



**ISTITUTO REGIONALE  
DI RICERCA  
DELLA LOMBARDIA**

# Rapporto Annuale sulla Sicurezza in Lombardia

*Codice IReR: 2007B020*

*Project leader: Alberto Ceriani*

Rapporto finale

Milano, aprile 2008

La ricerca è stata affidata a IReR dalla Regione Lombardia Direzione Generale Protezione civile, Prevenzione e Polizia Locale

*Responsabile di progetto:* Alberto Ceriani, IReR

*Gruppo di lavoro tecnico:* Fabrizio Cristalli, D.G. Protezione civile, Polizia Locale e Sicurezza urbana; Ivan Bianco, D.G. Protezione civile, Polizia Locale e sicurezza urbana

*Gruppo di ricerca:* Sonia Stefanizzi, professore associato Università degli Studi Milano-Bicocca; Anita Bacigalupo, dottoranda di ricerca Università degli Studi Milano-Bicocca; Matteo Crippa, dottorando di ricerca Università degli Studi Milano-Bicocca; Carlo Pisano, dottorando di ricerca Università degli Studi Milano-Bicocca; Cristian Poletti, assegnista di ricerca Università degli Studi Milano-Bicocca; Domingo Scisci, assegnista di ricerca Università degli Studi Milano-Bicocca.

*Si ringraziano tutte le Amministrazioni Comunali ed i Comandi di Polizia Locale interessati dall'indagine, per la preziosa collaborazione offerta al nostro gruppo.*

*Un ringraziamento va alla Direzione Generale "Protezione Civile, Polizia Locale e Sicurezza" della Regione Lombardia, e in particolare a Fabrizio Cristalli, Antonella Rosati e a Ivan Ugo Bianco, per la loro disponibilità nel fornire la documentazione ed i chiarimenti necessari allo svolgimento della ricerca.*

*Per la trascrizione integrale delle interviste effettuate, si ringraziano Alessia Corti, Irene Rolfini, Anna Sambo, Sara Sala e Laura Tebaldi.*

## Indice

Capitolo 1	
<i>Ipotesi e disegno della ricerca</i>	5
1.1. Il percorso della ricerca	5
1.2. La presentazione dei contesti oggetto di indagine	10
1.2.1. Via Quarenghi a Bergamo	11
1.2.2. La zona delle stazioni a Varese	14
1.2.3. Il quartiere Lunetta a Mantova	16
1.2.4. Il quartiere Sant'Eusebio a Cinisello Balsamo	20
1.2.5. Il quartiere Satellite di Pioltello	22
1.2.6. Il complesso di edilizia residenziale pubblica ALER a Rozzano	25
1.2.7. Una realtà rurale in trasformazione: Soresina	28
Capitolo 2	
<i>Le problematiche di "sicurezza" dei contesti e la risposta delle amministrazioni locali in materia di sicurezza</i>	33
2.1. Le problematiche di "sicurezza" sul territorio lombardo	33
2.2. La visione dei cittadini attraverso le chiamate alle Centrali Operative delle polizie locali	42
2.3. Le politiche di sicurezza attivate nei vari contesti della ricerca	51
2.4. La risposta della Polizia Locale alle esigenze del contesto	62
2.4.1. I rapporti tra PL e attori del contesto: la costruzione delle priorità di intervento	78
2.4.2. Le diverse anime della polizia di prossimità	82
2.4.3. Suggerimenti e criticità dai contesti	88
Capitolo 3	
<i>La visione della Regione Lombardia in materia di sicurezza</i>	91
3.1. Il quadro normativo	91
3.2. I progetti finanziati dalla Regione nel biennio 2006-2007	94
3.2.1. Descrizione dei progetti finanziati	94
3.2.2. Analisi delle scelte effettuate, alla luce dei criteri di policy regionale	97
3.3. Il ruolo del progetto all'interno della policy locale in materia di sicurezza	106
<i>Conclusioni</i>	115
<i>Appendici</i>	121

Appendice 1	
<i>Condizioni informative e statistiche necessarie per alimentare annualmente la conoscenza e la verifica dello stato di sicurezza raggiunto dalle politiche regionali, in particolare per i rischi considerati dal PRIM</i>	123
A1.1. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio idrogeologico	124
A1.2. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio sismico	126
A1.3. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio industriale	126
A1.4. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio meteorologico	128
A1.5. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio incendi boschivi	131
A1.6. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sugli incidenti sul lavoro	134
A1.7. Strategia di aggiornamento annuale dei dossier sul rischio incidenti stradali e sulla in/sicurezza urbana	135
Appendice 2	
<i>La misurazione della criminalità: alcune considerazioni epistemologiche</i>	137
A2.1. Le statistiche giudiziarie	137
A2.2. Le indagini di vittimizzazione	145
Appendice 3	
<i>I dati delle Centrali Operative: problemi metodologici</i>	149
<i>Bibliografia</i>	155

