione dei cittadini stessi nel monitorare l'evoluzione della situazione ed essere referenti per la Polizia Municipale.

Nel perseguire questo approccio operativo la Polizia Municipale ha sviluppato una serie di collaborazioni, al fine di affrontare alcune tematiche, integrando le proprie azioni (di presidio e controllo del territorio) e i propri strumenti (che sono essenzialmente quelli di carattere sanzionatorio) con le azioni e gli strumenti più propri del lavoro sociale e dello sviluppo di comunità. Si è già detto a questo proposito degli interventi coordinati con gli operatori dei servizi di mediazione.

Non si tratta infatti, per la Polizia Municipale, di delegare semplicemente questi casi ad altri soggetti ma di continuare a seguirne l'evoluzione con l'obiettivo di intervenire attraverso una molteplicità di strumenti e mantenendo i contatti con la comunità di riferimento.

Un discorso a parte meritano le segnalazioni relative a problemi di allarme sociale. Come si vede dall'analisi delle segnalazioni rientrano in questa categoria problematiche che richiedono diversi livelli di approfondimento e di intervento che sono dati dalla tipologia e dalla portata del problema.

Se da una prima verifica e approfondimento della situazione presso il cittadino che ha segnalato il problema risultano esserci elementi che attengono a problemi di ordine pubblico in senso stretto la situazione viene presa in carico dal "Nucleo Problematiche del Territorio".

L'istituzione del Posto di Polizia Integrato (un ufficio collocato nel Centro Storico dove hanno sede sia la polizia municipale che la Polizia di stato) e il progressivo coinvolgimento della Polizia Municipale sia nel lavoro di presidio del territorio rispetto a problemi di sicurezza che negli interventi conseguenti, hanno reso necessario la costituzione e la qualificazione di un nucleo di agenti che, in maniera più continuativa, si occupa di sviluppare azioni di pubblica sicurezza sia autonomamente che in collaborazione con le altre forze dell'ordine.

Gli ambiti di intervento di questo nucleo sono quelli relativi a fenomeni che, oltre ad avere risvolti in termini di ordine pubblico e percezione di insicurezza da parte dei cittadini, presentano connotazioni di carattere sociale o hanno un impatto in termini di degrado fisico o sociale: prostituzione, minori immigrati non accompagnati, immigrazione clandestina, problematiche connesse allo spaccio di sostanze stupefacenti.

Il lavoro del “Nucleo problematiche del territorio” nell’affrontare questi problemi si è caratterizzato nello sviluppo di progetti finalizzati ad uscire dalla logica dell’intervento tampone e basati sul lavoro di rete e sull’integrazione di competenze. Gli interventi sul tema della prostituzione descritti in precedenza e il ruolo svolto in quell’ambito dalla polizia municipale è esemplificativo di questo approccio.

A livello locale l’assunzione da parte della Polizia Municipale di tutti i temi legati alla vivibilità del territorio, al rapporto con i cittadini per raccogliere e interpretare la domanda di sicurezza, alla promozione di interventi di mediazione sociale, alla specializzazione di alcune attività più legate a problemi di ordine pubblico, determina una integrazione e razionalizzazione delle risorse complessive che si è in grado di mobilitare per le politiche di sicurezza.

Gli operatori dei due nuclei – quello di “prossimità” e quello per le problematiche del territorio – hanno sviluppato una modalità operativa che mira al controllo del territorio anche attivando e mantenendo relazioni con la comunità e realizzando così uno degli obiettivi del Contratto di Sicurezza di sviluppare “forme di presidio del territorio improntate alla vicinanza al cittadino e alle problematiche che emergono dai singoli contesti territoriali”.

Questo modo di operare consente da un lato alla Polizia Municipale di avere indicatori attendibili di valutazione delle proprie attività e quindi di individuare le modalità di intervento che risultano più efficaci a seconda della problematica affrontata, dall’altro mette in condizione i cittadini di esercitare una sorta di controllo di qualità sull’operato della Polizia Municipale e di essere protagonisti nelle strategie da adottare.

Fondamentale è stato accompagnare con adeguanti percorsi formativi questa innovativa metodologia di lavoro su temi relativi a: tecniche di monitoraggio e conoscenza capillare del territorio, ricerca attiva dei problemi, monitoraggio dei sintomi di degrado e degli indizi di disordine urbano, gestione delle attività e interventi conseguenti, sviluppo delle capacità di relazione/ascolto nei confronti dei cittadini, prevenzione e mediazione dei conflitti, lavoro di rete.

Le potenzialità della Polizia Municipale nell'intervenire sulle situazioni problematiche è tuttavia direttamente correlata al grado di coordinamento e di integrazione con le altre forze di Polizia.

Il nodo diventa quindi quello di "sfruttare" al meglio queste potenzialità della polizia municipale mettendole in relazione con le competenze e la capacità di intervento delle altre forze di polizia.

Da questo punto di vista l'attività del Posto Integrato di Polizia di Stato e Polizia Municipale rappresenta uno strumento che può essere riempito ancora di molti contenuti ed esperienze per meglio definire un sistema di relazioni tra polizia locale e polizie nazionali in grado di produrre valore aggiunto. Ma si tratta di un tema più che mai vincolato alla definizione di un quadro normativo che definisca con chiarezza competenze e ambiti di intervento della polizia locale in questo contesto.

10. Sicurezza e comunicazione

Un breve accenno merita infine il tema della comunicazione in materia di sicurezza.

Non è questa la sede per indagare quanto i mezzi di comunicazione locale abbiano influito sulla percezione di sicurezza/insicurezza dei cittadini modenesi. Certo è però che questi ultimi sono stati per così dire "esposti" ad una continuativa e costante rilevanza data al tema sicurezza in chiave problematica da parte dei mezzi di comunicazione locali.

D'altro canto il sondaggio di opinione effettuato nel '97 metteva chiaramente in luce attraverso la domanda "Da quale fonte le

provengono, in modo prevalente, le informazioni sulla criminalità in Italia” che televisioni, giornali e radio coprivano la quasi totalità delle risposte. Pur supponendo che a livello locale giochi molto di più una conoscenza diretta dei problemi, è indubbio che i mezzi di comunicazione, in particolare quelli locali, abbiano un ruolo rilevante nella costruzione sociale dei problemi.

Questi dati segnalavano la necessità di mettere in atto una strategia di comunicazione istituzionale specifica sui temi della sicurezza, basata da un lato sul rafforzamento degli strumenti a disposizione dei cittadini per accedere ad informazioni dirette e meno mediate dai mezzi di comunicazione, dall’altro sulla costruzione di un rapporto con la stampa locale finalizzato a fornire, in maniera sistematica, informazioni sui dati rilevanti relativi ai maggiori fenomeni e ai problemi di sicurezza, assieme alle informazioni sulle misure, di carattere preventivo e dissuasivo, messe in atto per affrontare le diverse problematiche.

Corretta informazione alla stampa sui fenomeni percepiti problematici (consistenza, caratteristiche, localizzazione), anche attraverso la diffusione di dati di ricerca e promozione della conoscenza di iniziative di prevenzione hanno anche avuto complessivamente l’effetto di riportare il dibattito sulla sicurezza entro confini “oggettivi”.

Le iniziative di carattere sociale messe in campo sui problemi del disagio sociale hanno avuto anche l’effetto di far parlare di questi temi non con un taglio da cronaca nera.

La comunicazione istituzionale sui fenomeni complessi come quelli della sicurezza non può che basarsi su strategie articolate e utilizzare strumenti diversificati con l’obiettivo di fornire ai cittadini elementi di conoscenza dei fenomeni che aiutino a leggerli, interpretarli e collocarli nella loro dimensione oggettiva.

È un processo attraverso il quale è possibile che i cittadini sviluppino mappe cognitive basate su criteri e strumenti interpretativi della realtà maggiormente articolate rispetto alle

inevitabili semplificazioni mass mediatiche dei fenomeni che più facilmente possono creare situazioni di allarme sociale.

Questo impegno si è quindi tradotto in:

- momenti frequenti di comunicazione istituzionale congiunta (dati sulla criminalità e sondaggio, comunicati congiunti su tematiche emergenti, conferenze stampa su iniziative positive);
- canale biunivoco di comunicazione con alcuni soggetti che fungono da moltiplicatori sul territorio rispetto alle problematiche emerse e rispetto alle risposte che le istituzioni mettono in atto;
- promozione di una nuova cultura dei servizi rispetto alla comunicazione e al coinvolgimento dei cittadini su quanto si fa o si può fare in relazione ai bisogni espressi sui temi della vivibilità e sicurezza.

11. Considerazioni conclusive

Il territorio modenese registra già da alcuni anni un andamento dei tassi di delittuosità tra i più bassi della regione pur in un contesto regionale, in particolare riferito all'ultimo anno 2003, che fa emergere elementi di preoccupazione per un aumento complessivo dei reati del 14,4% rispetto all'anno precedente, superiore alla media italiana (10,1%). Questa crescita delle denunce, attribuibile per la gran parte all'impennata delle truffe (130.000 in più a livello nazionale e 12.000 in più in regione), cela comunque una conferma di quanto si diceva, che resta valido, ad esempio, per il totale dei furti, come si evince dalla tavola 19.

Anche la percezione di sicurezza espressa dai cittadini ha avuto un andamento tendenzialmente crescente, come si è evidenziato nel paragrafo relativo alla diagnosi locale di sicurezza.

Se e in che misura questi segnali di miglioramento siano il risultato diretto delle azioni messe in campo è una questione su cui è difficile rispondere se non attraverso uno specifico piano di valutazione. È a tutti nota la difficoltà di intraprendere percorsi di valutazione di politiche complesse come quelle di sicurezza urbana anche in relazione alle molteplici variabili che

Tavola 19 - Variazione assoluta e percentuale del totale furti* denunciati nei capoluoghi di provincia nell'anno 2003 rispetto al 2002

	Variazione assoluta	Variazioni %
Regione	5.305	4,5
Totale Comuni capoluogo della Regione	2.493	4,0
Piacenza	106	4,7
Parma	- 202	- 3,9
Reggio Emilia	47	0,9
Modena	- 983	- 13,8
Bologna	1.687	6,4
Ferrara	619	17,6
Ravenna	150	4,7
Forlì	234	12,1
Rimini	835	10,0

* La voce "totale furti" comprende i seguenti reati: borseggio, scippo, furti in uffici pubblici, in negozi, in appartamento, su auto in sosta, di auto, in ferrovia, di opere d'arte, di merci, di automezzi, abigeato, altri furti.

Fonte: "Le statistiche della delittuosità nelle province dell'Emilia-Romagna - Fascicolo 10 - Aprile 2004" - Regione Emilia-Romagna.

concorrono a determinare in particolar modo la sicurezza percepita dai cittadini.

Alcuni percorsi sono stati avviati in relazione a specifici interventi. È il caso di un progetto pilota sulla riqualificazione urbana finalizzato al miglioramento della sicurezza nell'area della fascia ferroviaria di Modena (un'area problematica della città dal punto di vista della sicurezza) che vede la contemporanea realizzazione di azioni di accompagnamento sociale e percorsi di partecipazione dei cittadini. È una occasione importante perché ha permesso di avviare un intervento avendo ex ante individuato un piano di valutazione.

Con la nuova tornata elettorale è giunto a scadenza anche il Contratto di sicurezza tra Comune e Prefettura. Si apre quindi una nuova fase delle politiche di sicurezza a Modena che

potrebbe essere l'occasione, per l'amministrazione comunale, di promuovere una lettura critica a più voci (i numerosi soggetti che sono stati coinvolti nel corso di questi anni nelle diverse azioni) su quanto è stato fatto e porre le basi per un percorso partecipato di ridefinizione degli ambiti di intervento e delle priorità.

Occorre infatti sottolineare che la sicurezza rappresenta una delle chiavi di lettura della città, accanto ad altri programmi di azione che sono, anch'essi per loro natura, di carattere trasversale e che trovano la propria legittimazione in specifici quadri normativi. Si pensi ad esempio ai "Piani per la salute" e ai "Piani di Zona" che intervengono su temi di carattere socio-assistenziale che incrociano anche il tema sicurezza. Da questo punto di vista, si pone la questione di come dare organicità agli interventi definendo meglio ambiti, competenze, livelli di coordinamento interni.

Bologna: trasformazione dei fenomeni e delle politiche

Gian Guido Nobili

Premessa

Bologna è stata colpita da alcuni dei più odiosi e sanguinosi crimini della recente storia italiana, dalla strage alla stazione ferroviaria, alle rapine e omicidi della famigerata banda della Uno Bianca fino all'ultima apparizione delle nuove brigate rosse. Tuttavia queste terribili manifestazioni di violenza non hanno contribuito a relativizzare il peso degli stereotipi con i quali, dall'interno come dall'esterno, viene identificata Bologna: la città laboriosa, gaudente e tollerante, ancora a misura d'uomo e, anche per questo, capitale del buon vivere.

Eppure la questione della sicurezza urbana ha iniziato a polarizzare le attenzioni dei cittadini prima e poi via via di amministratori, esponenti politici e studiosi in ragione dell'indubbio indebolimento, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, della capacità di tenuta della città rispetto all'incremento dei fenomeni di microcriminalità e al peggioramento delle condizioni ambientali.

Ci è parso dunque di interesse ripercorrere l'evoluzione della delittuosità a Bologna, sia pure assai disomogenea per le diverse famiglie di reato, e di porla a confronto con le trasformazioni della percezione di insicurezza dei bolognesi.

Occorre rimarcare inoltre che, a differenza di quanto avvenuto per la Regione Emilia-Romagna e per il Comune di Modena – la cui articolata esperienza nel campo delle politiche di sicurezza urbana viene ripercorsa nel presente rapporto – il Comune di Bologna non ha costituito, se non in maniera episodica, un proprio osservatorio per il monitoraggio dei fenomeni di criminalità e della percezione di insicurezza dei cittadini. Nel caso del capoluogo regionale non è quindi possibile ricorrere ad un'organica e strutturata serie di rapporti sullo stato della sicurezza della città che si pongano come utili strumenti di diagnosi della situazione locale. Il presente

contributo cerca dunque di rispondere, almeno in parte, a questo vuoto di conoscenza.

Da ultimo, il significato di questo approfondimento non va naturalmente disgiunto dal ruolo, spesso decisivo, che il capoluogo bolognese assume nella articolazione dei trend sociali in ambito regionale.

La ricerca condotta si basa su fonti diversificate e non sempre facilmente confrontabili: quella della delittuosità, esaminata negli ultimi venti anni, ci consente comunque di comprendere, in modo metodologicamente consapevole, le tendenze in atto nella diffusione dei comportamenti criminali in uno specifico territorio. Due decenni rappresentano un periodo di tempo senz'altro adeguato per valutare e misurare andamenti, fluttuazioni, picchi e cadute di fenomeni sociali non congiunturali.

I dati sull'opinione pubblica in tema di insicurezza soggettiva si rifanno purtroppo ad un arco di tempo ben più circoscritto, gli ultimi quattro anni, ma rappresentano egualmente un termine di riferimento di interesse in quanto proveniente da una delle pochissime raccolte sistematiche di tali informazioni – non solo nella nostra regione – avviate direttamente da un'amministrazione comunale. Ove possibile, si è poi fatto riferimento ad indagini condotte anche in anni precedenti da "Città sicure" o da altri istituti di ricerca.

Entrando più nel dettaglio, si è anche cercato di comprendere se e quanto l'incidenza di alcuni fenomeni specifici di criminalità e della domanda di sicurezza dei cittadini abbia nei fatti influenzato o diversamente orientato il processo di formazione delle scelte politiche e amministrative operate dal Comune di Bologna rispetto alle questioni della sicurezza urbana.

Senza alcuna ambizione di ripercorrere in maniera esaustiva la molteplicità di azioni in tema di sicurezza urbana promosse e realizzate fin dai primi anni Novanta dall'amministrazione comunale, ricostruire questo processo risulta comunque ulteriormente complicato dal fatto che in questi stessi anni si sono succedute due diverse coalizioni politiche di governo¹.

Nondimeno ci è parso utile e anche suggestivo mantenere un punto di osservazione sulla diversa articolazione degli approcci di intervento nel passaggio da una amministrazione di centro-sinistra ad una di centro-destra fino alla conclusione dell'esperienza di questa. Per agevolare la comprensione dei cambiamenti intervenuti si è fatto riferimento, oltre ai dati

citati e ai documenti disponibili relativi ai progetti per la sicurezza promossi dal Comune di Bologna, alle informazioni raccolte attraverso alcune interviste a testimoni privilegiati. Più in dettaglio è stato possibile ricostruire le opinioni degli assessori e dei dirigenti che, nell'avvicinarsi delle due coalizioni di governo, con maggiore continuità hanno seguito le attività del progetto sicurezza della città.

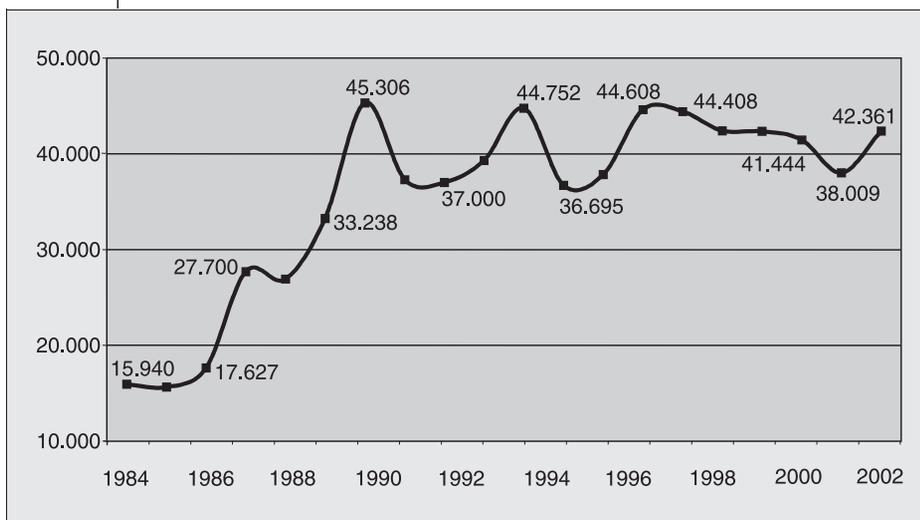
1. Le denunce in complesso negli ultimi venti anni

I dati esaminati fanno parte di quella che viene comunemente definita la “statistica dei fatti delittuosi” e provengono dalla rilevazione che da ormai mezzo secolo viene condotta nel nostro paese dalla Polizia di Stato, dai Carabinieri e dalla Guardia di Finanza, che mensilmente trasmettono informazioni sui delitti di cui sono venuti a conoscenza all’Autorità giudiziaria. I valori riportati nei grafici sono ricavati dai dati dell’Istat per il periodo 1992-1998 e da quelli del Ministero dell’Interno per gli ultimi cinque anni della serie storica.

A partire dagli anni Settanta a Bologna, come del resto in tutta Italia, si è registrato un sensibile aumento, avvenuto in due ondate successive, sia dei reati contro il patrimonio che di quelli contro le persone. Più precisamente i due incrementi si sono avuti dall’inizio alla metà degli anni Settanta e dalla metà degli anni Ottanta all’inizio degli anni Novanta (Barbagli e Pisati, 1995: 239). I dati presentati nel grafico 1 ci consentono di osservare al meglio la seconda ondata che ha portato al picco di 45.306 reati denunciati nel 1990. Da allora si è entrati in una fase di maggiore stabilità che ha tuttavia confermato, specie a partire dal 1997, il trend ascendente: se si fa eccezione per l’anno 2002 in cui il complesso dei delitti ha di poco superato le 38.000 unità, nei restanti anni presi in considerazione il totale è sempre rimasto ampiamente al di sopra della soglia dei 41.000 reati denunciati. Se forse è utile ricordare ancora una volta che i reati effettivamente compiuti non corrispondono a quelli denunciati, è anche vero che è difficile pensare che in questo periodo di tempo siano intervenuti cambiamenti significativi nella propensione delle vittime a denunciare i reati subiti. Una indiretta conferma a questa ipotesi ci viene dal confronto tra i risultati emersi dalle due indagini di vittimizzazione condotte dall’Istat nel

1997/1998 prima e nel 2002 poi dai quali emerge che la quota di sommerso della criminalità è rimasta sostanzialmente invariata. In altre parole le tendenze di fondo osservate dovrebbero rispecchiare in maniera sufficientemente attendibile l'andamento "reale" della criminalità nel capoluogo bolognese. L'approfondimento delle evoluzioni in atto a Bologna in un arco di tempo ventennale mostra che non tutti i reati contro il patrimonio e contro la persona hanno avuto – come si vedrà – lo stesso andamento perché il loro numero è salito con velocità e in fasi diverse. Nelle pagine che seguono si cercherà di dare conto dei cambiamenti avvenuti a Bologna per le diverse tipologie di reato.

Grafico 1 - Totale delitti denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.



Lesioni dolose

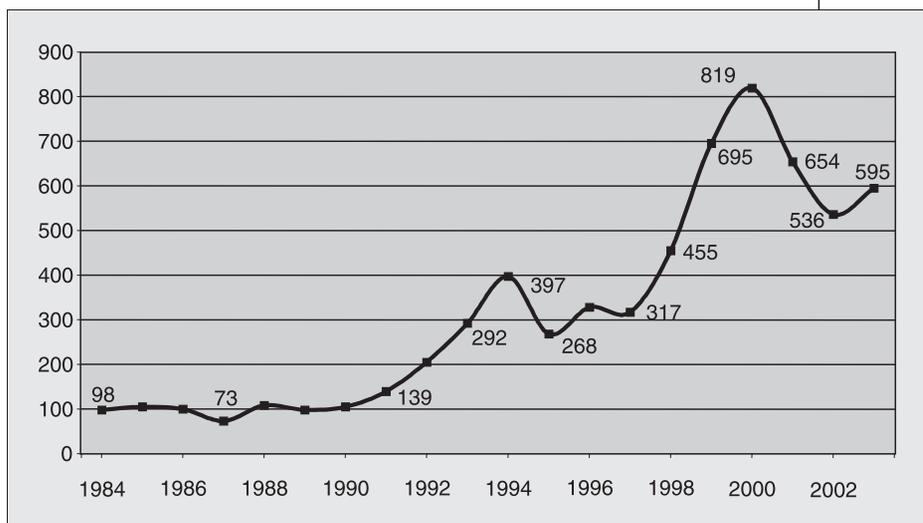
Gli episodi di violenza riconducibili al reato di lesioni dolose appaiono in forte ripresa nella nostra regione come del resto nell'intero paese. Va rilevato che, rispetto al passato, le lesioni dolose si sono diffuse maggiormente e con più rapidità nelle città che non nei contesti rurali. In Italia, l'aumento di questo reato ha interessato in particolare, a partire dal 1991, i comuni capoluogo e una tendenza del tutto analoga si è avuta nella città di Bologna.

Fino al 1990 nel capoluogo regionale l'andamento delle lesioni dolose si è mantenuto costante per poi crescere decisamente: dieci anni dopo questo reato risultava aumentato di ben otto volte. Se si esclude la timida fluttuazione in basso registrata nel 1995, la crescita ha interessato, anche se con intensità diversa, tutti gli anni Novanta. Questo incremento pressoché costante nel capoluogo ha accentuato le distanze con i valori registrati nel resto della provincia, confermando nel territorio bolognese il processo di urbanizzazione del reato di lesioni dolose rilevato in ambito regionale (Andreani e Selmini, 2001: 146).

Purtroppo i dati in nostro possesso non ci dicono nulla sulle altre trasformazioni qualitative di questi comportamenti violenti, in particolare rimangono aperti spazi di approfondimento sulla diversa incidenza dei conflitti tra estranei, specialmente se giovani, rispetto alle violenze che avvengono in famiglia o tra persone legate da vincoli sentimentali, amicali o di lavoro.

Va comunque registrato che a Bologna città negli ultimi tre anni sembra finalmente iniziata una prima fase di contenimento delle denunce di lesioni che ha interrotto il trend di crescita progressivo della seconda metà degli anni Novanta.

Grafico 2 - Lesioni dolose denunciate all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.



I borseggi

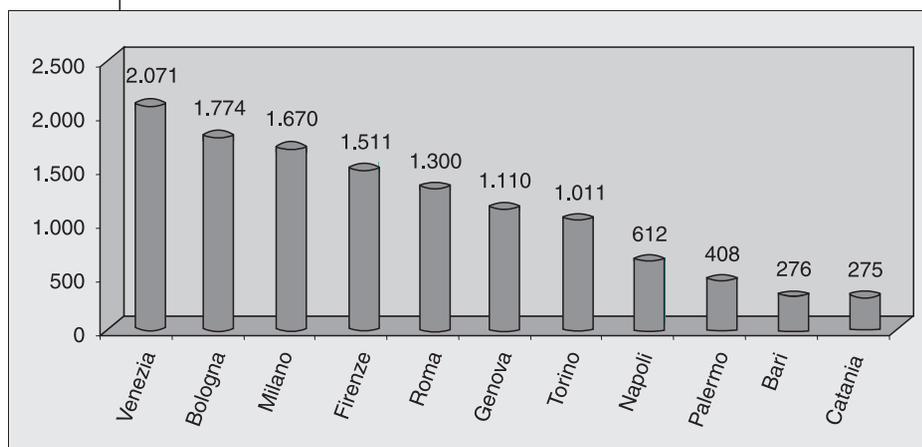
Se dalla seconda metà degli anni Ottanta la criminalità nel suo complesso è cresciuta a Bologna, l'incremento più forte si è certamente avuto per i borseggi, con un picco impressionante proprio nell'ultimo anno: nel 2003 per la prima volta si è sfondato il tetto delle 10.000 denunce registrate nel solo capoluogo.

Dal 1984 al 1990 i borseggi sono quadruplicati e, dopo alcune oscillazioni, negli ultimi dieci anni la loro crescita è stata incessante e progressiva: oggi ne vengono denunciati mediamente quasi otto volte di più di quelli riportati nelle statistiche della delittuosità venti anni fa.

I borseggi sono più diffusi nelle regioni dell'Italia centrale e settentrionale e, per meglio comprendere quanto questa forma di criminalità predatoria rappresenti il vero tasto dolente del territorio bolognese, è utile confrontare la situazione del capoluogo emiliano-romagnolo con quella delle altre città con oltre 300.000 abitanti (Grafico 3).

Nel 1984, Bologna era, insieme a Venezia, la città dell'Italia centrosettentrionale con il tasso di borseggi più basso, mentre in testa a questa graduatoria vi era Milano, seguita da Genova, Firenze, Torino e Roma. Nel decennio successivo la situazione è

Grafico 3 - Borseggi consumati e tentati, ogni 100.000 residenti, denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza a Venezia, Bologna, Milano, Firenze, Roma, Genova, Torino, Napoli, Palermo, Bari e Catania nel 1999. Fonte: Ministero dell'Interno.



radicalmente mutata e a Bologna la crescita del numero di borseggi è stata molto più rapida che in altre città del Nord Italia (Barbagli e Pisati, 1995: 247). Bologna ha superato prima Torino, poi Genova e Roma, infine Milano e Firenze, diventando dal 1995, con Venezia, la città italiana con il tasso più elevato di borseggi. Naturalmente le potenziali vittime dei borseggi non sono solo i residenti bolognesi, ma anche l'ampio numero di city-user che frequentano ogni giorno Bologna, la grande massa di "consumatori metropolitani" attratti dalla Fiera, dall'Università, e dai tanti altri eventi culturali, sportivi o commerciali offerti dalla città.

Una conferma viene anche dal rapporto sullo stato della sicurezza nella provincia di Bologna predisposto dalla Prefettura nel marzo 2001, un felice e interessante contributo alla comprensione dei fenomeni criminosi su scala locale che non ha purtroppo avuto ad oggi alcun seguito.

Il quadro di sintesi sulla situazione dei borseggi mostra che l'incidenza varia significativamente nel corso dell'anno. Le denunce, come nella maggior parte dei capoluoghi, calano nei mesi estivi (luglio e agosto) e crescono e superano la media in concomitanza con il verificarsi di manifestazioni capaci di attrarre un grande numero di visitatori concentrati in spazi definiti. I picchi coincidono con le tradizionali manifestazioni fieristiche che si tengono a Bologna nei mesi di marzo-aprile e ottobre-novembre e raggiungono l'apice nel mese di dicembre, in occasione del Motor Show, la rassegna di auto e motoveicoli che fa affluire nel capoluogo circa 200.000 visitatori al giorno. Tutte le ricerche condotte sono ormai concordi nel dimostrare che questo reato di tipo predatorio avviene principalmente di giorno nei negozi o nei mercati e, ancora di più, nei mezzi pubblici di trasporto (o alle loro fermate) e nell'area della stazione ferroviaria e la sua incidenza risente, più di altre forme di criminalità contro la proprietà, dell'effetto "grande città".

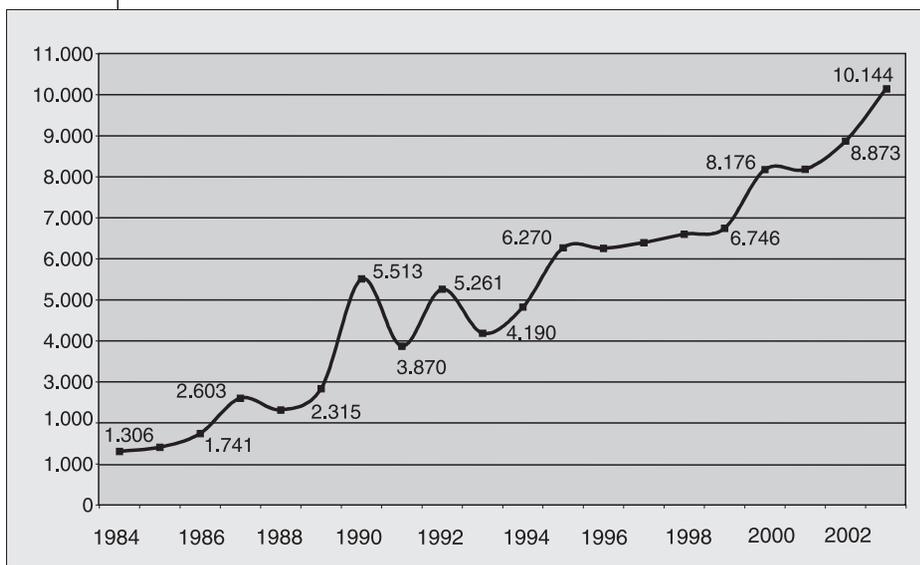
Come mostrato dall'ultima indagine di vittimizzazione condotta dall'Istat, l'alta probabilità di riuscita di un reato è inversamente proporzionale alla sua gravità in termini di rischio per la vittima. Il borseggio, nonostante sia senza dubbio il reato meno redditizio per un ladro (il valore medio del furto è di 205 euro), presenta una probabilità di riuscita superiore all'80% che ne spiega verosimilmente il carattere così invasivo.

La situazione dei borseggi nel capoluogo bolognese rivela un andamento affatto allarmante senza accennare da dieci anni a

questa parte ad alcuna inversione di tendenza. Tuttavia i dati che indicano nei telefoni cellulari, almeno nel recente passato, uno dei principali obiettivi dei borseggiatori possono indurre ad un cauto ottimismo.

Dal luglio di questo anno è infatti attiva la c.d. "Black list", la banca dati dove vengono inseriti i codici dei telefoni cellulari rubati o smarriti, che vengono immediatamente bloccati. Tutti i cellulari possiedono al loro interno un numero identificativo di quindici cifre, chiamato codice Imei e i gestori hanno creato una banca dati che, una volta inserito quel codice, impedisce al telefono cellulare di riconoscere qualunque scheda telefonica. In questo modo i telefoni cellulari rubati dovrebbero divenire inutilizzabili² e dunque di scarsa o nulla attrattiva per i potenziali predatori.

Grafico 4 - Borseggi denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.



Gli scippi

Gli scippi rappresentano una forma di attività predatoria che necessita dell'uso della forza, anche se rivolta piuttosto contro il bene da sottrarre che non contro la persona. Va sottolineato

che la loro incidenza in termini assoluti è decisamente più contenuta di quella dei borseggi.

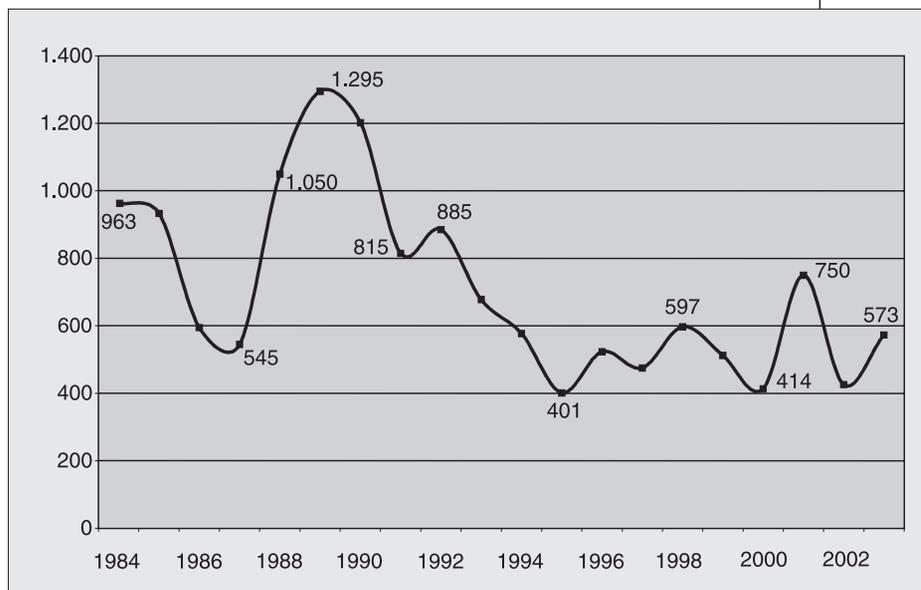
La dinamica degli scippi a Bologna, analogamente a quanto accade in Italia e nella nostra regione, è decisamente in controtendenza con quella dei borseggi.

Il picco degli scippi nel capoluogo emiliano-romagnolo si è avuto nel 1989, per poi diminuire continuamente arrivando a metà degli anni Novanta ad un terzo del livello raggiunto solo sei anni prima. Da allora l'andamento degli scippi è rimasto pressoché costante, se si esclude una riacutizzazione del fenomeno nel 2001 da attribuirsi probabilmente ad un gruppo di "professionisti" provenienti dal capoluogo campano, in seguito contrastato con efficacia dalle Forze dell'Ordine.

A Bologna dunque, nel periodo preso in considerazione, si assiste effettivamente ad una consistente contrazione degli scippi.

Come riportato nel rapporto regionale dello scorso anno (Sacchini, 2003b: 31), questa tendenza deflativa che interessa l'intero paese è, almeno in parte, riconducibile alla riduzione di tossicodipendenti presenti nelle città e al loro internamento massiccio nelle strutture riabilitative o in carcere.

Grafico 5 - Scippi denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.



I furti in negozi

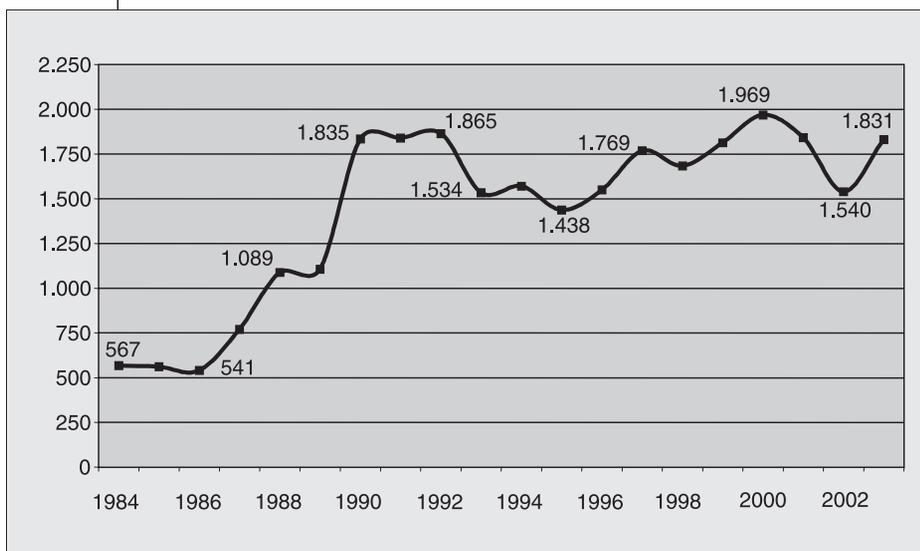
I furti che colpiscono specificamente la categoria dei commercianti rientrano a far parte delle forme di criminalità predatoria in aumento sia a Bologna che in Emilia-Romagna e in Italia.

A Bologna la crescita più forte si è avuta a metà degli anni Ottanta quando il numero di furti denunciati nei negozi è più che triplicato. Questo deciso aumento si è poi stabilizzato, pur con alcune oscillazioni, negli anni successivi.

Un simile andamento diviene meno comprensibile se lo si pone in relazione con l'enorme diffusione, nell'ultimo decennio, dei sistemi di sicurezza passiva all'interno degli esercizi commerciali³.