## Capitolo 1

### *Ipotesi e disegno della ricerca*

#### 1.1. Il percorso della ricerca

L'obiettivo principale della ricerca sullo "Stato della sicurezza urbana in Lombardia" si collega alla strategia progettuale che l'ente regionale ha realizzato, al fine di sviluppare politiche complesse sulle materie inerenti la sicurezza delle persone, delle infrastrutture e dei beni pubblici. Le scelte adottate dalla Regione sono coerenti con gli spazi istituzionali e operativi che le norme vigenti permettono alle istituzioni regionali e si distinguono, come è noto, in politiche di *security* e di *safety*.

Gli interrogativi della ricerca sono strettamente connessi alle domande di *policy* circa la problematica della sicurezza urbana. In particolare, lo studio ha indagato in profondità i contenuti e gli esiti di alcune politiche regionali in materia di sicurezza urbana realizzate nel biennio 2006-2007 con la finalità di fornire utili indicazioni agli amministratori locali per orientare le future azioni e gli interventi a favore della sicurezza che dovranno essere ritenuti prioritari nel successivo ciclo annuale di programmazione.

Il disegno della ricerca ha previsto le seguenti fasi di lavoro:

1. analisi critica di uno dei più tradizionali indicatori di sicurezza urbana utilizzati nella maggioranza delle ricerche empiriche sul tema. Come è noto, nella statistica giudiziaria gli indicatori di criminalità vengono calcolati, non tanto per esprimere un dato sul livello di criminalità in un dato contesto, quanto per rendere comparabile il fenomeno della criminalità nel tempo e nello spazio. Gli indicatori relativi a questa dimensione analitica riguardano, da un lato, la quantità e il tipo di reati commessi in un determinato territorio, dall'altro lato, le conseguenze che tali reati hanno sulle «vittime di reato». Come è stato argomentato il numero complessivo delle denunce rilevate dalla statistica ufficiale dipende, oltre che dall'andamento effettivo dell'attività criminale, anche da altri motivi quali, ad esempio, l'incisività delle forze di polizia, le innovazioni normative, la propensione alla denuncia da parte delle vittime dei reati. La criminalità legale che riguarda i reati che, portati in giudici-

zio, hanno dato luogo ad una sentenza irrevocabile (imputati condannati) non è rappresentativa né della criminalità apparente (che comprende i reati di cui l'Autorità giudiziaria è venuta a conoscenza indipendentemente dall'esito della notizia), dal momento che non per tutti i delitti si arriva ad una sentenza, né tanto meno di quella reale (vale a dire quella effettivamente presente in un dato territorio ed è data dai delitti che vengono compiuti, denunciati o meno). Inoltre, esiste uno sfasamento tra il momento in cui la sentenza è stata emessa e l'epoca in cui è stato commesso il delitto (a questo proposito si ricorda la lunghezza dei tempi per la definizione dei procedimenti giudiziari). I dati della criminalità legale sono invece utili dal punto di vista soggettivo, dal momento che, allo stato attuale, solo da questa rilevazione è possibile ricavare un insieme di notizie sull'autore del reato. Infine, tra le fonti disponibili, abbiamo usato alcuni dati provenienti dall'indagine sulla «Sicurezza dei Cittadini», condotta dall'ISTAT nel 1997 e replicata nel 2002 che fa parte del sistema integrato di indagini sociali Multiscopo. Questo programma di rilevazione permette di raccogliere dati sulla criminalità sommersa e di ricostruire il profilo delle vittime. E' bene ricordare in questa sede che le fonti sulla criminalità sono autonome e non confrontabili tra loro; le principali differenze riguardano la natura dei loro organi di rilevazione, il momento della rilevazione, la tipologia dei delitti e la loro classificazione. A causa delle diverse modalità di rilevazione, le fonti citate riportano consistenze numeriche diverse, anche relativamente allo stesso tipo di reato. Per fornire un esempio è noto tra gli addetti ai lavori che la statistica della delittuosità, in generale, sottostima l'entità del fenomeno perché raccoglie i delitti denunciati da parte delle forze di polizia e non comprende le denunce provenienti da altri organi della pubblica amministrazione, o dai singoli cittadini che si recano personalmente in Procura per denunciare un delitto di cui sarebbero stati vittime o testimoni.