L'utilizzo sempre più comune di telecamere a circuito chiuso e di dispositivi antitaccheggio, non solo all'interno dei grandi centri commerciali, dovrebbe giustificare un'inversione di tendenza che invece non si è avuta. È ragionevole supporre allora che i beni sottratti siano di modesto valore: oggetti che, proprio per il costo contenuto, risultano essere scarsamente controllati o protetti da apparecchiature antifurto e quindi più facilmente predabili.

Grafico 6 - Furti in negozi denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.

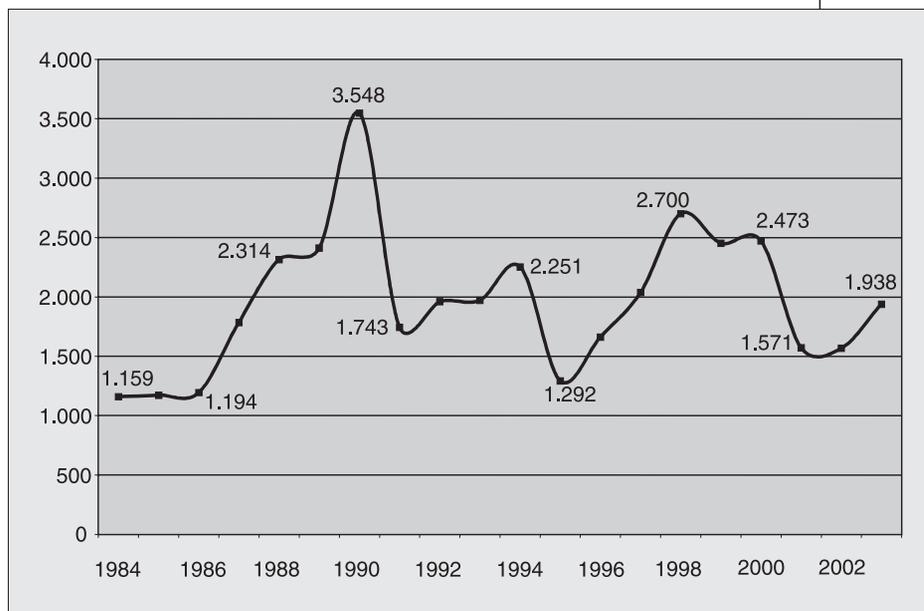


I furti in appartamento

Per quanto riguarda i furti in appartamento le statistiche ufficiali si avvicinano, più che per altri reati, al dato reale. L'ultima indagine di vittimizzazione condotta a livello nazionale dall'Istat mostra che, per il furto consumato in abitazione principale, il sommerso, ossia lo scarto tra i reati registrati e quelli effettivamente compiuti, si attesta attorno al 30%. Si può quindi attribuire un elevato indice di rappresentatività all'andamento ventennale, di seguito presentato, delle denunce riportate a Bologna per i furti in appartamento.

Attraverso i dati delle indagini di vittimizzazione, sappiamo inoltre che nelle aree metropolitane questo genere di furti avviene prevalentemente di giorno e senza la necessità di scassinare porte e finestre. Questi aspetti, connessi alla circostanza che i furti in appartamento sono più frequenti nell'Italia centro-settentrionale, sono probabilmente riconducibili al fatto che al Nord e nelle grandi città il tasso di attività della popolazione femminile è più alto e di conseguenza le case

Grafico 7 - Furti in appartamento denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.



rimangono disabitate e incustodite ogni giorno per un numero maggiore di ore.

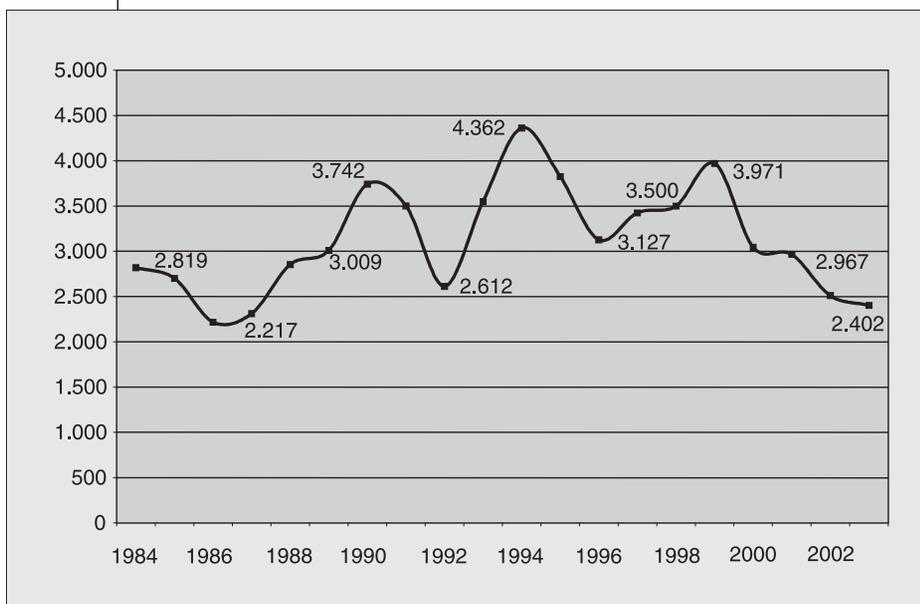
A Bologna città il numero dei furti in appartamento ha subito una fortissima impennata dal 1988 al 1990 raggiungendo in quell'anno il picco nella serie storica presa in considerazione con oltre 3.500 reati denunciati. La frequenza dei furti si è successivamente ridimensionata per crescere nuovamente dal 1997 al 2000. Negli ultimi tre anni si assiste ad una nuova contrazione che tuttavia mantiene il numero dei furti in appartamento su livelli superiori a quanto si registrava a metà degli anni Ottanta.

I furti di autoveicoli

I dati ufficiali che riguardano i furti di autoveicoli, rispetto a qualsiasi altra forma di reato contro la proprietà, soffrono in misura molto minore gli effetti di distorsione dovuti alla diversa propensione denunciataria delle vittime.

Ancora l'ultima indagine di vittimizzazione dell'Istat ci informa

Grafico 8 - Furti di autoveicoli denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.



che i furti di veicoli consumati rappresentano i reati che più vengono denunciati ed in una percentuale comunque superiore al 90% dei casi.

Le motivazioni che spingono la vittima alla denuncia in questo caso sono molteplici. In generale vi sono, innanzitutto, ragioni strumentali di tipo economico finalizzate o a facilitare il ritrovamento del veicolo rubato o ad ottenere un risarcimento assicurativo. A queste motivazioni se ne aggiungono altre di cautela personale, poiché il veicolo potrebbe essere stato rubato da qualcuno intenzionato ad utilizzarlo per compiere altri reati. La corrispondenza tra i reati registrati e quelli effettivamente compiuti per questa tipologia di delitto dunque è massima.

A Bologna l'andamento dei furti di autoveicoli, dopo un periodo di flessione durato fino a tutto il 1986 in analogia con quanto accadeva sul piano nazionale, ha iniziato a crescere, con l'eccezione del 1992, fino a raggiungere il picco nel 1994 con ben 4.362 autoveicoli rubati. Dopo alcune oscillazioni, dal 2000 si è registrata una tendenza decisamente decrescente che ci consente di ribadire le conclusioni di Massimo Pavarini sui furti di autovetture riportate nel terzo rapporto annuale regionale: a Bologna "il rischio di vedersi rubare la macchina è nel tempo di molto diminuito" (Pavarini, 1997: 161). Del resto la posizione periferica del capoluogo emiliano-romagnolo rispetto ai mercati della ricettazione di autoveicoli o di parti di essi era già emersa dai dati della indagine di vittimizzazione Istat del 1997-1998 (Ricci, 1999: 278).

I furti su autoveicoli

L'andamento dei furti su autoveicoli, una tipica manifestazione di criminalità di strada, ha segnato nell'ultimo decennio un significativo decremento sia a Bologna che a livello nazionale. Il numero di furti su auto in sosta a Bologna è più che raddoppiato dal 1994 al 1990, unico anno in cui si sono registrati oltre 8.000 reati di questo genere, ma si è poi dimezzato nel quinquennio seguente. Successivamente la frequenza di questo reato si è stabilizzata per calare ancora negli ultimi tre anni fino a raggiungere di nuovo i livelli contenuti di venti anni fa.

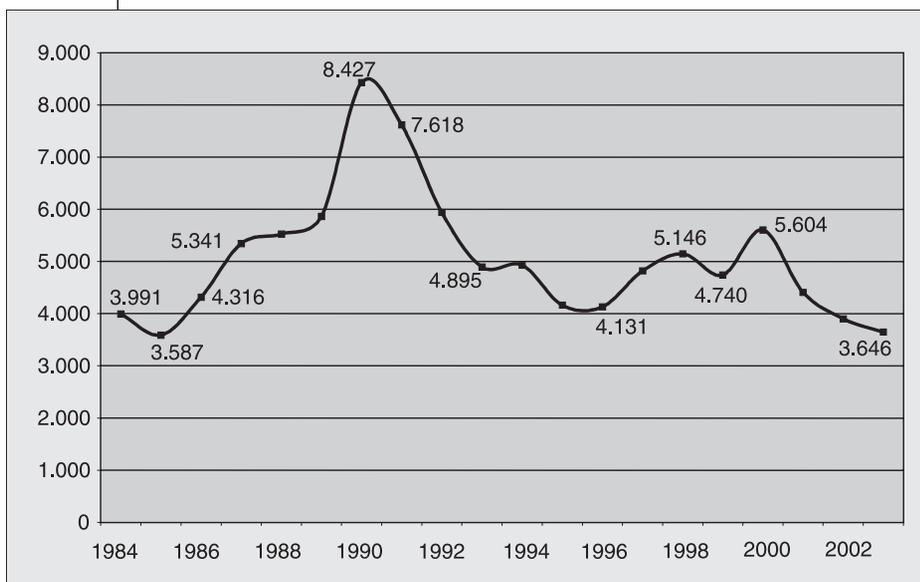
La dinamica dei furti su autoveicoli, imputabili massimamente alla presenza di giovani tossicodipendenti sul territorio urbano, presenta non a caso forti analogie con quella degli scippi.

Anche in questa occasione dunque la tendenza deflativa può essere spiegata con la diminuzione di tossicodipendenti presenti nelle città, ma non solo.

Le ricerche vittimologiche dimostrano che l'oggetto più frequentemente rubato all'interno di un veicolo è l'autoradio. Negli ultimi anni proprio i dispositivi di protezione delle autoradio (frontalini estraibili, card di riconoscimento e attivazione, ecc.) si sono così fortemente sviluppati e diffusi da rendere sempre meno agevole il furto.

Una conferma in questo senso ci viene dall'analisi comparata delle due indagini di vittimizzazione condotte dall'Istat nel 1997-1998 e 2002: a distanza di cinque anni la quota di famiglie vittime dei furti di autoradio è scesa dal 60,2 al 50,6% a livello nazionale e ancora di più nelle regioni del Nord Italia. Se si aggiunge che degli altri oggetti sottratti dalle auto in sosta una buona parte è costituita da telefoni cellulari, i cui furti nel futuro dovrebbero ridursi per le ragioni precedentemente ricordate, si può ben comprendere come le attese che questo reato confermi un andamento decrescente sono al minimo ragionevolmente fondate.

Grafico 9 - Furti su autoveicoli denunciati all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.

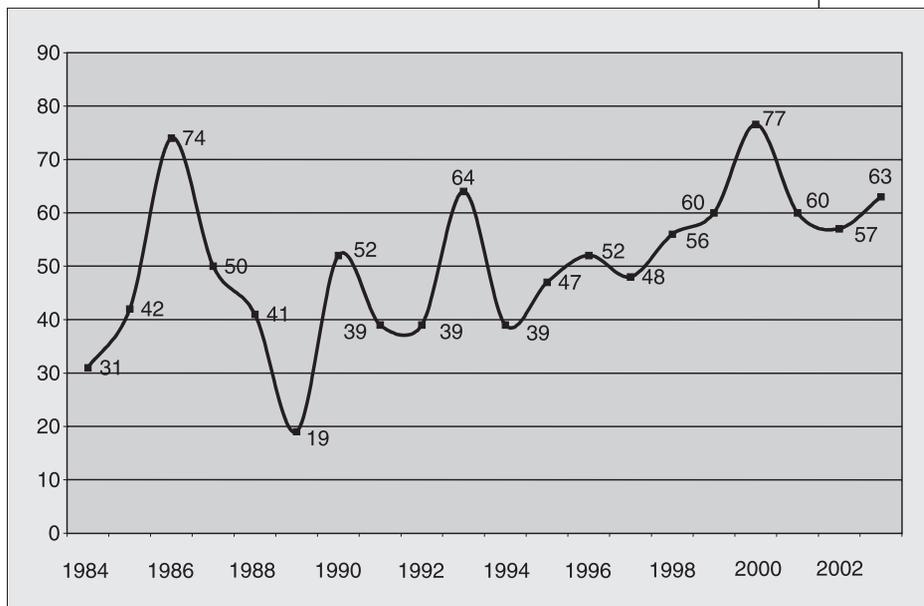


Le rapine contro banche ed uffici postali

La frequenza con cui avvengono le rapine in banca e negli uffici postali è decisamente ridotta in rapporto all'incidenza dei reati predatori precedentemente analizzati, anche se l'esposizione mediatica tende frequentemente a sovradimensionarne l'impatto.

Negli anni Novanta, contrariamente a molti delitti contro la proprietà individuale, le rapine in banca sono aumentate nel nostro Paese, ma non in maniera uniforme. Se infatti il tasso delle rapine è leggermente calato nell'Italia meridionale e insulare, nel nord e nel centro si è più che raddoppiato (Ministero dell'Interno, 2001: 53). Questa crescita ha interessato anche la nostra regione, che negli stessi anni ha visto triplicare i tassi delle rapine consumate sul proprio territorio. A Bologna, l'andamento delle rapine ha subito continue oscillazioni, ma nel primo dei decenni presi in considerazione, se si esclude il picco toccato nel 1986 (74 casi), la media annuale si è mantenuta su dimensioni più contenute rispetto a

Grafico 10 - Rapine in banca ed uffici postali denunciate all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.



quello successivo. Infatti nella decade 1994-2003 le rapine sono complessivamente aumentate quasi del 25% rispetto alla precedente e hanno toccato il loro vertice nel 2000 con ben 77 casi denunciati.

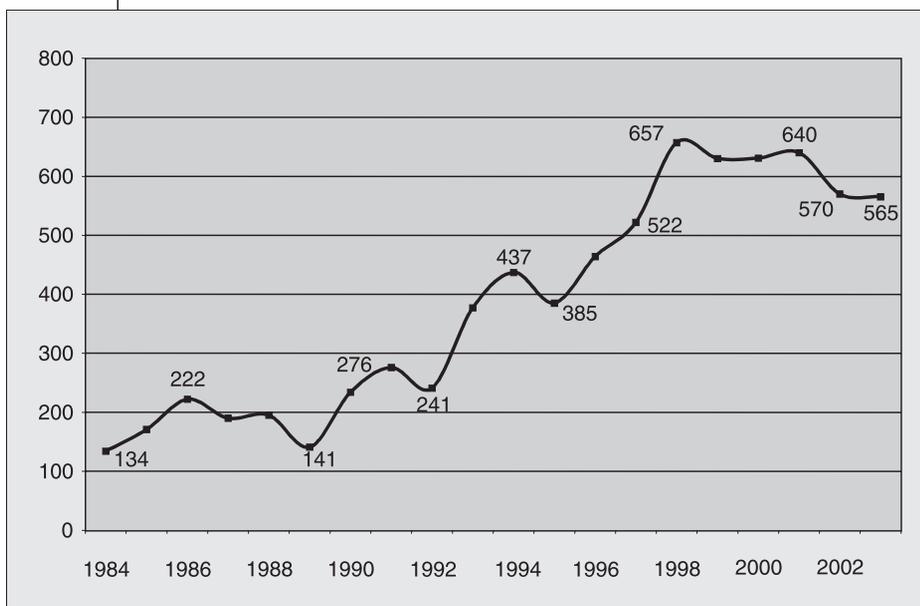
Il rapporto sullo stato della sicurezza della Prefettura di Bologna conferma anche nel capoluogo emiliano-romagnolo le trasformazioni avvenute negli stessi anni in Italia per le rapine in banca. Le rapine sono più numerose di ieri, ma sono contestualmente mutate le modalità operative ed è diminuita la remuneratività, ossia l'ammontare medio di denaro ricavato.

A Bologna è cresciuta infatti la quota di rapine in banca compiute da singoli rapinatori, dotati di minore professionalità, spesso armati con un semplice cutter, che agiscono senza una mirata pianificazione del colpo.

Il totale rapine

La rapina è una sorta di furto violento che, per oltre l'80% dei casi, si rivolge contro abitazioni, negozi o persone. Le rapine in

Grafico 11 - Rapine denunciate all'Autorità giudiziaria dalla Polizia di Stato, dall'Arma dei Carabinieri e dal Corpo della Guardia di Finanza nel Comune di Bologna nel periodo 1984-2003. Valori assoluti.



banca o negli uffici postali precedentemente analizzate costituiscono dunque solo una parte del complesso delle rapine denunciate, e neppure quella più rilevante.

In questa categoria di reato compaiono dunque altri fatti molto diversi tra loro: dalle rapine in danno di farmacie, di tabaccherie o di rappresentanti di preziosi all'assalto ad un passante in una via cittadina.

Il totale delle rapine denunciate nel Comune di Bologna dal 1984 al 1998, anno in cui ha raggiunto il picco (657 casi), è quasi quintuplicato. Da allora le rapine sono rimaste su livelli record e solo nell'ultimo biennio è iniziata una timida discesa che tuttavia conferma in città il forte aumento nel tempo di questo tipo di reato.

2. Criminalità, sicurezza e opinione pubblica

Nelle pagine che seguono verranno analizzati i risultati delle indagini in materia di sicurezza urbana commissionate dal Comune di Bologna e rivolte ad un campione rappresentativo di cittadini del capoluogo regionale.

La popolazione di riferimento dell'indagine campionaria è stata costruita sulla base di quattro variabili: età, sesso, livello di istruzione e zona di residenza, con la distinzione tra residenti nel centro storico (entro le mura) e periferia (fuori le mura) del Comune di Bologna.

Le indagini, effettuate consecutivamente ogni anno dal 2000 al 2003, sono state condotte sempre dal Centro Demoscopico Metropolitano (MeDeC) della Provincia di Bologna tramite interviste telefoniche basate sul sistema CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*).

La comparabilità è assicurata dall'invarianza della tecnica di campionamento e del questionario⁴.

Le aree tematiche indagate attraverso il sondaggio che qui si commentano riguardano: 1) i problemi maggiormente temuti dai cittadini e l'allarme sociale; 2) la percezione di insicurezza nella zona in cui si vive; 3) le esperienze di vittimizzazione; 4) le opinioni sugli immigrati; 5) i comportamenti di autotutela.

Attraverso le risposte dei cittadini bolognesi interpellati in questi ultimi quattro anni dalle inchieste promosse dal Comune si cercherà dunque di comprendere quanto e in che misura sia

mutata la percezione soggettiva di allarme sociale di fronte ai pericoli determinati dai fenomeni di criminalità e disordine urbano diffuso.

La preoccupazione per la criminalità: la sicurezza come problema sociale

La prima dimensione esaminata mira a stimare quanto la sicurezza sia percepita come una preoccupazione sociale.

La criminalità di strada si conferma la prima preoccupazione segnalata dai cittadini bolognesi: il 38,5% degli intervistati la colloca tra i primi tre problemi che maggiormente creano apprensione nell'ultimo anno. La crescita di quasi otto punti percentuali registrata nel 2003 va probabilmente imputata al mitigarsi dei timori dei bolognesi per gli eventi internazionali seguiti agli attentati dell'11 settembre, che al contrario furono in grado di relativizzare fortemente nell'anno precedente la paura per la microcriminalità (Pavarini, 2001: 62 e ss.).

In altre parole, a fronte del parziale ridimensionamento della paura per la guerra e il terrorismo nell'ultimo anno, il tema della piccola criminalità sarebbe tornato ad assumere il ruolo di "carta moschicida" dell'universo delle paure al di là della sua reale temibilità oggettiva.

Una conferma indiretta ci viene dal calo progressivo nel periodo dei valori riferiti alla droga e all'immigrazione (Grafico 12), due problemi indubbiamente legati alla dimensione della microcriminalità.

Se il tema della piccola criminalità rimane ben distante dall'apice delle sue *performance* raggiunto nel giugno 2001 (il dato allora era balzato al 47,9%), resta comunque decisamente al primo posto tra le cause di maggior preoccupazione dei cittadini bolognesi diversamente da quanto accadeva a metà degli anni Novanta. In due indagini condotte nel capoluogo regionale da "Città sicure" nel 1995 e nel 1997 (non riportate in tabella) la paura in generale per la criminalità spuntava rispettivamente il terzo e il secondo posto, distanziata sempre dal pericolo della disoccupazione giovanile e nel 1995 anche

dal degrado delle istituzioni (Pavarini, 1997: 180; Mosconi, 1996: 117).

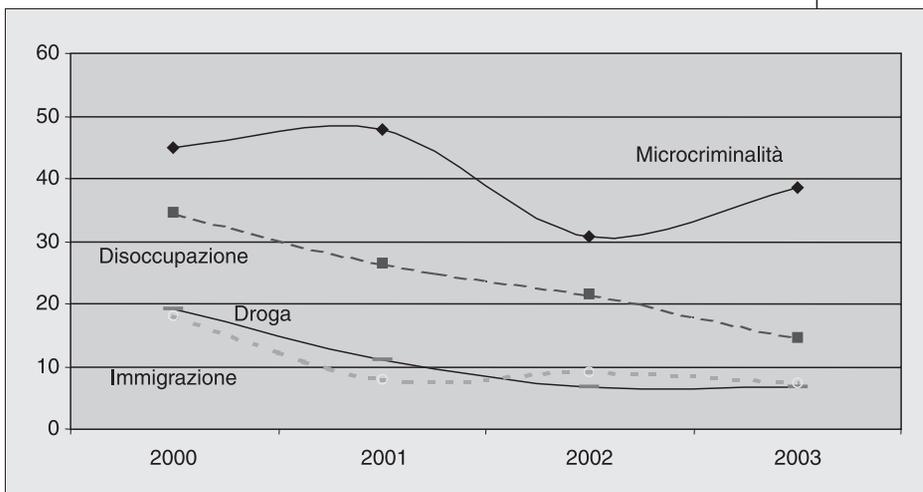
Addirittura nel 1995 la preoccupazione per la criminalità espressa a Bologna risultava inferiore al dato regionale, un'eventualità mai più verificatasi nelle successive indagini.

Il primato delle questioni economico-occupazionali nell'agenda problematica generale dei bolognesi nella seconda metà degli anni Novanta, che può forse stupire in un territorio così dinamico e sviluppato, va ragionevolmente ricondotto all'impatto delle politiche nazionali di risanamento finanziario e di adeguamento ai parametri europei.

Nelle rilevazioni promosse dal Comune di Bologna il tema della disoccupazione si riduce invece progressivamente e appare compensato solo in parte nell'ultimo anno dal problema della crescita del "costo della vita" (+ 2,8%).

Tornano infine a salire i timori per l'inquinamento e il traffico.

Grafico 12 - *Andamento di quattro preoccupazioni sociali a Bologna nel periodo 2000-2003. Valori percentuali.*



Tab. 1 - Risposte alla domanda "Quali sono, in generale, nella realtà di oggi i tre problemi più preoccupanti?"^a, a Bologna città nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2000	2001	2002	2003
Microcriminalità	44,8	47,9	30,6	38,5
Disoccupazione	34,4	26,4	21,5	14,6
<i>Inquinamento o traffico^b</i>		26,7	17,6	22,7
Inquinamento	24,6	18,9	11,9	17,9
Traffico		11,0	6,9	7,7
Droga	19,1	10,9	6,7	6,8
Salute/malattie	14,5	12,9	14,9	9,6
Costo della vita	11,6	10,7	10,6	13,4
Immigrazione	17,9	8,1	9,0	7,2
Caduta dei valori	7,2	9,7	11,3	8,1
Crim. organizzata	7,8	4,6	22,1	2,9
<i>Pericolo di guerra o terrorismo^b</i>			22,2	12,2
Pericolo di guerra	3,5	2,1	15,6	10,6
Terrorismo	-	-	9,3	4,0
Dis. paesi ricchi/poveri	3,5	3,3	9,7	6,4
Crisi della famiglia	1,4	4,7	3,5	2,5
Crisi politica	3,8	3,1	2,0	-
Altro	19,9	18,7	16,3	24,0
Non so	1,2	3,3	4,0	11,2
Non risponde	0,3	-	0,5	1,6
N	346	700	404	1102

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

^b Per cogliere la percezione rispetto a tematiche ritenute similmente esemplificative di un unico stato di preoccupazione, sono state calcolate due ulteriori variabili: la prima riporta la percentuale di persone che hanno dichiarato l'"inquinamento" o il "traffico" tra i primi tre problemi (tale percentuale non esiste per il 2000 in quanto non era prevista la modalità di risposta "traffico"); la seconda la quota di coloro che hanno dichiarato il "pericolo di guerra" o il "terrorismo" (modalità di risposta non presente nelle rilevazioni 2000 e 2001) tra i primi tre problemi.

La percezione della tendenza della criminalità in Italia e a Bologna

Al fine di valutare la percezione specifica della criminalità, viene chiesto ai cittadini di Bologna di esprimere una propria opinione rispetto all'andamento della criminalità in Italia e nella città nei dodici mesi precedenti. Si tratta naturalmente di una percezione mediata da valori e da giudizi personali che, come rimarcato in diverse ricerche, si trova spesso in distonia con il reale andamento delle denunce.

Per la prima delle due valutazioni è possibile estendere il confronto anche alle indagini condotte da "Città sicure" nel 1995 e nel 1997.

Va immediatamente rilevato che, a partire dal 2001, diminuisce di oltre quindici punti percentuali la percezione della comunità bolognese che la criminalità a livello nazionale sia aumentata nei dodici mesi precedenti.

Seppure con una contrazione registrata nell'ultimo anno, cresce nel periodo la quota di intervistati che ritengono stabile l'andamento della criminalità nel nostro paese.

Alcuni incroci che, così come di seguito, non vengono riportati in tabella per motivi di spazio, consentono di articolare e differenziare la preoccupazione per la criminalità all'interno del campione intervistato. Anche nell'ultimo anno le donne si confermano più propense a ritenere che la criminalità in Italia

Tab. 2 - Risposte alla domanda "A suo avviso, negli ultimi 12 mesi, la criminalità in Italia è...."^a, a Bologna città, nel giugno 1995, 1997, 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	1995	1997	2000	2001	2002	2003
Diminuita	3	1	2,3	4,6	4,5	4,5
Rimasta ai livelli precedenti	22	22	25,1	33,1	35,4	28,2
Aumentata	66	71	68,5	53,1	47,1	52,6
Non sa	9	6	4,0	9,1	13,0	14,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	420	400	346	700	404	1102

^a Nel 1995 e 1997 la formulazione della domanda era: "Negli ultimi tempi in Italia la criminalità è....".

sia aumentata, esprimono infatti una simile valutazione quasi nel 60% dei casi, circa quindici punti in percentuale più degli uomini (45,1%). Le opinioni più allarmate sono soprattutto diffuse tra chi ha ragionevolmente un minor accesso diretto alle informazioni: le persone più anziane e, con intensità ancora maggiore, quelle con un basso livello di scolarità (63,2%).

A Bologna è ancora il 52,6% degli intervistati a ritenere in aumento in città la criminalità, esattamente la stessa quota che la valuta in crescita su tutto il territorio nazionale.

Nel capoluogo bolognese nell'ultimo anno di rilevazione, diversamente da quanto avviene in Emilia-Romagna per i comuni con più di 50.000 abitanti⁵, non appare alcuno scarto tra i due livelli (nazionale e locale) del problema. Nei comuni più grandi della regione si mantiene infatti un divario di oltre dieci punti percentuali tra le opinioni che stimano in crescita la criminalità in Italia (58%) e quelle che riscontrano un analogo incremento nel proprio comune di residenza (47%, si veda Sacchini, 2003: 41).

La nuova ripresa della delittuosità manifesta nell'ultimo anno nel capoluogo regionale sembra peraltro legittimare la maggiore apprensione dimostrata dai bolognesi intervistati.

Se disaggreghiamo poi i dati per sesso, classi di età e livello di istruzione, le considerazioni sopra riportate rispetto alle opinioni sull'andamento congiunturale della criminalità in Italia possono essere sostanzialmente ribadite anche per quanto riguarda le valutazioni su Bologna città.

Tab. 3 - Percezione della tendenza della criminalità nel Comune di residenza - Risposte alla domanda "A suo avviso, negli ultimi 12 mesi, nel suo Comune la criminalità è diminuita, rimasta invariata o aumentata?" a Bologna città, nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2000	2001	2002	2003
Diminuita	5,5	6,0	7,2	6,9
Rimasta ai livelli precedenti	33,5	43,3	42,6	31,7
Aumentata	54,9	43,9	37,4	52,6
Non sa	6,1	6,9	12,9	8,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
N	346	700	404	1102

La sicurezza a livello locale

Le opinioni riportate nel paragrafo precedente fanno riferimento a situazioni generali che risultano estranee all'esperienza personale diretta e possono essere considerate più come reazioni emotive e irrazionali influenzate da luoghi comuni o dalle tematizzazioni del fenomeno della criminalità proposte dai media. Per accertare convinzioni maggiormente elaborate sul tema, viene richiesto agli intervistati di dare un giudizio sul grado di sicurezza della città rispetto al pericolo della criminalità urbana. Nel periodo dal 2000 al 2003 a Bologna si assiste ad una diminuzione della percezione dell'allarme sociale relativo alla criminalità.

Rispetto al 2000, la quota di persone che ritengono il proprio comune "poco o per niente sicuro" per quanto riguarda il pericolo della criminalità è calata di oltre sei punti percentuali e nell'ultimo anno si conferma sostanzialmente stabile.

La valutazione complessivamente soddisfacente della sicurezza del proprio comune di residenza è confermata anche nell'ultimo anno da oltre la metà dei bolognesi (quasi il 55% degli intervistati), contrariamente a quanto accadeva nel giugno 2000: allora la quota degli interpellati che reputava il comune "molto o abbastanza sicuro" si arrestava al 49,7%.

I dati raccolti sembrano dunque indicare la presenza a Bologna di una minore preoccupazione per la criminalità in ambito locale rispetto al passato.

Tab. 4 - Risposte alla domanda "Per quanto riguarda il pericolo della criminalità, secondo lei il suo Comune è molto, abbastanza, poco o per niente sicuro?" a Bologna città, nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2000	2001	2002	2003
Molto sicuro	2,6	2,3	3,8	1,4
Abbastanza sicuro	47,1	54,7	51,1	53,0
<i>Molto+abbastanza</i>	<i>49,7</i>	<i>57,0</i>	<i>54,9</i>	<i>54,4</i>
Poco sicuro	43,1	37,6	33,9	37,7
Per niente sicuro	5,2	3,0	7,0	4,2
<i>Poco + per niente</i>	<i>48,3</i>	<i>40,6</i>	<i>40,9</i>	<i>41,8</i>
Non sa	2,0	2,4	4,3	3,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
N	346	700	404	1.102

Secondo una modalità percettiva ben conosciuta dalla letteratura scientifica, la sensazione di insicurezza tende ad attutirsi quanto più ci si avvicina alla dimensione ristretta della propria zona abitativa. A questa dinamica non sfuggono i cittadini bolognesi, ma con una tendenza molto articolata e meno netta che altrove.

Dal 2001 sono state introdotte altre due domande nel questionario utilizzato per approfondire ulteriormente i giudizi dei cittadini bolognesi riguardo alla insicurezza sociale prodotta dalla presenza della criminalità nella zona di residenza. Più in particolare è stato chiesto agli intervistati di valutare il profilo di rischio criminale nella zona in cui abitano e di comparare successivamente, sotto questo aspetto, la propria zona di residenza con le altre aree della città.

Circa un terzo degli interpellati giudica nell'ultimo anno la situazione della propria zona di residenza "molto o abbastanza grave" rispetto al problema della criminalità. La percentuale di intervistati che esprimono tale opinione si riduce dal 2002 di tre punti percentuali, ma appare decisamente superiore alla quota di rispondenti (23,5%) che nello stesso anno manifestano una simile giudizio nei comuni della regione con più di 50.000 abitanti.

Una conferma del fatto che il giudizio del rischio criminale della propria zona di residenza peggiori nei comuni centro di aree metropolitane ci viene ancora una volta dall'ultima indagine di vittimizzazione dell'Istat. La zona in cui si vive è ritenuta molto o abbastanza a rischio di criminalità nel 36,8% dei casi - una quota molto simile a quella registrata a Bologna dunque - per poi diminuire fino al 11,1% per chi abita nei comuni più piccoli (fino a 2.000 abitanti).

Rispetto a questa domanda è poi possibile un confronto con il sondaggio condotto ormai nove anni fa da "Città sicure". Allora il giudizio appariva certamente più positivo: il 72% degli intervistati riteneva la criminalità nella propria zona un problema poco o per nulla grave, tale quota nel 2003 risulta crollata di ben dieci punti percentuali.

Sembra dunque che il miglioramento delle valutazioni riferite al grado di sicurezza del comune di residenza non riverberi alcun effetto sulla percezione del pericolo nel contesto sociale più conosciuto dagli intervistati che anzi appare peggiorare rispetto al passato.

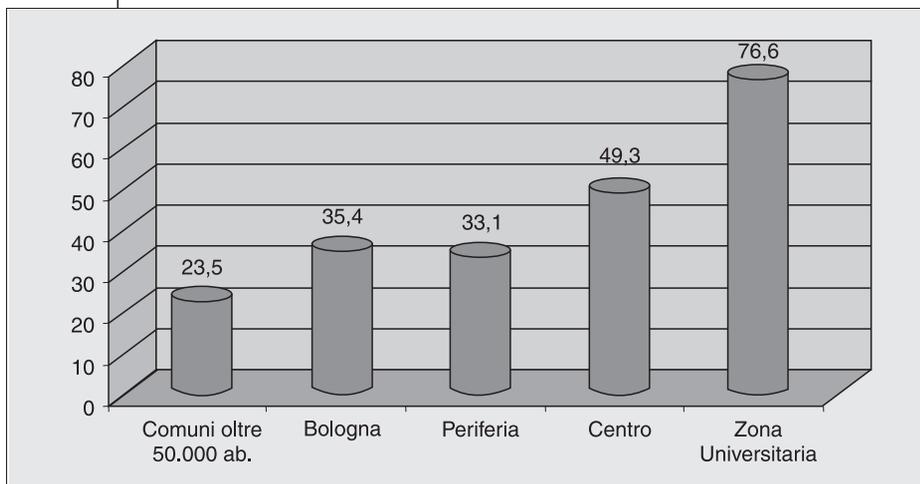
Se ancora le donne e le persone con un basso livello di istruzione esprimono i pareri più allarmati, in questo caso la variabile della zona di residenza sembra essere decisiva per orientare diversamente il giudizio dei rispondenti.

Come già si era evidenziato nella specifica indagine condotta nel solo centro storico di Bologna nell'autunno 2002 e presentata nel rapporto annuale dello scorso anno (Nobili, 2003: 99), i residenti entro i confini delle mura giudicano in maniera molto più severa le condizioni di sicurezza della propria zona di residenza. Questo dato si conferma anche nell'indagine a campione allargato del giugno 2003: nel centro storico i giudizi si dividono in maniera pressoché identica tra chi valuta il problema della criminalità "abbastanza o molto grave" (49,3%) e chi poco o per nulla preoccupante (48,9%). Addirittura nella zona universitaria, ovvero la porzione Nord-Est del centro storico, si ribaltano le proporzioni con il dato complessivo registrato nell'intero territorio comunale e ben il 76,6% dei residenti interpellati giudica la situazione della propria zona "abbastanza o molto grave". Il centro cittadino, ed in particolare la zona universitaria, si conferma quindi l'area della città ove è più radicata una consistente percezione di insicurezza.

Tab. 5 - Risposte alla domanda "Nella zona in cui lei abita, la criminalità è un problema..." a Bologna città, nel giugno 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2001	2002	2003
Molto grave	4,4	7,1	5,3
Abbastanza grave	27,7	31,4	30,1
<i>Molto + abbastanza</i>	<i>32,1</i>	<i>38,5</i>	<i>35,4</i>
Poco grave	62,1	49,7	56,7
Per niente grave	4,1	8,4	5,3
<i>Poco + per niente</i>	<i>66,2</i>	<i>58,1</i>	<i>62,0</i>
Non so	1,6	3,4	2,6
Totale	100,0	100,0	100,0
N	700	404	1102

Grafico 13 - Percentuale di intervistati che valutano la criminalità, nella zona in cui abitano, un problema molto o abbastanza grave nel 2003.



L'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 ci consente un raffronto esteso anche agli anni 1995 e 1997.

Rispetto alle indagini realizzate negli anni Novanta la percezione che il problema della criminalità sia meno grave nella zona in cui si vive in relazione alle altre zone della città è diminuita anche di venti punti percentuali e solo nell'ultimo anno preso in considerazione la maggioranza assoluta dei rispondenti (56,4%) torna ad esprimere una simile valutazione.