D'altra parte la raccolta dei dati relativi alla statistica della criminalità, dipende anche dalla organizzazione degli uffici giudiziari; ciò può comportare uno slittamento temporale tra il momento in cui è stato commesso il delitto e quello in cui esso viene registrato. In sintesi, si può osservare che la statistica della criminalità permette di valutare meglio la massa degli eventi, mentre quella della delittuosità garantisce, sia una maggiore tempestività nella raccolta dei dati, sia un dettaglio più analitico di alcuni rilevanti tipi di reato.

2. L'acquisizione e la successiva analisi descrittiva dei dati provenienti dalle Centrali operative della Polizia locale di Milano, Bergamo, Cremona, Cinisello Balsamo. I dati in questione provengono dalle attività della Centrale operativa della Polizia Locale svolte in relazione alle segnalazioni/chiamate dei cittadini. Le informazioni archiviate riguardano le chiamate e, in particolare: luogo, giorno e ora, motivo della chiamata (sulla base di una tipologia molto estesa e particolareggiata), provenienza (con la distinzione tra chiamate dirette da parte di singoli cittadini e

chiamate provenienti dalle Centrali operative della Polizia di Stato e dei Carabinieri), esito e chiusura. I dati sono stati acquisiti in formato elettronico e, successivamente, sono state effettuate una serie di ricodifiche delle categorie appositamente predisposte dagli operatori per classificare i motivi della chiamate alle Centrali operative. A questo proposito è bene ricordare che non tutti i comandi della Polizia locale situati in Lombardia dispongono di una base dati informatizzata delle chiamate dei cittadini alle centrali operative e, non ultimo, anche quando esistenti, le procedure di acquisizione e di trasferimento dei dati sono estremamente lunghe nei tempi e nelle pratiche da predisporre.

3. Analisi dei progetti in materia di sicurezza urbana finanziati dalla Regione ai comuni nel biennio 2006-2007. In questo caso l'obiettivo è stato duplice: da una parte monitorare l'attività dei Comuni lombardi relativamente alle problematiche di sicurezza urbana, dall'altra fornire alla Regione dei criteri di valutazione sia relativamente alla tipologia del bando predisposto, sia per quanto riguarda l'esito dei finanziamenti erogati ai comuni. In particolare, il percorso di ricerca per la raccolta e l'analisi dei dati e delle informazioni contenuti nei progetti si è articolato nelle seguenti fasi di lavoro:

- a) sono stati analizzati i progetti di sicurezza presentati dai comuni alla Regione nel biennio 2006-2007, al fine di individuare i contesti dove effettuare un'indagine esplorativa per cogliere "in profondità" le problematiche di sicurezza avvertite dagli "attori della sicurezza", cittadini, amministratori, polizia locale. Per la scelta dei comuni fra gli oltre 250 comuni/unioni/consorzi di comuni che hanno presentato un progetto di sicurezza alla regione Lombardia, i criteri utilizzati sono stati i seguenti:

- inizialmente si è proceduto ad una prima scrematura sulla base dell'indice di "problematicità" determinato per ciascun comune lombardo dall'analisi condotta sul rischio insicurezza urbana nell'ambito del Programma regionale integrato di mitigazione dei rischi maggiori promosso dalla Regione Lombardia (PRIM). In particolare, sono stati selezionati i progetti che si situavano ai due poli della scala (i più problematici e i meno problematici). In questo modo i progetti considerati sono stati ridotti da 225 a circa 60;
- dopodiché, dei 60 progetti selezionati sono state analizzate le voci di spesa richieste e finanziate all'interno dei rispettivi progetti di sicurezza. A ciascuno progetto è stato attribuito un punteggio, in base alla tipologia di intervento richiesto/finanziato, in modo da premiare i progetti che oltre alle dotazioni materiali per la Polizia locale e al rifacimento dei comandi, pianificassero interventi di video sorveglianza o di prevenzione sociale. In-

fine, sono stati selezionati 19 progetti di sicurezza sulla base dei quali sono stati individuati i contesti oggetto di approfondimento. In particolare, sulla base del citato “indice di problematicità sociale” sono stati divisi i comuni in base al loro livello di alta/bassa problematicità sociale;