È un giudizio che si distribuisce in maniera abbastanza uniforme per sesso, età e livello di istruzione, anche se in maniera più accentuata tra i maschi, i più giovani e le persone più istruite.

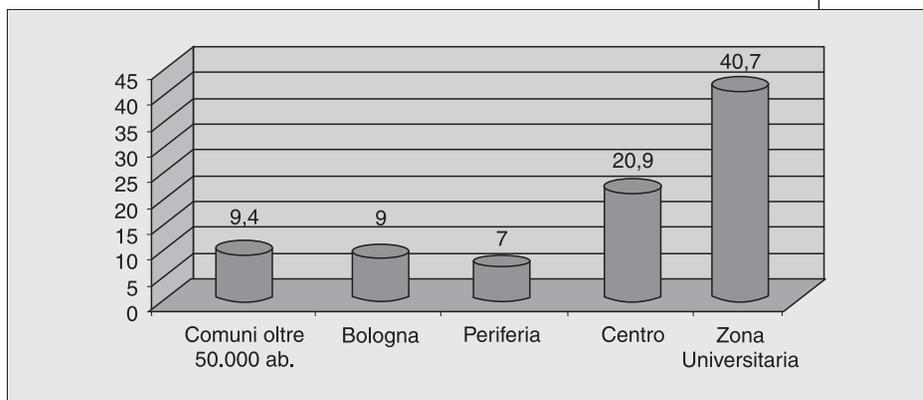
La zona di residenza si conferma ancora una volta la variabile decisiva.

Nella periferia (fuori le mura) le opinioni si ripartono in maniera analoga al dato cittadino complessivo, mentre nel centro storico cala di dieci punti percentuali il giudizio di

Tab. 6 - Risposte alla domanda "Rispetto alle altre zone del suo comune, secondo lei il problema della criminalità nella zona in cui abita, è..." a Bologna città, nel giugno 1995, 1997, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	1995	1997	2001	2002	2003
Più grave	7	9	7,3	11,2	9,0
Ugualmente grave	27	28	40,9	38,7	28,6
Meno grave	62	60	48,0	42,3	56,4
Non so	4	3	3,9	7,8	6,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	420	400	700	404	1102

Grafico 14 - Percentuale di intervistati che valutano, nella zona in cui abitano, la criminalità un problema più grave rispetto alle altre zone del comune di residenza nel 2003.



minore pericolosità della propria zona (46,4%) e cresce fino al 20,9% la quota di residenti che esprimono una convinzione opposta.

Di nuovo è nella zona universitaria del centro storico che si concentrano le opinioni più allarmate: oltre il 40% dei residenti interpellati, ed in particolare le donne e le persone in età adulta, reputano più grave la situazione della propria zona e solo il 21,7% degli abitanti la giudica meno grave.

I fastidi nella zona di residenza

La domanda relativa ai fatti che danno fastidio nella zona di residenza (una domanda “aperta” che permette più risposte) ci consente di comprendere in maniera più approfondita quale sia l’origine dell’insicurezza dei cittadini bolognesi, quantomeno nella rappresentazione che essi stessi se ne fanno.

Nell’ultimo anno torna a farsi severo il giudizio sulle condizioni della propria zona di residenza: quasi due bolognesi intervistati su tre segnalano la presenza di almeno un fastidio nella zona in cui risiedono, con un incremento di oltre dieci punti percentuali rispetto all’anno precedente. In particolare le valutazioni più contrariate provengono dalle donne e dalle persone più istruite. Anche nel 2003 risultano prevalenti, tra i fattori ritenuti maggiormente critici e ansiogeni dai cittadini bolognesi, quelli legati alla vivibilità urbana (traffico, sporcizia, atti vandalici, ecc.). Questo ambito problematico, segnalato complessivamente da circa il 40% degli intervistati, rimane in città pressoché costante. Riguardo alle principali variazioni relative alle condizioni di vivibilità urbana registrate nell’ultimo anno, va rimarcato il disagio legato alle difficoltà di parcheggio che aumenta dal 3,5 al 12,4%, anche se in parte compensato dal ridimensionamento del problema del traffico, che si riduce dal 10 al 4%.

La problematicità metropolitana di molti dei fastidi indicati è peraltro testimoniata dal fatto che la quota di cittadini che avvertono almeno un fattore di disagio a Bologna sopravanza di ben otto punti percentuali quella espressa nello stesso anno dai residenti nei comuni di oltre 50.000 abitanti della Regione Emilia-Romagna.

Appaiono meno urgenti, ma in crescita e segnalati complessivamente da quasi il 20% degli intervistati i problemi connessi alla percezione di abbandono del territorio, ovvero tutti quei fatti riconducibili al degrado c.d. sociale che rafforzano la convinzione di vivere in un’area occupata da figure ritenute potenzialmente pericolose. Tra queste preoccupazioni, dopo un periodo di contrazione, torna a crescere e raggiunge il suo apice nei quattro anni analizzati il fastidio per la presenza di extracomunitari, segnalato dall’11,4% degli intervistati.

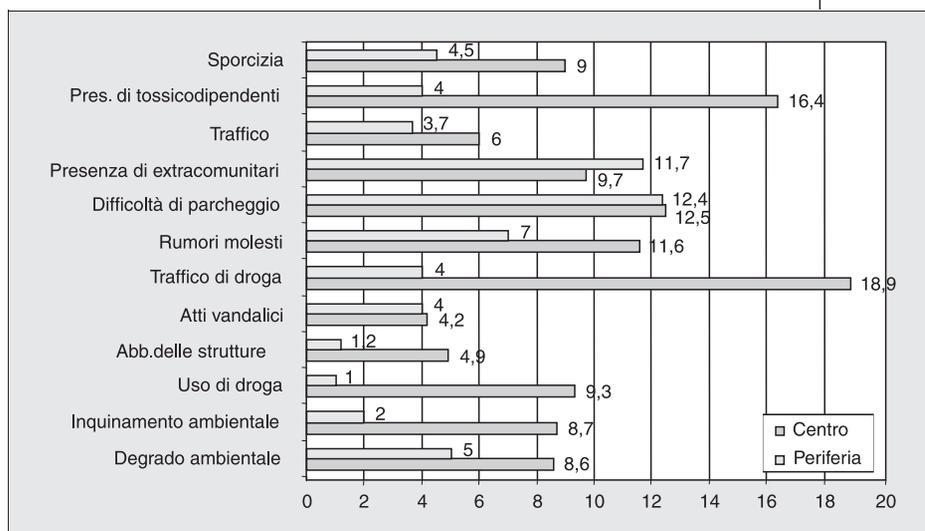
È tuttavia l’ambito della vittimizzazione potenziale, cioè la probabilità percepita di essere fatti segno di eventi criminosi nella zona di residenza, che registra il maggior incremento nell’ultimo anno: viene anch’esso complessivamente segnalato

da quasi il 20% degli intervistati con una crescita di oltre dieci punti percentuali rispetto all'anno precedente. In questo caso sono soprattutto gli scippi e i furti in appartamento, che salgono rispettivamente dal 3,4 al 7,8% e dal 2,2 al 6,5%, a segnare un picco nelle preoccupazioni imputate alla vittimizzazione dei cittadini intervistati.

I timori riferiti specificatamente agli scippi non sembrano peraltro giustificati da un reale accresciuto rischio di vittimizzazione negli ultimi anni, come si è mostrato nelle pagine precedenti. Si può dunque legittimamente ipotizzare che in questo caso i bolognesi interpellati abbiano indicato uno dei reati che più temono al di là di ogni possibile valutazione sulla sua effettiva diffusione.

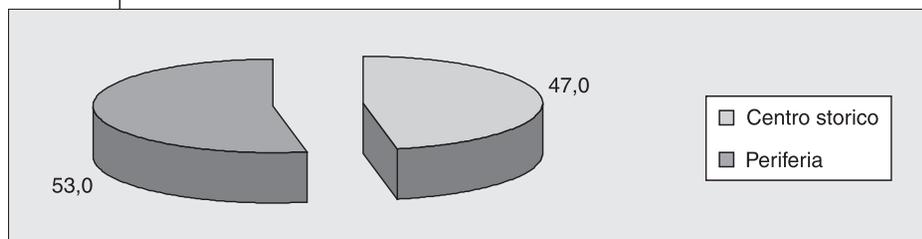
In estrema sintesi, nel 2003 l'insoddisfazione per le condizioni della propria zona di residenza, in parte attenuatasi nel biennio 2001-2002, riprende vigore con riferimento in particolare alle problematiche di "controllo territoriale" e di "potenziale vittimizzazione". Queste ultime tornano a collocarsi su livelli sostenuti, prossimi e a volte anche superiori a quelli del 2000,

Grafico 15 - Percentuale di persone che indica presenti i seguenti problemi di disordine urbano tra i primi tre nella zona di residenza tra i residenti del centro città (entro le mura; N = 700) della periferia (fuori le mura; N=402) nel giugno 2003.



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

Grafico 16 - Segnalazioni riguardanti fenomeni di disordine urbano pervenute agli "Sportelli sicurezza" del Comune di Bologna nel biennio 2002-2003 in base alla zona di provenienza. Valori Percentuali. Fonte: Comune di Bologna



ossia all'apice della crisi di insoddisfazione per le condizioni di vivibilità del proprio territorio nel capoluogo bolognese.

Infine è ancora una volta un dato da rimarcare la variabilità tra centro e periferia di Bologna rispetto alle valutazioni dei rispondenti sulla presenza di fattori di disturbo nella zona di residenza.

I fastidi legati ai fattori urbanistico-ambientali, al traffico e ai problemi connessi allo spaccio di droga sono decisamente più sofferti nel centro cittadino, come si può evincere dal grafico 15. Se in periferia il 62,5% dei rispondenti residenti segnalano la presenza di almeno un fastidio nella zona in cui abitano, entro le mura del capoluogo regionale tale quota supera l'80% e sfiora addirittura il 90% nella zona universitaria.

Il particolare stato di disagio mostrato dai residenti del centro storico di Bologna è riscontrabile anche dall'analisi delle segnalazioni relative ai fenomeni di degrado fisico e sociale pervenute direttamente all'amministrazione comunale nel biennio 2002-2003 attraverso gli "Sportelli sicurezza".

Questi punti di ascolto dei cittadini, operanti in otto dei nove quartieri di Bologna, hanno ricevuto complessivamente nei due anni 2.660 richieste di intervento e ben il 47% di esse riguarda fenomeni di disordine urbano verificatisi nel centro storico di Bologna. In altre parole in un'area cittadina che rappresenta poco più del 3% dell'estensione territoriale dell'intero Comune di Bologna si concentrano quasi la metà del totale degli episodi di degrado urbano segnalati all'amministrazione dai cittadini residenti.

Tab. 7 - Risposte alla domanda "Quali fatti le danno fastidio nella zona in cui abita?"^a a Bologna citt , nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2000	2001	2002	2003
Vivibilit� urbana				
Traffico ^b		16,6	10,1	4,1
Rumori molesti	8,7	7,4	10,9	7,7
Sporcizia	6,1	8,7	9,6	5,1
Inquinamento ambientale	9,2	4,3	6,2	2,9
Difficolt� di parcheggio ^b		4,7	3,5	12,4
Degrado ambientale	10,1	3,9	5,7	5,4
Abb. delle strutture	5,8	3,1	2,4	1,8
Atti vandalici	4,9	2,1	3,0	4,0
Altro ^c	12,1	4,9	7,0	14,8
<i>Totale</i>	<i>39,0</i>	<i>40,1</i>	<i>39,2</i>	<i>40,7</i>
Controllo territoriale				
Pres. di extracomunitari	9,8	7,4	5,2	11,4
Pres. di tossicodipendenti	7,5	3,9	5,1	5,7
Prostituzione	9,5	1,7	2,9	2,4
Traffico di droga	6,6	2,0	4,3	6,0
Uso di droga	3,2	0,6	3,3	2,2
<i>Totale</i>	<i>28,3</i>	<i>12,4</i>	<i>13,2</i>	<i>19,9</i>
Vittimizzazione				
Furti in appartamento	3,8	1,0	2,2	6,5
Furti in genere	6,6	0,6	2,0	3,7
Furti di auto	0,6	1,1	1,0	1,5
Furti di autoradio	0,3	0,1	-	0,8
Furti di biciclette	1,4	0,4	0,5	0,4
Scippi	1,7	0,7	3,4	7,8
Rapine	0,6	0,1	1,2	1,3
Aggressioni fisiche	1,7	0,7	1,5	3,4
Aggressioni sessuali	1,2	0,7	0,2	1,7
Adescamento di minori	0,3	-	0,3	0,4
<i>Totale</i>	<i>15,6</i>	<i>4,4</i>	<i>8,1</i>	<i>19,9</i>
Almeno un fattore di disagio	65,5	51,7	55,2	65,3
Non so	0,6	0,3	2,6	3,8
N	346	700	404	1102

^a Erano previste fino a tre risposte, da cui i totali di colonna possono differire da 100;

^b Queste modalit  di risposta non erano presenti nella rilevazione 2000;

^c La voce "altro"   stata inserita tra i fattori di "vivibilit  urbana" in quanto qui vi ricadono maggiormente le risposte riportate e in quanto nel 2000, la voce "traffico", non essendo codificata esplicitamente, ricadeva in questa modalit .

Nota: i totali parziali per argomento sono calcolati come la percentuale di persone che dichiara almeno uno dei problemi relativi all'argomento come risposta alla domanda.

La vittimizzazione

Nel passaggio dalla vittimizzazione percepita a quella esperita, ossia alla percentuale di persone intervistate che ha dichiarato di aver subito effettivamente almeno un reato di tipo predatorio nei dodici mesi precedenti, si scopre che questa esperienza ha interessato nell'ultimo anno il 19% dei rispondenti, confermandosi stabile rispetto al 2002.

La situazione negli ultimi due anni pare tuttavia inasprita rispetto alle indagini condotte da "Città sicure" nel 1995 e 1997: allora si riconosceva vittima di uno o più reati nei precedenti dodici mesi rispettivamente solo l'11 e il 15% del campione di bolognesi interrogato (Pavarini, 1997: 182).

Nell'indagine del giugno 2003 i furti segnalati con maggiore frequenza sono stati i borseggi, che crescono di oltre un punto percentuale (dall'1,7 al 2,8%), mentre calano significativamente gli scippi (dal 5 all'1,9%): entrambe queste tendenze risultano coerenti con l'andamento delle denunce relative a questi reati riportate a Bologna dalle Forze dell'Ordine all'Autorità giudiziaria nell'ultimo anno.

Nel capoluogo regionale si conferma significativo e maggiore l'impatto prodotto da comportamenti vandalici a danno degli autoveicoli rispetto a quelli contro l'abitazione.

La lettura dei dati sulla vittimizzazione, vale la pena ribadirlo per un sondaggio che mira innanzitutto a ricostruire le opinioni dei cittadini, va interpretata con estrema cautela vista la porzione, fortunatamente ridotta, del campione di cittadini che ha riportato un'esperienza di vittimizzazione diretta.

Con questa avvertenza, è possibile notare che anche la dimensione delle vittimizzazioni, analizzata su un campione più ampio nell'ultimo anno, sembra penalizzare i residenti del centro storico di Bologna.

Sia per le aggressioni che per gli atti di vandalismo e i furti in genere la quota di bolognesi che risiede entro i confini delle mura, e che segnala di essere stata vittimizzata, è superiore a quella riferita ai residenti della periferia.

Pur con le dovute cautele nel trattare tali dati, un'analisi riferita ai soli delitti di natura predatoria mostra che in particolare gli scippi e i borseggi sembrano più frequenti nel centro storico bolognese. Una simile conclusione appare peraltro confortata da una approfondita indagine realizzata dall'Istituto Cattaneo sui furti denunciati a Bologna tra il 1989 e

Tab. 8 - Risposte alla domanda "Nell'ultimo anno le è successo di restare vittima di uno di questi fatti?"^a a Bologna città, nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2000	2001	2002	2003
Furto ^b	11,3	9,6	12,3	10,1
<i>In appartamento</i>	2,6	1,4	2,5	1,7
<i>Dell'auto</i>	1,4	1,6	1,2	1,5
<i>Di oggetti dall'auto</i>	0,6	0,9	1,5	1,0
<i>Borseggio</i>	3,5	2,2	1,7	2,8
<i>Scippo</i>	2,0	2,3	5,0	1,9
<i>Rapina</i>	0,3	-	0,7	0,3
<i>Altri tipi</i>	1,7	1,9	1,0	2,1
Atti di vandalismo o danneggiamento contro la casa	3,2	1,4	1,5	1,0
contro l'auto	6,6	2,4	4,6	5,9
Aggressioni, violenze	1,4	1,0	2,3	0,7
Truffe	1,2	1,1	0,5	0,4
Altro reato	0,6	0,4	0,3	2,4
Ameno un reato	22,8	15,0	18,4	19,0
Non risponde	-	-	0,2	0,2
N	346	700	404	1.102

^a La domanda prevedeva fino a sei risposte possibili, da cui i totali di colonna possono differire da 100.

^b La specificazione del tipo di furto è avvenuta con la successiva domanda, posta a chi ha dichiarato di aver subito un furto: "Mi ha anche detto di aver subito un furto; di che tipo?", che prevedeva un massimo di sette risposte.

il 1990 (Barbagli e Pisati, 1995: 233). Al contrario nelle zone periferiche rimangono più diffusi i furti in appartamento e degli autoveicoli.

L'atteggiamento verso gli immigrati

La crescente presenza degli immigrati stranieri tende di sovente ad essere accostata al tema della insicurezza urbana nel dibattito locale e nazionale. Attraverso le indagini realizzate

si è cercato di indagare come nella realtà contestuale di Bologna si articolano la direzione e l'intensità delle posizioni individuali dei cittadini italiani residenti rispetto al fenomeno dell'immigrazione.

Non stupisce che su un tema che tende a dividere il Paese, anche nell'ultimo anno l'asserzione maggiormente condivisa dai bolognesi, "tra gli immigrati c'è molta gente onesta che ha voglia di lavorare", sia un'affermazione sostanzialmente neutra che pur tuttavia lascia trapelare una vasta area di consenso verso l'accoglienza dei nuovi venuti.

In quest'area è certamente dominante la componente che potremmo definire "utilitaristica" di chi individua nell'immigrazione un fenomeno positivo soprattutto per i benefici che è in grado di apportare al contesto socioeconomico locale. Oltre tre persone su quattro ritengono infatti che gli immigrati siano necessari in quanto "fanno lavori che gli italiani non vogliono più fare". Assieme alla precedente, questa è l'unica delle altre affermazioni proposte al campione intervistato che risulta fortemente condivisa dai rispondenti nell'ultima rilevazione effettuata.