- per ogni singolo comune (problematico e non problematico) è stata analizzata nel dettaglio la documentazione prodotta nel progetto con l’obiettivo di individuare 2-3 contesti interessanti per gruppo, fra i quali selezionare 4 possibili comuni da analizzare in profondità come “studi di caso”. Le voci considerate per ciascun dossier sono state: tipo di finanziamento concesso, valutazione operata dallo staff regionale sul progetto, documentazione presentata dal comune, struttura di Polizia locale dell’ente richiedente, situazione della popolazione migrante nei territori oggetto di analisi, situazione della criminalità, note analitiche sul contenuto del progetto presentato;
- l’esito dell’analisi ha visto fra i comuni più interessanti per livello basso di problematicità Varese, Mantova e Casnate con Bernate (CO). Nella scelta di questi comuni un aspetto interessante è stato fornito dalla considerazione che, nonostante la presenza di un indice di delittuosità del tutto simile, l’indice di rischio attribuito a Mantova (che, ricordiamo rappresenta uno dei criteri regionali nella erogazione dei finanziamenti) corrispondeva a un livello di problematicità “basso”, contro il caso di Varese che ha registrato un indice di rischio “medio”. Casnate con Bernate (CO) è apparso, invece, interessante per il tipo di insicurezza presente: si tratta di un tipico comune extraurbano, dallo sviluppo graduale, anche grazie all’allontanamento della medio-alta borghesia dai centri urbani. Situato a 7 km. da Como e 30 da Milano, ospita diverse ville, che sono state fatte oggetto di diversi episodi di furti. Essendo un centro piccolo e poco coperto dalle forze dell’ordine istituzionali (sia locali che nazionali), la borghesia residente ha così da tempo fatto sorgere dei piccoli consorzi fra residenti o comitati di quartiere, che affidano a servizi di sicurezza privata il compito di sorvegliare i quartieri di residenza negli orari e territori scoperti dalle tradizionali polizie. Non hanno destato particolare interesse, invece, i dossier di Cava Manara (PV), Vidigulfo (PV) e Azzano San Paolo (BG);
- passando ai cosiddetti contesti “problematici”, interessanti sono stati, nell’ordine, i comuni di Pioltello (MI), Cinisello Balsamo (MI) e Rozzano (MI). Pioltello e Cinisello che presentano situazioni relativamente simili: città dell’hinterland milanese, hanno visto negli anni 60 la nascita di quartieri pensati appositamente per accogliere lavoratori immigrati dall’Italia meridionale e nord-orientale. Questi quartieri, stigmatizzati fin dall’e-



poca come aree disagiate, hanno nel tempo conosciuto (specialmente nel caso di Pioltello) il turnover fra immigrazione interna e immigrazione straniera, mantenendo (o rinforzando) la loro cattiva fama. Ci riferiamo, in particolare, ai quartieri “Satellite” (su 8000 abitanti, 6000 sono immigrati stranieri, appartenenti a 35 diverse nazionalità) e “Cascina Bareggiate” (meta di insediamenti non autorizzati di nomadi rom) nel caso di Pioltello ed al notissimo quartiere “Sant’Eusebio” relativamente a Cinisello. In entrambi i casi, le amministrazioni locali hanno cercato di affrontare l'emergenza con un approccio non meramente securitario. Pioltello ha creato un ufficio “città sicura” che ha promosso ricerche sulla percezione di sicurezza nei quartieri problematici; il suo progetto si è orientato, soprattutto, verso l'aspetto della prevenzione sociale della devianza (soprattutto giovanile) e verso la (ri)costruzione di un senso di appartenenza alla città/quartiere. Cinisello, attraverso la predisposizione di due contratti di quartiere, e ora anche con la nascita di un Patto Locale, ha puntato sulla riqualificazione urbana del quartiere e sull'animazione sociale, coinvolgendo associazioni, comitati e gruppi di residenti nelle attività promosse. Nel caso di Rozzano (MI) abbiamo una cittadina con una solida “identità deviante”, confermata dal tasso di delittuosità presente (molto più alto di qualunque altro dossier preso in considerazione) e recentemente amplificata dal caso di cronaca dell'agosto 2003 (4 persone uccise nel corso di una sparatoria, fra le quali una bambina presente in zona). Meno interessante è apparso il dossier presentato dal comune di Cologno Monzese (MI), in cui il contesto viene descritto come estremamente allarmante dal responsabile di PL, ma solo in relazione ai ripetuti incendi dolosi a danni di strutture pubbliche e auto in sosta che dalla fine del 2005 hanno interessato la città. Non destano, invece, particolare interesse (per il tipo di contesto o per la lacunosità dei dossier presentati) Sesto San Giovanni, Desio, Melegnano, Asola, Vernate e Unione della Tremezzina;

- alla luce delle considerazioni sopra presentate e di una analisi dettagliata della documentazione prodotta i comuni di Cinisello Balsamo, Bergamo, Varese, Mantova, Pioltello, Rozzano e Soresina sono risultati essere quelli più interessanti sui cui effettuare studi di caso. A tal fine, sono state predisposte delle griglie di rilevazione e sono state raccolte circa 60 interviste narrative realizzate con diversi attori della sicurezza (politici locali, operatori di Polizia locale -tra cui i rispettivi comandanti dei contesti indagati-, cittadini);

b) infine, sempre relativamente ai progetti di sicurezza sono stati informatizzati i dati per il biennio 2006-2007, ricordiamo disponibili

ad oggi presso la Regione solo su base cartacea. La base dati così ottenuta ha reso possibile un'analisi descrittiva di tutti i progetti presentati dai comuni lombardi con particolare riferimento alla relazione fra tipologia del comune (caratteristiche socio-economiche), problematiche in ambito di insicurezza e finanziamenti erogati dalla Regione.

L'analisi dei progetti per la sicurezza, che costituisce l'asse portante della presente ricerca, è di grande importanza nella valutazione delle politiche regionali per la sicurezza urbana perchè, in linea con gli obiettivi della Legge n° 4 del 2003, rappresenta una delle principali azioni regionali di prevenzione integrata, ovvero di riduzione dei problemi della devianza e della criminalità, nonché di quelli della insicurezza del vivere cittadino, attraverso il cambiamento di particolari realtà situazionali e, nel contempo, promuovendo lo sviluppo sociale.

## 1.2. La presentazione dei contesti oggetto di indagine

All'interno di questo capitolo, cercheremo di focalizzare l'attenzione sui vari elementi richiamati in questo rapporto, attraverso il contributo fornito dal materiale empirico raccolto nel corso delle interviste. Dopo una presentazione dei contesti urbani e di quello rurale in cui s'è svolta la ricerca e dei diversi quartieri in cui si sono concentrate le interviste ai nostri «testimoni privilegiati», andremo a vedere la complessità delle definizioni di «sicurezza» adottate dai nostri interlocutori, evidenziando come tale concetto assuma ormai nell'immaginario collettivo una sua connotazione multidimensionale. In seguito, andremo ad analizzare quali sono i vari elementi dell'habitat urbano (fisici e relazionali) che possono incidere sulle percezioni individuali e sulle rappresentazioni collettive dell'insicurezza urbana..

Le considerazioni contenute in questo capitolo e in quello seguente sono basate su 60 interviste in profondità svolte nelle città di Bergamo, Varese, Mantova, Cinisello Balsamo, Pioltello, Rozzano e Soresina. I soggetti intervistati costituiscono l'insieme dei «testimoni privilegiati» da noi considerati per ricostruire le differenti caratteristiche dei quartieri individuati per gli studi di caso, e delle interazioni che si sviluppano sul territorio fra abitanti e «professionisti della sicurezza» nelle città oggetto della nostra ricerca. Selezionati fra le tipologie di soggetti che più attivamente partecipano alla vita sociale di questi contesti, essi rappresentano categorie professionali molto diverse (uomini politici; operatori di associazioni di volontariato e assistenza sociale del terzo settore; commercianti; rappresentanti di comitati di cittadini; funzionari ed operatori della Polizia locale), in modo da poter avere un ventaglio variegato di punti di vista ed opinioni sugli argomenti toccati nel corso delle interviste.

Al di là del caso di Soresina, che in quanto località rurale è stata analizzata complessivamente, per quel che concerne le altre aree l'attenzione è stata concen-

trata su alcuni quartieri, che sono noti (per le descrizioni e rappresentazioni fornite dai cittadini, dagli amministratori locali e dai mass media) come quelli in cui le problematiche di sicurezza urbana emergono in maniera più evidente. In particolare, la nostra analisi si è concentrata dapprima sugli aspetti che meglio descrivono in termini generali le caratteristiche peculiari di ciascun contesto e le problematiche di sicurezza che ne sono emerse; in seguito, abbiamo cercato di ricondurre gli elementi particolari ad una lettura d'insieme che tenesse conto delle recenti trasformazioni globali degli spazi urbani.