Accanto a questa componente, sembra comunque tenere la posizione di coloro che potremmo definire "egualitari", dal momento che sono favorevoli ad un ampliamento dei diritti degli immigrati, oltre a considerare in modo positivo un'intensificazione dei rapporti tra questi e gli autoctoni.

Quasi il 70% dei cittadini bolognesi intervistati si mostra favorevole alla concessione del diritto di voto alle elezioni amministrative per gli immigrati residenti nel paese da un certo numero di anni.

Il favore per l'immigrazione intesa come opportunità di confrontare culture diverse si contrae nell'ultimo anno, ma rimane condiviso da una maggioranza consistente di rispondenti (quasi il 65% di essi).

Cresce infine di anno in anno il giudizio favorevole all'introduzione di forme di assistenza medica gratuita anche per gli immigrati clandestini, fino a sfiorare nell'ultima rilevazione quasi il 60% dei consensi.

Si trovano in una posizione nettamente contrastante rispetto alla categoria precedente coloro che enfatizzano gli episodi di criminalità legati alla presenza degli immigrati o che paventano

Tab. 9 - Percentuale di intervistati che si dichiarano “molto o abbastanza d’accordo” sulle seguenti affermazioni a Bologna nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2000	2001	2002	2003
Tra gli immigrati c’è molta gente onesta che ha voglia di lavorare	89,6	91,4	88,3	86,7
Gli immigrati sono necessari per fare il lavoro che gli italiani non vogliono più fare	78,9	83,1	81,1	79,4
L’immigrazione dei cittadini stranieri è positiva perché permette il confronto tra culture diverse	69,7	71,1	73,5	64,6
È giusto che dopo un po’ di anni che l’immigrato vive in Italia gli sia concesso il diritto di voto per il sindaco	73,4	67,0	65,2	69,3
Anche agli immigrati clandestini dovrebbe essere fornita l’assistenza medica gratuita	44,5	46,0	52,5	59,2
L’aumento dell’immigrazione favorisce l’aumento della criminalità	71,1	66,0	65,9	64,7
Gli immigrati appena giunti da noi hanno troppe pretese	57,5	51,4	48,9	51,3
Gli immigrati tolgono lavoro agli italiani	19,4	15,4	20,4	14,6
N	346	700	404	1.102

un reale rischio di competizione tra autoctoni e nuovi venuti per l’accesso al lavoro, alla casa e ai servizi sociali.

Questa posizione, che può essere qualificata come “intollerante”, sembra perdere consenso negli anni.

Anche se resiste una quota consistente (quasi il 65%) di rispondenti che riconduce l’incremento della criminalità all’aumento dell’immigrazione, questa opinione perde costantemente consenso nel periodo analizzato.

Contestualmente sembra erodersi il favore anche delle posizioni di chi vede negli immigrati dei possibili antagonisti nell’accesso alle opportunità di lavoro e, più in generale, al sistema di welfare.

Come era prevedibile, all’aumentare del livello di istruzione si rileva una diminuzione delle posizioni discriminatorie espresse dagli intervistati, mentre le opinioni di apertura verso gli



stranieri, che trovano i maggiori consensi tra i giovani, si ridimensionano con l'avanzare dell'età.

Si confermano allora le conclusioni della ricerca realizzata dal Censis nel capoluogo regionale nel 2002 secondo cui è prevalente la disponibilità dei bolognesi ad orientare in senso "inclusivo" le politiche pubbliche in materia di immigrazione. Nel contempo se l'area del rifiuto risulta essere minoritaria, ancora rilevante rimane la componente di chi si riconosce nell'equazione "più immigrazione uguale incremento dei fenomeni di criminalità".

Le opinioni sul corpo di Polizia Municipale

Quasi due rispondenti bolognesi su tre esprimono fiducia verso il corpo di Polizia Municipale, un livello di gradimento certamente soddisfacente, sebbene più contenuto rispetto a quello di cui godono le Forze dell'Ordine.

Un maggior grado di diffidenza nei confronti della Polizia Municipale certo non stupisce in ragione della sua potestà sanzionatoria di pratiche diffuse nella vita quotidiana di ogni cittadino, tuttavia il dato registrato nel 2003 sembra confermare il significativo logoramento del credito verso la Polizia locale avutosi nel 2002, con un calo di fiducia di quasi dieci punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Rimane sostanzialmente costante su livelli assai sostenuti la

Tab. 10 - Percentuale di persone che ripongono molta o abbastanza fiducia nella Polizia Municipale, nella Guardia di Finanza, nella Polizia di Stato e nell'Arma dei Carabinieri a Bologna città, nel giugno 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2001	2002	2003
Polizia Municipale	72,0	63,7	63,8
Guardia di Finanza	79,6	77,7	73,1
Polizia di Stato	83,7	80,5	81,3
Arma dei Carabinieri	85,9	83,1	84,0
Totale	100,0	100,0	100,0
N	700	404	1.102

fiducia nella Polizia di Stato e nell’Arma dei Carabinieri, mentre il credito nei confronti della Guardia di Finanza, pur mantenendosi su standard elevati, registra un trend in lieve, ma continua diminuzione.

Al fine di trarre indicazioni circa i più urgenti problemi che, secondo l’opinione dei cittadini, investono l’operato della Polizia Municipale, viene chiesto agli intervistati di indicare tre fenomeni su sette a cui il corpo di polizia locale dovrebbe dedicare maggiore attenzione.

Nella distribuzione delle preferenze in rapporto alla scelta delle competenze, la sorveglianza di scuole e giardini (51,8%) e la guida pericolosa (50,7%) si confermano anche nell’ultimo anno come i fenomeni su cui è più elevata l’aspettativa di intervento della Polizia Municipale.

Tuttavia nel periodo si assiste ad una riduzione della richiesta di gestione del traffico (è da notare il *decalage* di più di dieci punti percentuali relativo alla guida pericolosa rispetto al 2001) e in maniera meno netta anche della sorveglianza nelle scuole. Cresce invece nei confronti della polizia locale la domanda di

Tab. 11 - Risposte alla domanda “A quale tra i seguenti fenomeni dovrebbe dedicarsi maggiormente la Polizia Municipale? Mi può dare fino a tre risposte”^a a Bologna città, nel giugno 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2001	2002	2003
Guida pericolosa	61,0	50,9	50,7
Sorveglianza delle scuole e dei giardini	56,4	48,8	51,4
Atti vandalici	36,0	29,3	29,0
Spaccio di droga	29,3	32,4	34,1
Immigrazione irregolare	8,7	16,6	18,9
Mediazione di conflitti e litigi	3,3	8,7	7,9
Controllo delle licenze commerciali	3,4	8,0	2,3
Non sa	11,9	6,2	8,7
Non risponde	1,4	2,2	4,3
N	700	404	1.102

^a Sono possibili tre risposte, per cui il totale di colonna può essere maggiore di 100. Le risposte sono elencate all’intervistato con la tecnica della rotazione.

ordine pubblico. Si rafforzano infatti nei tre anni osservati l'opzione di repressione dello spaccio di droga e ancora di più quella riferita all'immigrazione irregolare.

Un dato che può essere interpretato come l'espressione, da parte dei cittadini bolognesi, di un crescente grado di desiderabilità per una figura di operatore di polizia locale diversa, più prossima a quella del poliziotto e del carabiniere di quartiere.

Le paure e i comportamenti di autotutela

Per indagare la paura del crimine viene utilizzata la tradizionale domanda sul grado di tranquillità a camminare la sera da soli, quando è buio, per le strade della zona in cui si vive.

La maggioranza dei rispondenti (51,1%) a Bologna nell'ultimo anno torna a dichiararsi "molto o abbastanza sicura". Un dato che si conferma abbastanza stabile negli anni, con l'unica eccezione del 2002, ma comunque su soglie sempre più ridotte. Se si fa infatti riferimento anche all'indagine di vittimizzazione realizzata dall'Istituto Cattaneo a Bologna nel 1994 (Barbagli e Pisati, 1995: 252) si può osservare che la quota di interpellati che

Tab. 12 - Risposte alla domanda "Quanto si sente sicuro camminando per strada quando è buio ed è da solo nella zona in cui vive?" a Bologna città, nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2000	2001	2002	2003
Molto	10,9	11,0	13,2	9,7
Abbastanza	44,0	41,7	34,1	41,5
<i>Molto+abbastanza</i>	<i>54,9</i>	<i>52,7</i>	<i>47,3</i>	<i>51,1</i>
Poco	27,8	29,0	22,2	26,9
Per niente	11,6	12,5	23,0	18,5
<i>Poco+per niente</i>	<i>39,4</i>	<i>41,5</i>	<i>45,2</i>	<i>45,4</i>
Non so	5,0	3,5	6,0	2,3
Non risponde	0,7	2,3	1,4	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
N	302	637	404	1.102

Tab. 13 - Risposte alla domanda "Quanto si sente sicuro quando si trova in casa da solo ed   gi  molto buio?" a Bologna citt , nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

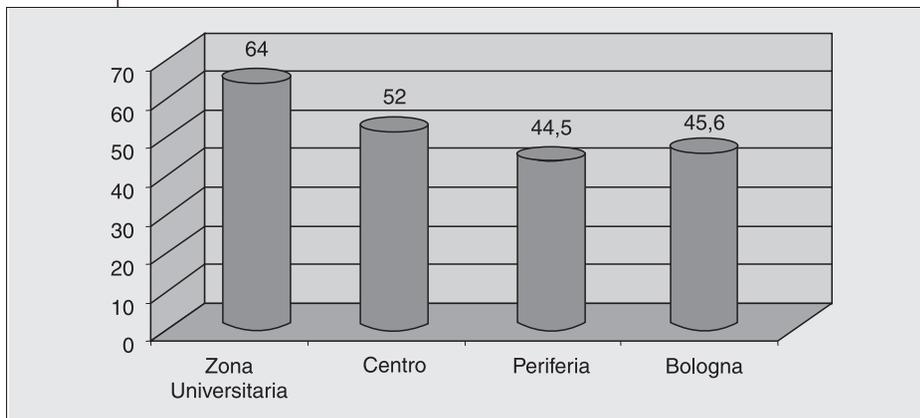
	2000	2001	2002	2003
Molto	49,7	50,0	59,0	51,2
Abbastanza	44,7	41,9	34,4	41,4
<i>Molto+abbastanza</i>	<i>94,4</i>	<i>91,9</i>	<i>93,4</i>	<i>92,5</i>
Poco	3,0	6,2	4,0	6,0
Per niente	1,3	0,8	1,7	0,6
<i>Poco+per niente</i>	<i>4,3</i>	<i>7,0</i>	<i>5,7</i>	<i>6,6</i>
Non so	1,0	0,3	0,7	0,4
Non risponde	0,3	0,7	0,2	0,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
N	302	637	404	1.102

si dichiarava sicura camminando nella zona in cui vive di sera, quando   buio, si attestava allora attorno al 57%.

La percezione di insicurezza della propria zona di residenza si riflette anche sulla paura della criminalit . Infatti nell'indagine dell'ultimo anno si registra che ancora nel centro storico gli equilibri si rovesciano e la percentuale di intervistati (52%) che si dichiarano "poco o per niente sicuri" di camminare nella zona di residenza di sera al buio e in solitudine supera di ben sette punti percentuali quella dei sicuri. La quota degli insicuri raggiunge addirittura il 64% nella zona universitaria, non a caso l'area del centro storico ove   pi  intensa la percezione di insicurezza. Un picco realmente allarmante tenuto conto che, secondo quanto emerge dalla seconda indagine nazionale di vittimizzazione dell'Istat, la percentuale maggiore di persone che si sentono poco o per nulla tranquille nell'uscire, sole la sera, nella zona di residenza raggiunge, proprio nei centri metropolitani, il 36%.

Non pare al contrario suscettibile di oscillazioni il numero di persone – nove su dieci – che a Bologna si sentono "molto o abbastanza" sicure in casa propria.

Grafico 17 - Percentuale di persone che si sentono "poco o per niente sicure" per strada quando è buio e sono da sole a Bologna nel 2003.



I comportamenti di autoprotezione assunti dai cittadini per garantirsi condizioni di maggiore sicurezza variano in grande misura. Possono essere modificate le condotte negli spazi pubblici e privati, sospese o interrotte alcune abitudini oppure possono essere privilegiati mezzi di difesa e protezione.

A questo proposito si è posta l'attenzione sulle possibili condotte di evitamento che il campione di cittadini interpellati dichiara di adottare per prevenire il rischio di vittimizzazione. Successivamente si sono prese in considerazione le precauzioni difensive concretamente messe in atto per proteggere se stessi e i propri beni.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si conferma un dato già noto sia a livello nazionale che regionale, ossia una scarsa propensione dei cittadini ad adottare specifiche strategie di condotta per prevenire il rischio di vittimizzazione, anche a fronte di una manifesta percezione di insicurezza.

Oltre il 68% dei cittadini di Bologna interpellati dichiara infatti di non evitare nulla in particolare. Il livello di istruzione non sembra influenzare la propensione ad assumere atteggiamenti difensivi, che cresce invece con l'avanzare dell'età degli intervistati. Rispetto alla zona di residenza, solo nell'area universitaria si registra un ricorso più deciso a strategie di evitamento per prevenire il rischio di vittimizzazione, in particolare cresce la quota di rispondenti, in gran parte donne, che manifesta paura ad uscire la sera o la notte in solitudine.

Tab. 14 - Risposte alla domanda "C'è qualcosa che vorrebbe fare ma non fa perché ha paura?" a Bologna città, nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2000	2001	2002	2003
Uscire di sera/notte da solo	21,4	24,9	24,6	25,4
Girare con contanti e valori	6,9	5,9	1,0	4,9
Andare in luoghi di svago e divertimento	1,2	0,9	2,2	1,9
Altro	2,3	2,0	3,1	4,4
Non evito niente in particolare	71,1	71,0	68,8	68,1
Non risponde	0,6	0,4	2,2	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
N	346	700	404	1.102

Tab. 15 - Risposte alla domanda "Cosa fa, o ha fatto, per sentirsi più sicuro?"^a a Bologna città, nel giugno 2000, 2001, 2002 e 2003. Valori percentuali sul totale dei rispondenti.

	2000	2001	2002	2003
Serrature speciali	30,3	33,9	27,3	28,8
Grate alle finestre	12,1	9,3	6,3	11,4
Sistemi di allarme/antifurto	8,7	7,4	9,3	8,8
Non lasciare a lungo incustodita l'abitazione	3,8	3,6	1,4	0,7
Evitare di frequentare determinate zone a determinate ore	10,4	4,9	4,7	6,6
Evitare di stare fuori da solo e farsi sempre riaccompagnare	6,7	3,3	7,0	13,7
Precauzioni anti-scippo/borseggio	0,6	1,4	1,4	3,3
Assicurazione contro i furti in appartamento	0,3	0,1	0,7	0,8
Precauzioni anti-aggressioni	2,6	0,4	2,5	1,1
Assicurazione contro il furto dell'auto/moto	0,9	0,1	2,2	1,5
Far sorvegliare l'abitazione da istituti di sicurezza privati	0,3	-	-	0,2
Altro	4,0	0,7	2,5	6,5
Niente in particolare	49,1	57,7	56,8	48,1
Non risponde	0,6	0,4	0,5	0,4
N	346	700	404	1.102

^a La domanda prevedeva fino a tredici risposte possibili, da cui i totali di colonna possono differire da 100.

Infatti sia a Bologna (come sempre) che altrove, la tendenza ad evitare di uscire da soli/e la sera riguarda soprattutto l'universo femminile: questa forma di autoreclusione ha interessato in città nell'ultimo anno ben il 41,1% delle donne intervistate e solo il 7,2% degli uomini.

Per precisare meglio il quadro delle misure difensive, sono state considerate le risposte spontanee date dagli intervistati alla domanda circa cosa si è fatto o cosa si fa per sentirsi più sicuri. In questo ultimo anno poco meno della metà dei rispondenti, il 48,1%, dichiara di non aver fatto nulla.

Tra coloro che hanno adottato qualche provvedimento la maggioranza è costituita da donne (quasi il 60%, contro il 43% degli uomini). Analogamente le persone anziane e meno istruite sembrano far maggiore ricorso a misure di protezione.

Nella gran parte dei casi gli accorgimenti adottati sono volti a proteggere l'appartamento: con porte blindate e serrature speciali (28,8%), sistemi di allarme/antifurto (8,8%), grate alle finestre (11,4%).

L'installazione di serrature speciali si conferma un provvedimento ormai ampiamente diffuso tra le diverse classi di popolazione, con una visibile prevalenza tra le persone più anziane e meno istruite.

3. Le trasformazioni delle azioni di prevenzione

Le prime iniziative del governo locale in tema di sicurezza, raccolte nel programma "Bologna sicura – vivere insieme la città", vengono presentate in Consiglio comunale nel marzo 1995, pochi mesi prima della scadenza del mandato amministrativo. Nella primavera di quell'anno, il futuro sindaco assume il tema della sicurezza tra le "sfide difficili" del proprio manifesto programmatico.

E quanto ardua e impellente fosse effettivamente la sfida in quel periodo lo confermerà lo stesso sindaco qualche anno più tardi:

(...) il comune risultò impreparato di fronte alla dimensione assunta dalla percezione soggettiva di insicurezza, all'estensione e alla profondità del disagio che si stava determinando nei cittadini, e anche alla rapidità incalzante con cui si

susseguivano fatti di cronaca – atti di violenza, fatti di sangue che coinvolgevano bande rivali di immigrati clandestini in lotta per il controllo della droga e della prostituzione – che determinavano un forte allarme sociale nell’opinione pubblica (Barbagli, 1999: 209).

Con le elezioni del 1995 la delega alla sicurezza è assegnata all’assessora alle politiche sociali e sanità. Nei due anni successivi viene elaborato un programma fortemente incentrato sulle misure di prevenzione dei fenomeni di esclusione sociale.

È ulteriormente implementato il progetto *Street-workers* con cui si sperimentano nuove figure professionali nell’area della tossicodipendenza: operatori di strada appositamente formati che svolgono attività di contatto e monitoraggio dei tossicodipendenti presenti sul territorio, oltre alla distribuzione di materiale di prevenzione e di profilassi igienico-sanitaria.

L’amministrazione avvia poi il progetto *Coffee shock* che prevede l’apertura di un locale nella zona universitaria dove viene organizzata l’accoglienza dei tossicodipendenti contattati dagli *street worker* al fine di offrire spazi di discussione, informazione e socializzazione alternativi a quelli della vita di strada.