### *1.2.1. Via Quarenghi a Bergamo*

Per la città di Bergamo abbiamo analizzato come caso studio una sola zona, che nell'immaginario collettivo bergamasco è il simbolo delle problematiche di sicurezza che riguardano la città. Via Quarenghi è situata nella circoscrizione 1 che rappresenta una vasta zona centrale della città, al suo interno molto eterogenea sia per quanto riguarda gli aspetti socio-demografici, sia quelli che caratterizzano la vita economica e commerciale. Nel corso degli anni l'amministrazione locale ha favorito lo sviluppo di una parte del centro storico a discapito di altre; in particolare, la zona che attualmente costituisce il centro città in senso stretto è il cd. "centro piacentino" che prende il nome dell'architetto (il Piacentini) che, agli inizi del '900, ha intrapreso un'operazione edilizia che ha fortemente mutato la fisionomia di quest'area della città.

Via Quarenghi, posizionata sotto le mura della "città alta", storicamente ha rappresentato un luogo di passaggio importante per chi, dalle contrade limitrofe, veniva a vendere a Bergamo i propri prodotti. Si connotava, quindi, come una via di locande, molto popolare ma di grande fermento economico. C'è stato poi un tentativo da parte degli amministratori locali di rendere questa via un importante centro commerciale soprattutto per quel che riguarda l'artigianato, con la presenza di botteghe di corniciai, artisti e pittori, con uno sforzo mal governato di riqualificare dal punto di vista edilizio gli storici, ma fatiscenti, edifici della via. Nonostante la favorevole collocazione geografica, la via vive specifiche problematiche di sicurezza già a partire dai primi anni '90 a causa della presenza, nelle vicinanze, del SERT (Servizio Tossicodipendenze, oggi chiuso). La presenza del SERT ha favorito, negli anni, la presenza in quest'area della popolazione tossicodipendente con le problematiche di devianza e degrado che ne conseguono. Anche per questo motivo, la popolazione residente si è spostata in zone della città meno problematiche, lasciando sfitti molti appartamenti. Una quindicina d'anni la zona è diventata un polo d'attrazione per la popolazione proveniente dall'Africa occidentale, interessata dalla disponibilità di alloggi e negozi da affittare o comprare. Attualmente la via si presenta come una zona altamente eterogenea da un punto di vista economico, culturale, etnico e sociale; si distingue in una parte "alta" della via, più vicina al centro e meno degradata da un punto di vista urbanistico, e una parte "bassa", lunga circa 200m, in cui negli anni si è cristallizzata la presenza della popolazione straniera. Questa contingenza ha prodotto notevoli cambiamenti sia per quel che concerne la composizione socio-demografica che per la vita economica della via.

«Dalla seconda metà degli anni '90 c'è stato un cambiamento abbastanza repentino, perché ha coinvolto soprattutto questa via. Questa via è sempre stata una via di forte passaggio, con abitazioni che hanno anche una loro storia, una loro importanza, ma che sono state abbandonate, dove i proprietari hanno preferito fare altre scelte abitative; oppure i negozianti sono stati messi in crisi dall'apertura dei centri commerciali. Questa via è andata da una parte svuotando ma poi, subito, riempiendosi di immigrati: i negozi sono diventati subito appetibili, così gli appartamenti, c'è stata una forte attività lucrativa da parte dei bergamaschi su queste realtà, e perciò ha visto concentrarsi in questa via la maggior parte dell'immigrazione, perché comunque la maggior parte dei negozi sono qui, perché di abitano molti immigrati» (BG\_25).

Bergamo, come altre città italiane, è stata attraversata dagli ultimi decenni da grandi trasformazioni socio-demografiche che hanno prodotto effetti sulla struttura sociale nel suo complesso. In particolare in Via Quarenghi sembra che l'incontro tra l'offerta di case, prodotto dal progressivo invecchiamento della popolazione e dalla mobilità residenziale, e la domanda abitativa (e non solo) degli immigrati ha generato una situazione che viene percepita dagli autoctoni come "insostenibile".

Da un lato c'è un malcontento generalizzato per la carenza di servizi disponibili nella via, dall'altro la preoccupazione per una convivenza che risulta sempre più difficile. Come abbiamo già evidenziato altrove (IReR, 2005), la modalità di autorappresentazione dei bergamaschi trova le proprie risorse retoriche nella tradizionale cultura cattolica del territorio, legata a valori quali l'accoglienza e la solidarietà. La vivacità associativa della città, da sempre impegnata nella gestione e nello sviluppo di strategie atte al miglioramento delle emergenze e delle situazioni di marginalità ed esclusione sociale, si trova oggi a dover gestire un conflitto sociale con quella parte di popolazione che ha reagito con istanze xenofobe e aggressive ai nuovi flussi di popolazione.

«Bergamo è solidale. Noi come Arci di Bergamo, l'anno scorso, abbiamo fatto ancora una operazione di attività educativa con i bambini di Capo Verde donando anche un pulmino. Gli ex alpini qui a Bergamo sono stati i primi ad intervenire in maniera importantissima in tutte le catastrofi naturali italiane, con interventi di grande qualità; da questo punto di vista la cosa andrebbe approfondita: dovresti leggere il libro di Rumiz in cui parla...interroga un po' i territori della Lega, tra cui la bergamasca, e mette proprio alla luce questo aspetto contraddittorio» (BG\_25).

Il problema della convivenza in Via Quarenghi non riguarda solamente i residenti; dalle interviste si ha la sensazione che questa via sia diventata un simbolo, un'arena entro cui diverse visioni della società sostengono – con discorsi e pratiche di vita quotidiane – le proprie istanze: residenti autoctoni, residenti stranieri, city users (o street users) italiani e immigrati, cittadini bergamaschi, politici, media locali e nazionali.

«Il problema è che dal punto di vista urbanistico non regge più... sono fuggiti molti abitanti della via e quindi è una via che è stata lasciata un po' abbandonata - politicamente - e che è stata lasciata in mano ad un fenomeno caotico, quindi non guidato... oggi è diventata la via dove c'è un numero incredibile di sudamericani» (BG\_16).

Oltre ad un lamentato abbandono istituzionale, le azioni quotidiane agite dalla popolazione bergamasca sembrano sortire come effetto progressivo l'isolamento sociale della via rispetto al resto della città.

«Quelli che a piedi camminano nella città evitano via Quarenghi, è una via da evitare... hanno paura, c'è troppa confusione, c'è troppo sporco» (BG\_16).

La velocità che ha caratterizzato l'insorgere di questa piccola via "multietnica" non ha permesso alla popolazione residente di metabolizzare i repentini cambiamenti in atto, contribuendo così allo svilupparsi di crescenti malumori e di una forte percezione d'insicurezza legata soprattutto a problemi di convivenza civile, più che di devianza o criminalità<sup>1</sup>.

«Per dire mia figlia che rientra alle tre del sabato notte... entra nel portone e dentro al portone ci sono quattro persone che dormono... nel passo carraio c'è un portone chiuso e c'è un cancello e sono lì che dormono... e allora scoppia la tragedia perché ci sono le paure... questi non hanno dove dormire... quindi non hanno dove dormire e quindi cercano tutte le sistemazioni possibili... allora scatta il timore» (BG\_16).

In sintesi, le maggiori problematiche lamentate dalla popolazione autoctona nei confronti dei migranti sono riferite ai diversi usi e costumi della vita quotidiana: utilizzo degli spazi pubblici, sporcizia, rumore, visibilità. La situazione attuale ha prodotto nella popolazione residente, in gran parte composta da persone anziane, una gestione della convivenza multietnica difficile e complessa,

Via Quarenghi ha cambiato fisionomia anche da un punto di vista economico: la chiusura di diverse attività ha reso disponibili sul mercato diversi immobili ad uso commerciale che sono stati acquistati dagli stranieri, i quali hanno aperto attività autonome.

«Un'aberrazione di avere in via Quarenghi dei proprietari immobiliari che hanno capito come girano le cose... dove l'appartamento viene affittato a prezzi piuttosto elevati... io sono tra i proprietari immobiliari ho la casa paterna... anche perché non si affitta a nessun altro in via Quarenghi se non affitti ad un nero non affitti più, quindi chiudi casa e lasci che tutto vada in malora» (BG\_16).

La concentrazione di negozi "etnici" (Kebab, alimentari, macellerie, phone center) ha favorito il sedimentarsi di alcuni processi appena descritti: da un lato l'isolamento rispetto al resto della città, mancando in Via Quarenghi servizi e negozi appetibili gli autoctoni; dall'altro un cristallizzarsi della presenza immigrata che contribuisce ad aumentare il senso di abbandono e di insicurezza da parte dei residenti. Questa connotazione della via s'inserisce in una dinamica più ampia che ha caratterizzato la vita economica di Bergamo degli ultimi anni. Infatti, lo svuotamento dei tradizionali spazi di socialità ha generato una forte specializzazione territoriale, trasformando Bergamo in una città poli-centrica, tale per cui lo spazio di vita e lo spazio di *leisure* e consumo non sempre coincidono.