Le ragioni che indussero all’epoca l’amministrazione bolognese a declinare con il vocabolario della sicurezza le attività di prevenzione dei fenomeni di tossicodipendenza sono così ricordate dal dirigente responsabile del progetto Bologna sicura⁶:

(...) Lo spaccio, ha vissuto un cambio di percezione da parte della cittadinanza quando (...) si è trasformato in fenomeno visibile e diffuso, in particolare modo nella zona di fronte alla stazione e nella cittadella universitaria. In questo caso la reazione della cittadinanza ha portato alla costituzione di comitati di cittadini per fronteggiare il problema.

Anche nell’area della prostituzione vengono sperimentate nuove forme di intervento su strada. Nell’ottobre 1996 ha origine il progetto *Moonlight*, finalizzato a consolidare il contatto con i diversi gruppi di persone che si prostituiscono e a favorire l’informazione e prevenzione sanitaria e l’accesso ai servizi sanitari. Ancora una volta l’attività di prevenzione è

anticipata da un periodo di formazione di nuove figure professionali: operatori di strada e mediatori linguistico-culturali.

Questi interventi di carattere sociale sono integrati, in particolare nella zona alle spalle della stazione ferroviaria, da misure di prevenzione situazionale: pulizia delle aree verdi e potenziamento dell'illuminazione.

Non mancano anche le misure dissuasive attuate con provvedimenti amministrativi. Nel novembre 1996 il sindaco emana un'ordinanza c.d. "antibivacco" contro le occupazioni improprie di suolo pubblico in Piazza Verdi.

Nel luglio dell'anno successivo il Consiglio comunale approva una nuova versione molto più elaborata del progetto "Bologna sicura - vivere insieme la città". Al nucleo originale del programma che prevedeva, oltre ad azioni di tipo inclusivo, iniziative strutturali per il miglioramento della vivibilità urbana (manutenzione, illuminazione, animazioni di strada); i vigili di quartiere; convenzioni con associazioni e gruppi di volontariato per l'adozione di aree degradate ai fini della loro riqualificazione, si aggiungeva il proposito di costituire dei "gruppi antenna di quartiere" come punti di riferimento di tutto il progetto sicurezza; la creazione di nuove specifiche figure professionali con finanziamenti europei ed un articolato insieme di interventi di riduzione dei danni e di mediazione culturale e sociale.

In particolare veniva delegata ai quartieri la responsabilità di individuare gli interventi da svolgere sul territorio. Questa forma di decentramento attuata con il progetto antenna prevedeva che i quartieri dovessero essere dotati di un gruppo di lavoro per la sicurezza coordinato dal Presidente e composto dal responsabile del monitoraggio sociale, dall'ispettore della polizia municipale e dal tecnico della qualità urbana. Il gruppo così costituito doveva rappresentare il punto di raccordo nel territorio degli operatori di strada, dei mediatori di comunità e dei vigili di quartiere.

Anche in questa fase del progetto Bologna sicura le attività di prevenzione sembrano basarsi sulla formazione e costituzione di nuove figure professionali. Agli operatori di strada nelle aree della tossicodipendenza e della prostituzione, si aggiungono gli "operatori della notte" e gli "operatori di comunità". Questa

aspettativa riposta dall'amministrazione nei nuovi mestieri nel campo della sicurezza urbana veniva allora così chiarita dall'assessora alle politiche sociali, sanità e sicurezza:

Per la produzione di un bene così complesso, come quello della sicurezza, siamo convinti che occorra formare nuovi profili professionali: veri e propri operatori della sicurezza con competenze nella gestione dei conflitti interattoriali di comunità, nell'operare strategie di riduzione del danno e di intervento sulle forme della rappresentazione sociale. Operatori in grado di fare diagnosi locale e di intervenire con strategie di prevenzione. L'investimento che stiamo facendo sui mestieri della sicurezza (...) parte da una analisi delle risorse professionali che abbiamo in campo e dal bisogno al quale vogliamo e dobbiamo rispondere. L'attuale sistema dei servizi oppure gli apparati delle forze dell'ordine rispondono a logiche organizzative molto differenti da quelle che stiamo definendo con il progetto sicurezza. Il primo rischia costantemente di ridurre le capacità della comunità di attivare autonomamente sistemi di risposta e il secondo mette in campo un sistema costoso e di scarsa efficienza (ovviamente solo per ciò che riguarda i fenomeni di microcriminalità) come quello repressivo e penale.

Un'ulteriore aspetto che sembra caratterizzare la versione più avanzata del progetto Bologna sicura è la differenza di genere intesa come paradigma di un corretto piano per la sicurezza. Un elemento di specificità che si deduce chiaramente dai documenti programmatici dell'amministrazione (Comune di Bologna, 1997):

Non si tratta soltanto di considerare la differenza di genere come importante in quanto le donne sono soggetti più esposti all'insicurezza dei maschi o perché nella città la presenza di una cultura al femminile su questi temi è stata anticipatrice rispetto alla attuale attenzione che si pone oggi sul tema.

Si tratta piuttosto di considerare questa differenza trasversale a tutti gli aspetti, progetti e strategie poiché proprio la cultura al femminile è produttrice di sicurezza (...).

Nel 1997 viene lanciata la campagna *Zero Tolerance contro la violenza sulle donne* con l'obiettivo di generare dibattito e attenzione sul fenomeno dei maltrattamenti e abusi contro le donne e sulle strategie di prevenzione, e di produrre e

diffondere informazioni e promuovere i servizi per le vittime. Nella fase di consolidamento del programma *Zero Tolerance* la problematica della violenza alle donne viene espressamente assunta come componente chiave delle politiche di sicurezza e vivibilità urbana.

Si conferma poi l'utilizzo delle ordinanze sindacali come strumento di dissuasione. Nel settembre del 1998 viene emanata un'ordinanza "antiprostituzione"⁷, sul modello di quella riminese, riguardante il "divieto di effettuare la domanda di prestazioni sessuali a pagamento a bordo di autoveicoli".

Non sono trascurate le azioni di prevenzione primaria e, in collaborazione con l'Azienda ATC e la Questura di Bologna, viene realizzato un manuale di prevenzione per la sicurezza civica distribuito ai cittadini bolognesi dagli operatori presenti nel territorio.

Le azioni di riqualificazione urbana e di rivitalizzazione si concentrano ora nella zona universitaria.

Tuttavia, nel loro complesso, le politiche di sicurezza del governo locale di centro sinistra si confermano improntate ad elementi di azione sociale rivolte a soggetti svantaggiati.

Il favore per interventi strutturali riconducibili alla prevenzione sociale sono ancora una volta desumibili dalle parole dell'assessora alle politiche sociali, sanità e sicurezza:

La situazione esplosiva di Piazza Verdi aveva bisogno di una "politica dei due tempi" e, quindi, di strategie di breve e lungo periodo. In caso contrario, se non si fosse tamponato con l'azione delle forze dell'ordine, sarebbe stato veramente difficile stabilire quel clima di fiducia necessario per mettere in atto delle strategie preventive.

L'exasperazione e il sentimento di abbandono vanno combattuti anche tramite azioni di forza che, comunque, non crediamo risolutive. La complessità della vita urbana, il governo dei conflitti e delle nuove diseguaglianze e marginalità sociali non possono trovare una soluzione al di fuori di una rilettura dei problemi, di una riorganizzazione dei nostri modi di operare e di una nuova cultura della città, dei diritti, delle libertà e dei doveri di ogni cittadino. Un percorso lungo, quindi.

Nel giugno 1999 avviene lo storico passaggio dell'amministrazione locale ad una coalizione di governo di centro destra. Non è questa la sede per approfondire le ragioni della caduta della

sinistra a Bologna, tuttavia è indubbio che la questione della insicurezza urbana ebbe un peso non irrilevante sull'esito finale delle elezioni comunali. Poco tempo dopo, e da un punto di vista eminentemente politico, il sindaco uscente analizza lucidamente gli errori compiuti con queste parole:

La sinistra è stata ondivaga, oscillante. Per molto tempo non ha preso sul serio la preoccupazione dei cittadini e ha fatto loro la predica sulle statistiche, e quando si è accorta in ritardo che il problema era reale, è stata culturalmente subalterna alla destra finendo per avallare la tesi di un indistinto degrado della città. (Barbagli, 1999: 211).

Come ricordato in un recente contributo (Selmini, 2003: 133), il passaggio della coalizione di governo “segna un cambiamento nella filosofia di intervento ed un intensificarsi delle attività, soprattutto negli ultimi anni”.

Nell'ottobre 1999 viene approvato dalla Giunta comunale prima il progetto “Assessorato alla sicurezza” e, due mesi più tardi, la costituzione del nuovo “Settore sicurezza urbana” all'interno del sistema organizzativo comunale.

La trasformazione politica e organizzativa, con l'introduzione di un inedito assessorato, è seguita da una radicale sostituzione dello staff di operatori impegnati nelle precedenti attività di prevenzione con nuovi tecnici ed esperti. Le iniziative di prevenzione non subiscono tuttavia interruzioni significative.

Rilevanti appaiono al contrario i mutamenti delle priorità e delle strategie più generali delle politiche locali di sicurezza urbana.

Rispetto al passato tendono ad essere favorite le azioni di prevenzione situazionale a detrimento di quelle sociali ed è accordata inoltre una maggiore preferenza verso forme di controllo del territorio e di contrasto ai fenomeni di degrado fisico e sociale della città.

Questo spostamento verso una strategia improntata ad intervenire più su gli effetti che sulle cause strutturali dell'insicurezza è spiegato chiaramente, non senza qualche accento polemico, dal dirigente responsabile del progetto Bologna sicura:

Al di là delle iniziative già avviate dalla Giunta precedente e che, nonostante l'avvento del nuovo governo locale, sono continuate anche per forza di inerzia, il cambio di approccio

politico c'è e si vede. Con la precedente Giunta, le politiche legate alla sicurezza urbana si inquadraivano all'interno delle politiche sociali, quindi erano caratterizzate anche dalla prevenzione e dal reinserimento sociale di persone appartenenti a fasce deboli e che potenzialmente potevano diventare un problema per la sicurezza. A tal fine erano state create figure quali gli street worker, nati all'interno dei mediatori di comunità. Questa équipe era operativa dal 1992 per agganciare e monitorare i tossicodipendenti presenti in città: dava informazioni sui servizi, faceva sensibilizzazione, distribuiva siringhe e preservativi. Queste figure sono ancora oggi presenti, ma solo come semplici agenti di monitoraggio, senza capacità di intervento e di prevenzione sociale. Ancora, il servizio "Moonlight" che aveva il compito di avvicinare le prostitute di strada e che prevedeva un doppio percorso: da una parte di uscita dal mondo della prostituzione, con una serie di servizi di appoggio alla persona, e dall'altro di avvicinamento ai servizi sanitari, quindi di riduzione del danno. Questo servizio oggi non esiste più (...) con la conseguenza che le strategie di riduzione del danno sono state completamente accantonate.

Oggi l'amministrazione opera con interventi che, come il potenziamento dell'illuminazione pubblica, l'attenzione verso gli elementi ambientali, la possibilità di mantenere i locali aperti oltre il normale orario di chiusura, mirano a contrastare i problemi piuttosto che a risolverli. È vero che alcune iniziative sono state mantenute, ma, (...) sono state stravolte le finalità di alcuni servizi, che ora servono più a monitorare e non per effettuare interventi sociali.

Nei primi mesi di attività del Settore sicurezza urbana viene privilegiato il ricorso ad applicazioni tecnologiche, in particolare telecamere e colonnine multimediali di telesoccorso per garantire il controllo di alcune aree della zona universitaria e una più diffusa assistenza sul territorio.

Inoltre è avviata la formazione e la specializzazione della polizia locale sui temi della prevenzione con la costituzione di una squadra, c.d. "reparto progetto sicurezza centro storico", assegnata principalmente ad attività di sorveglianza del territorio a fini deterrenti.

Questa strategia viene tuttavia bruscamente interrotta nell'ottobre del 2000 con l'allontanamento del primo dei due

assessori che si succederanno alla guida dell'assessorato alla sicurezza durante il governo di centro destra della città.

Il cambiamento di direzione politica segna un parziale riavvicinamento dell'approccio preventivo del Settore sicurezza a quello della precedente amministrazione.

Vengono aperti gradualmente nei quartieri gli "sportelli sicurezza", degli spazi di accoglienza e ascolto di segnalazioni e dei bisogni dei cittadini. Gli sportelli, attualmente presenti in otto dei nove quartieri di Bologna, richiamano in parte il "progetto antenna" predisposto dalla amministrazione di centro sinistra alla fine degli anni Novanta. L'iniziativa si discosta tuttavia dall'idea originale per un più accentuato controllo e coordinamento degli interventi di risposta alle richieste dei bolognesi esercitato a livello centrale dal Settore sicurezza. La gestione centralizzata si rafforza anche con la successiva realizzazione di un sistema informatizzato di monitoraggio delle segnalazioni dei cittadini che accentra presso il Settore sicurezza l'insieme delle informazioni raccolte.

Nel giugno 2001 viene aperta nel quartiere San Vitale, in collaborazione con il Settore coordinamento servizi sociali, la prima struttura di accoglienza in Italia destinata a punkabestia, gruppi giovanili problematici presenti a Bologna specialmente nella zona universitaria della città (più approfonditamente si veda Nobili, 2003: 109 e ss.). Nella struttura vengono offerti posti letto, servizi igienici e spazi di aggregazioni sia per le persone che per i loro animali. Inoltre sono attivati, attraverso gli operatori di alcune cooperative sociali, percorsi di inserimento lavorativo e di riavvicinamento ai servizi sociali e sanitari.

Il rinnovato interesse per azioni di inclusione sociale è testimoniato dalle parole dell'assessore alla sicurezza nella introduzione agli atti di un convegno di presentazione proprio del progetto sperimentale di intervento sulla popolazione punkabestia (Comune di Bologna, 2002b):

A priori fu scartata la via unica della repressione. Già in passato, infatti, non aveva dato i risultati attesi, anzi. Fu, invece, scelto e adottato il percorso che prevedeva interventi di controllo e, eventualmente, di repressione affiancati, ed in stretta connessione, ad interventi che miravano all'accoglienza, alla comprensione e all'ipotesi d'integrazione del fenomeno all'interno del tessuto cittadino.

Già durante l'esperienza di Bologna sicura il Comune aveva avviato un sistema di convenzioni con i volontari di associazioni storiche di Bologna, come le Pattuglie Cittadine e di associazioni che lavorano per la sorveglianza degli spazi verdi come i Rangers d'Italia e REDA per attivare azioni di presidio del territorio e di assicurazione.

Questa iniziativa viene ripresa e fortemente ampliata dalla nuova amministrazione.

Richiamandosi al modello degli *Street Warden* inglesi⁸, nell'ottobre 2001 ha inizio l'attività operativa delle associazioni di volontariato impegnate nel progetto "Assistenti Civici":

I volontari, dotati di un corpetto di riconoscimento, presidiano scuole, giardini e parchi pubblici e alcune zone ad elevato affollamento (fermate degli autobus, mercati) per garantire una presenza rassicurante e una sorveglianza diffusa del territorio. Il progetto "Assistenti Civici" rappresenta certamente l'intervento di prevenzione privilegiato dal Settore Sicurezza negli ultimi due anni di attività. Al termine del mandato amministrativo, nel giugno del 2004, risultavano coinvolte 22 associazioni e 781 volontari che garantivano una presenza quotidiana di 258 persone sul territorio (Comune di Bologna, 2004).

Va inoltre aggiunto che nella fase di consolidamento del progetto vengono rese partecipi delle attività di presidio anche associazioni composte da cittadini non comunitari e oltre un centinaio risulteranno i volontari di origine straniera coinvolti (in prevalenza africani, ma anche cinesi, albanesi e pakistani). L'iniziativa assumerà dunque anche una funzione di integrazione dei cittadini non comunitari residenti come emerge dalle parole dell'assessore alla sicurezza che è stato promotore diretto del progetto:

Con l'arrivo delle associazioni di cittadini stranieri il progetto Assistenti civici ha acquistato una doppia valenza: oltre ad aumentare il senso di sicurezza dei bolognesi, è anche la dimostrazione che tra gli extracomunitari esistono tante persone sensibili e di grande senso civico. Grazie al loro contributo possiamo presidiare molto più territorio di prima.

Gli stessi sondaggi che rivelano l'attenuazione delle opinioni di chiusura verso gli immigrati negli ultimi anni, palesano anche una limitata preoccupazione dei cittadini bolognesi per la

prostituzione (Nobili, 2003: 114), un fenomeno egemonizzato fin dalla seconda metà degli anni Novanta da donne immigrate dalla Nigeria, dai paesi dell'Est europeo e dalla zona balcanica. Non stupisce dunque che il nuovo sindaco non riproponga più ordinanze in materia. Non cessa tuttavia il ricorso a questo strumento di dissuasione, che viene utilizzato in particolare per contrastare fenomeni di degrado urbano sia sociale che fisico. Sempre per contenere la presenza conflittuale dei punkabestia nel centro storico viene rinnovata un'"ordinanza antibivacco"⁹ nel giugno 2001.

Seguiranno nell'anno successivo un'"ordinanza antivandalismo"¹⁰ per contrastare gli episodi gratuiti di inciviltà e un'"ordinanza antirumori"¹¹ per regolamentare le proroghe degli orari notturni dei locali pubblici al fine di evitare rumori e schiamazzi molesti.

I temi del degrado sociale e fisico sono dunque definitivamente decodificati come problemi di sicurezza urbana. Una conferma in questo senso ci viene dal dirigente responsabile del Settore sicurezza:

Le segnalazioni dei cittadini e le indagini demoscopiche svolte in questi anni ci dicono che i problemi di sicurezza, specie nel centro storico, sono originati dalla presenza visibile di spacciatori e dal degrado connesso come le siringhe abbandonate, ma anche dall'accattonaggio aggressivo dei punkabestia e dagli episodi di teppismo come i motorini rombanti, i vandalismi contro cassonetti o cabine telefoniche.

È per questa ragione che abbiamo con piacere contribuito con la regione a sperimentare nuove forme di monitoraggio del degrado urbano e abbiamo accolto volentieri la possibilità di indagare questo fenomeno con un finanziamento europeo per capire quali meccanismi lo producono e come è possibile spezzare il circuito che lega il disordine alla reale criminalità. In futuro vorremmo arrivare ad implementare una vera e propria banca dati sui reati, i fenomeni di degrado urbano e la percezione di insicurezza. L'auspicio è di avere un sistema in grado di elaborare questi dati e generare mappe scalabili che raffigurano la città e i quartieri per comprendere i coefficienti di pericolosità di ogni zona. In questo modo potremmo avere un riscontro effettivo sull'efficacia del lavoro svolto e correlare i diversi dati per capire ad esempio se è effettivamente il degrado che facilita i reati.

Un elemento di innovazione che caratterizza l'esperienza del Settore sicurezza – ricordato incidentalmente dal dirigente responsabile della struttura – è certamente il più accentuato ricorso alla raccolta di dati quantitativi sulla percezione di insicurezza e sull'andamento della criminalità. Bologna è infatti l'unica città italiana che partecipa, con un ampliamento del campione cittadino, all'inchiesta nazionale di vittimizzazione condotta dall'Istat nel 2002.

Il favore della nuova amministrazione per misure di prevenzione situazionale rivela poi altri aspetti distintivi rispetto al passato.

Nel biennio 2003-2004, viene completato il progetto di videosorveglianza avviato nel 2000: si provvede ad installare quasi 300 telecamere lungo alcuni percorsi pedonali particolarmente frequentati e in alcune fermate degli autobus dell'area Nord-Est del centro storico.

La diffidenza verso i sistemi di videosorveglianza è assai evidente nelle considerazioni di chi dirigeva il progetto Bologna sicura:

Considerando che la questione sicurezza – va ribadito – viene percepita solo rispetto ai problemi che si manifestano nella strada, assistiamo ad un'esponenziale aumento della videosorveglianza, che in un futuro prossimo potrebbe provocare numerosi problemi alla privacy e alla libertà individuale. Finora infatti la tipica inefficienza della macchina amministrativa del nostro paese ha fatto sì che ci fossero numerose telecamere e pochi operatori preposti ad osservare le immagini, ma nel lungo periodo il fenomeno assumerà caratteristiche preoccupanti: non si potrà più fare una passeggiata in centro senza essere ripresi da centinaia di videocamere. Inoltre gli addetti al controllo delle immagini saranno anche reclutati da agenzie private, per supportare le Forze dell'Ordine nei compiti di sorveglianza, con il rischio di non avere alcuna certezza su chi controlla e per quali fini. Alcune categorie, come ad esempio i commercianti, possono affidare il controllo di zone della città ad istituti privati, ma poi nessuno controlla il controllore.

Queste perplessità non sono naturalmente condivise dall'assessore alla sicurezza tanto da prospettare un ulteriore

ampliamento del sistema di videosorveglianza nel prossimo futuro:

Una volta completata, la rete di videosorveglianza coprirà oltre 8 Km di strade, diventando la più vasta tra quelle delle grandi città italiane. (...) Un obiettivo immediato è quello di monitorare e valutare ciò che accade sul territorio in tempo reale, potendo decidere immediatamente che tipo di intervento attuare. Possiamo così ottimizzare il lavoro dei vigili urbani e delle Forze dell'Ordine. Qualora fosse necessario poi, possiamo mettere a disposizione della magistratura registrazioni con immagini di altissima qualità. Le immagini rimangono registrate per un certo periodo e poi cancellate in automatico. (...) Il sistema è "aperto" e può essere ampliato. In una seconda fase potrà essere quindi esteso alle aree periferiche della città.

Va tuttavia rimarcato che all'epoca del progetto Bologna sicura, la videosorveglianza non era ancora così diffusa nei programmi preventivi delle città. Non appare quindi agevole comprendere se in passato il mancato ricorso a questa misura di prevenzione sia da imputare a resistenze di tipo culturale o piuttosto ad una minore e meno invasiva offerta del mercato.

Analogamente c'è da chiedersi se a Bologna la scelta del governo locale di centro destra di realizzare un sistema di videosorveglianza diffuso sia stata, almeno in parte, favorita da canali di finanziamento che privilegiavano interventi di prevenzione situazionale, come appare verosimile da scelte analoghe operate da amministrazioni sostenute da coalizioni di centro sinistra in anni recenti.

Ad ogni modo il vero tratto caratterizzante del Settore sicurezza doveva essere dato, come riportato anche nel documento programmatico denominato "Assessorato alla sicurezza", dalla capacità di effettuare una valutazione di impatto sulla sicurezza di tutti i provvedimenti dell'amministrazione destinati ad incidere sul territorio comunale.

Questo ambizioso programma è esemplificato chiaramente dal dirigente responsabile del Settore sicurezza:

La missione del Settore sicurezza del Comune di Bologna è l'analisi e la valutazione preventiva delle proposte elaborate da altri settori rispetto all'impatto sulla sicurezza della collettività locale. Operativamente vanno fatte delle distinzioni

tra ambiti di intervento, che si riflettono poi sui diversi servizi in cui è strutturato il Settore. Abbiamo un servizio che si occupa delle attività sociali di prevenzione, nell'ottica di una maggiore integrazione dei soggetti emarginati. Questo rappresenta il nucleo storico delle attività già dai tempi di Bologna sicura. Il servizio si occupa delle materie di competenza del Settore Coordinamento Servizi Sociali, ma solo per quanto attiene la sicurezza urbana. Tratta quindi le ricadute, in termini di sicurezza per i cittadini, di fenomeni quali: tossicodipendenze, prostituzione, abuso sui minori, senza fissa dimora, immigrati a rischio, violenza sulle donne, bullismo, ecc. Promuove la convivenza civile, anche attraverso azioni di sussidiarietà.

Faccio un esempio per fare capire come operiamo: il "Mensabus", che è un'unità mobile di aiuto a persone in difficoltà che vivono sulla strada, è un'azione coordinata dai Servizi Sociali, tuttavia noi abbiamo concordato il percorso e le fermate che vengono fatte in maniera da ridurre l'impatto sulla sicurezza e sul fastidio arrecato ai cittadini, che a volte sfociava in vere e proprie manifestazioni di intolleranza. Quindi si rende un'azione sociale, ma con attenzione alle ricadute sulla sicurezza urbana.

Le intuibili difficoltà e le fisiologiche resistenze degli altri settori dell'amministrazione hanno reso tuttavia spesso impraticabili gli ambiziosi propositi programmati, come riconosce lo stesso dirigente in un altro momento dell'intervista:

L'idea che sia necessaria un'analisi e una valutazione preventiva dell'impatto della sicurezza urbana su ciò che si fa, deve purtroppo ancora affermarsi compiutamente. In questo senso siamo all'anno zero, il fatto che ci sia un progetto non vuol dire che si è già cambiata l'impostazione generale, però si tenta di farlo. La sicurezza dovrebbe divenire la filosofia di fondo che orienta le azioni anche degli altri settori dell'Amministrazione.

Nel complesso, dalle differenti opinioni raccolte, che esprimono esperienze, competenze, ruoli e appartenenze politiche diverse, è possibile individuare l'ambito su cui dovranno costruirsi politiche di prevenzione incisive rispetto ai fatti concreti e capaci di rispondere all'odierna domanda di sicurezza dei cittadini.

Appare sempre più chiaro che, per governare i fenomeni “negativi” delle moderne città, occorre prima di tutto saper mediare i conflitti e conciliare approcci di controllo e di inclusione all’interno di coalizioni di più soggetti - pubblici, privati, del volontariato - che progettano e agiscono insieme le diverse attività di prevenzione.

Conflitti e mediazioni che sono così mirabilmente sintetizzate dalla responsabile dell’Ufficio attività sociali di prevenzione del Settore sicurezza:

Tutte le azioni che stiamo portando avanti hanno come denominatore comune la mediazione, nei confronti delle persone punkabestia, dei cittadini, delle istituzioni e delle Forze dell’Ordine. (...)

Mediamo anche all’interno dei nostri singoli servizi, tutti i giorni, e con noi stessi, quando a fianco di obiettivi quali la prevenzione, l’inclusione, l’ascolto e la valorizzazione, non possiamo non tenere conto delle esigenze di contrasto, controllo e repressione (Comune di Bologna, 2002b).

Combinare insieme con equilibrio e consapevolezza interventi sugli effetti e sulle cause dei fenomeni di criminalità e disordine urbano diffuso: sembra questo il compito che nel prossimo futuro attende, a Bologna come altrove, sindaci, amministratori e tecnici responsabili delle politiche locali di sicurezza urbana.

Note

¹ È appena il caso di ricordare che la nostra ricerca non può ovviamente in alcun modo fare riferimento all’attuale amministrazione di centro-sinistra, guidata dal sindaco Sergio Cofferati, insediatasi solo da alcuni mesi al momento di licenziare questo articolo.

² Secondo i dati forniti dai principali quattro gestori telefonici nazionali nelle prime due settimane di sperimentazione sono stati bloccati oltre 2.500 apparecchi.

³ La diffusione dei sistemi di sicurezza passiva è stata favorita, oltre che dallo sviluppo e dal miglioramento delle tecnologie a costi competitivi, dagli sgravi fiscali disposti dalla legge finanziaria e dall’erogazione di finanziamenti regionali e comunali. Per un approfondimento della ripartizione del mercato della sicurezza in Italia per ambiti di applicazione si veda: Paolucci, G., *Il mercato della paura*, in Amendola, G. (a cura di), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Napoli, Liguori (2003).

⁴ Si tenga conto che i dati proposti in serie storica provengono da indagini demoscopiche svolte dal medesimo istituto di ricerca, con un identico sistema di

rilevazione e con lo stesso questionario (70 domande predisposte dal progetto “Città sicure” della Regione Emilia-Romagna), e nello stesso periodo dell’anno (giugno/luglio). Per necessità connesse allo scopo delle indagini condotte, le basi campionarie adottate nei singoli sondaggi possono essere anche tra loro diverse. In ogni caso la confrontabilità temporale è garantita dall’aver sempre ricondotto, ove necessario, la base campionaria al peso demografico della popolazione obiettivo residente nelle zone indagate.

Più in particolare si è adottata una strategia di campionamento casuale per strati di genere ed età. La casualità è stata ottenuta grazie all’estrazione casuale dei numeri di telefono di utenze familiari dagli elenchi pubblici. L’universo di riferimento, per tutte le indagini realizzate, è stato la popolazione con più di 17 anni. Le interviste sono state condotte per quote di zona, sesso e classe di età così da garantire la rappresentatività dell’indagine.

⁵ Il raffronto con Comuni con più di 50.000 abitanti, per quanto riguarda una città delle dimensioni di Bologna, risulta più significativo rispetto al dato regionale complessivo.

⁶ La struttura tecnica denominata “Bologna sicura” ha avuto origine nel 1995 ed è stata sostituita, a seguito del passaggio da un’amministrazione di centro-sinistra ad una di centro-destra, da un nuovo settore comunale denominato “Settore sicurezza urbana”. L’attività della struttura, attualmente denominata “Settore sicurezza”, si è avviata nel dicembre 1999 ed è proseguita fino ad oggi.

⁷ PG 139813 del 15 settembre 1998.

⁸ Per maggiori informazioni sulle specifiche attività degli *Street Warden* è possibile consultare il sito: <http://www.crimereduction.gov.uk/wardens2.htm>.

⁹ PG 113052 del 28 giugno 2001.

¹⁰ PG 18720 del 1 febbraio 2002.

¹¹ PG 132003 del 5 agosto 2002.

Bibliografia

ANDERLINI F. e ZANONI M. (a cura di)

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.

ANDREANI G. e SELMINI R.

2001 *Conflitti quotidiani e lesioni volontarie. Riflessioni e ipotesi sulla violenza interpersonale*, in “Quaderni di Città sicure”, n. 22, pp. 123-156.

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.

BARBAGLI M. e PISATI M.

1995 *Rapporto sulla situazione sociale a Bologna*, Bologna, Il Mulino.

CENSIS

- 2002 *Bologna oltre il benessere: accompagnare la città nelle sue trasformazioni*, Rapporto finale, Roma, dicembre 2002, documento dattiloscritto a cura di Baldi M., Sampaolo S., Valerii M.

COMUNE DI BOLOGNA

- 1996 *Osservatorio sui problemi della sicurezza. Dati e tendenze*, documento interno, non pubblicato.
- 1997 *Bologna Sicura, vivere insieme la città. I progetti per il triennio 1997-1999*, documento interno, non pubblicato.
- 2002a *L'accoglienza ai nuovi immigrati: esperienze europee a confronto*, Atti del convegno tenutosi a Bologna il 17 dicembre 2001, Bologna, Nautilus.
- 2002b *Progetto sperimentale di intervento sulla "popolazione punkabestia" presente sul territorio di Bologna*, Atti del seminario tenutosi a Bologna il 12 dicembre 2002, documento dattiloscritto, non pubblicato.
- 2003 *Progetto europeo S.U.D. "Survey on Urban Disorder and Feelings of Insecurity"*, Atti del seminario tenutosi a Bologna il 26 marzo 2003, documento dattiloscritto, non pubblicato.
- 2004 *Resoconto attività del mandato amministrativo 1999-2004. Schede analitiche*. Documento approvato dalla Giunta Comunale nella seduta del 19 aprile 2004.

DIAMANTI I. e BORDIGNON F.

- 2001 *Sicurezza e opinione pubblica in Italia*, in *Rassegna italiana di sociologia*, XLII, 1, pp. 115-135.

GENNARI T.

- 2002 *Il senso di insicurezza e i timori di vittimizzazione in provincia di Bologna. Le tendenze 2000-2001*, in "Metro-nomie", 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.
- 2002 *La sicurezza dei cittadini. Reati, vittime, percezione della sicurezza e sistemi di protezione*. Indagine Multiscopo sulle famiglie "Sicurezza dei cittadini" – Anno 2002.

LUCIANI M.E. e SACCHINI G. (a cura di)

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

MINISTERO DELL'INTERNO

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

- MOSCONI G.A. (a cura di)
1996 *Sicurezza e opinione pubblica in città*, in “Quaderni di Città sicure”, n. 4, pp. 115-152.
- NOBILI G.G.
2002 *I progetti per la sicurezza urbana del Comune di Bologna*, documento interno, non pubblicato.
2003a *Indagine sulla sicurezza urbana nel Comune di Bologna*, in “Essecome”, n. 5, pp. 30-34.
2003b *Disordine urbano e insicurezza: una prima indagine su Bologna*, in “Quaderni di Città sicure”, n. 28, pp. 91-122.
- PAVARINI M.
1997 *Bologna*, in “Quaderni di Città sicure”, n. 11a, pp. 152-204.
2001 *“Chiodo schiaccia chiodo”. Verso una percezione “realistica” del pericolo criminale*, in “Metronomie”, n. 22, pp. 59-63.
- PREFETTURA di BOLOGNA
2001 *Rapporto sullo stato della sicurezza in provincia di Bologna*, Bologna, Prefettura di Bologna.
- RICCI M.
1999 *Bologna e gli altri centri metropolitani*, in “Quaderni di Città sicure”, n. 18, pp. 275-278.
- SACCHINI G.
2003a *Le opinioni dei cittadini*, in “Quaderni di Città sicure”, n. 27, pp. 45-80.
2003b *Il quadro generale dell’Emilia-Romagna*, in “Quaderni di Città sicure”, n. 28, pp. 21-64.
- SELMINI R.
2003 *Paura, rischio e insicurezza tra domanda sociale e culture politiche: Torino, Bologna, Napoli*, in Amendola, G. (a cura di), *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Napoli, Liguori.
- ZANONI M.
2003 *Reazioni alla presenza della criminalità. Tre tipologie individuali e loro terminanti socio-territoriali*, in “Metronomie”, n. 27, pp. 39-51.



ALLEGATI



Quaderni pubblicati

Elenco dei Quaderni di Città sicure pubblicati e in via di pubblicazione

I Quaderni pubblicati possono essere richiesti gratuitamente fino ad esaurimento. Gli interessati possono richiedere di essere inseriti nell'indirizzo di Città sicure e ricevere le relative pubblicazioni scrivendo a: 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; tel. 051/283067-72; sito internet: <http://www.regione.emilia-romagna.it/sicurezza/>

Quaderno n. 1 – Luglio 1995

"Il progetto, i riferimenti, le attività"

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 2 – Settembre 1995

"La sicurezza in Emilia-Romagna.

Primo rapporto annuale 1995"

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 3 – Febbraio 1996

"Modena: un'azione di prevenzione comunitaria"

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 4 – Giugno 1996

"Bologna: fare prevenzione alla Barca.

Sicurezza e opinione pubblica in città"

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 5 – Settembre 1996

"La sicurezza in Emilia-Romagna.

Secondo rapporto annuale 1996"

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 14a – Novembre 1998
***“La sicurezza in Emilia-Romagna.
Quarto rapporto annuale 1998” – Parte Generale***
[Scaricabile interamente dal sito internet]

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]

Quaderno n. 15 – Gennaio 1999
“Multiculturalismo e sicurezza in Emilia-Romagna: prima parte”
[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 16 – Marzo 1999
“Sicurezza/insicurezza delle donne migranti”
[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 17 – Maggio/Giugno 1999
***“Differenza di genere e politiche di sicurezza
nelle Città europee”***
[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 18 – Novembre/Dicembre 1999
***“I problemi della sicurezza in Emilia-Romagna.
Quinto rapporto annuale 1999”***
[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 19 – Gennaio/Febrero 2000
***“Sicurezza e differenza di genere:
Bologna, Piacenza e Ravenna a confronto”***
[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 20a – Maggio/Giugno 2000
***“Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna
Sesto rapporto annuale 2000”***
[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 20b – Maggio/Giugno 2000
***“Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna” –
Approfondimento sulle politiche di sicurezza
nelle città e nelle regioni italiane 1994-1999***
[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 21 – Luglio/Agosto 2000

***“Multiculturalismo e sicurezza in Emilia-Romagna:
seconda parte”***

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 22 – Luglio/agosto 2001

***“Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna.
Settimo rapporto annuale 2001”***

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 23 – Settembre/Ottobre 2001

“La sicurezza privata in Emilia-Romagna”

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 24 – Novembre/Dicembre 2001

***“Il quadro istituzionale delle politiche di sicurezza.
Una ricerca comparata”***

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 25 – Gennaio/Febbraio 2002

***“Sicurezza personale e prevenzione del conflitto
nel trasporto ferroviario”***

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 26 – Marzo/Aprile 2002

***“Ruolo di disciplina e rassicurazione sociale
degli operatori dei servizi socio-sanitari”***

[Scaricabile interamente dal sito internet]

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***

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 29 – Gennaio/Febbraio 2004

***“Criminalità organizzata e disordine economico
in Emilia-Romagna”***

[Scaricabile interamente dal sito internet]

Quaderno n. 30 – Settembre/Ottobre 2004

***“Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna:
1994/2004”.***

Decimo Rapporto annuale 2004

Di prossima pubblicazione

- Ravenna: genere, vitalità urbana e sicurezza. Progettare e realizzare.
- 1994/2004 – L’impatto delle politiche regionali di sicurezza.
- La polizia locale in Emilia-Romagna. Strategie per lo sviluppo e la formazione.
- Le attività di “mediazione” in Emilia-Romagna. Una prima ricognizione.
- La seconda indagine regionale di vittimizzazione.

 Regione Emilia-Romagna

Anno 10 N° 30 – Settembre/Ottobre 2004

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:

Grafiche MDM SPA - Forlì