---

<sup>1</sup> Un'ulteriore fonte di preoccupazione per la popolazione bergamasca è l'impossibilità di controllare le persone che affettivamente vivono nel quartiere; le situazioni di sub-affitto o addirittura di affitto a ore del materasso creano sconcerto nei cittadini soprattutto perché c'è l'idea che dietro a questi fenomeni si celino sacche di clandestinità e delinquenza.

Recentemente, Via Quarenghi è diventata oggetto di un progetto di riqualificazione urbana che cerca di coinvolgere i residenti in tavoli tecnici partecipati per decidere le traiettorie di sviluppo della via. In particolare, il progetto prevede l'acquisizione di un fabbricato dimesso, la costruzione di 40-45 appartamenti da destinare alla residenza sociale (affitti convenzionati) e la realizzazione di un parcheggio pubblico interrato. All'interno di questo progetto di riqualificazione urbana merita di essere citata un'esperienza che sembra funzionare molto bene. Si tratta della sperimentazione del bilancio partecipativo, in cui viene data ai cittadini la possibilità di scegliere alcuni servizi da destinare al proprio quartiere; un'opportunità per l'amministrazione locale di monitorare le esigenze complessive della popolazione residente e un'occasione per la cittadinanza di prendere parola sulle necessità del territorio che vivono.

### *1.2.2. La zona delle stazioni a Varese*

La zona delle stazioni di Varese è l'area della città che evidenzia maggiormente alcune delle contraddizioni e delle problematiche che coinvolgono il territorio varesino nel suo complesso. Innanzitutto, è importante sottolineare che si tratta di una zona che non ha confini specifici; non è un quartiere né una frazione, ma viene denominata in questo modo dai cittadini che abbiamo intervistato. In particolare, con il termine "zona delle stazioni" gli intervistati fanno riferimento al territorio intorno alla Stazione delle Ferrovie Nord-Milano e a quella delle Ferrovie dello Stato, entrambe ubicate ai margini del centro storico e della zona pedonale. Le problematiche di sicurezza maggiormente percepite nel contesto di Varese sono connesse con l'aumento degli stranieri residenti sul territorio, che raggiungono l'8% della popolazione totale<sup>2</sup>.

«Diciamo che a Varese bene o male non è un'isola felice... infatti abbiamo diversi articoli di giornale che riguardano... specialmente nella zona della stazione Nord in cui si concentrano questi gruppi di marocchini, tunisini, qualche persona di colore... soprattutto loro... gli albanesi non sono ancora arrivati in quella piazza» (VA\_03).

La popolazione immigrata di Varese sembra ormai essersi radicata sul territorio varesino: comincia ad esserci una cospicua presenza di bambini ed adolescenti stranieri all'interno delle scuole; i genitori si sono inseriti in alcuni settori del mercato del lavoro particolarmente poco graditi alla popolazione locale, come quello dell'edilizia; partecipano alla vita culturale della cittadina con l'Harambé Festival organizzato da ANOLF e da un coordinamento delle associazioni straniere della provincia. L'immigrazione a Varese sembra, quindi, essere uscita dalla momentanea situazione emergenziale che si è creata, un po' in tutta Italia, agli inizi degli anni '90; nonostante ciò le relazioni tra popolazione locale e migranti evidenziano profonde spaccature, segno che, almeno per il momento, l'amministrazione locale non è riuscita a creare un clima d'integrazione e convivenza pacifica tra vecchi e nuovi abitanti. Se questo è il quadro generale della cit-

---

<sup>2</sup> La popolazione residente, secondo i dati Istat aggiornati al 1 gennaio 2007, è di 82.216.

tà di Varese, la zona della stazione rappresenta il simbolo di questa mancata integrazione e delle relazioni di diffidenza e timore reciproco. Da questo punto di vista è sconcertante la risposta data da un intervistato alla domanda “Cosa offre Varese per gli immigrati?”

«Per gli immigrati c'è il controllo, il verbale, il fermo... e basta» (VA\_01).

Secondo la percezione di alcuni dei nostri intervistati, gli immigrati stanno assediando il centro cittadino, occupando gli spazi pubblici e mettendo in atto comportamenti che infastidiscono il “varesino medio”. Spesso la sola presenza fisica degli immigrati viene vissuta dai cittadini come un problema di sicurezza urbana.

«C'è da fare un discorso... nel senso che il centro è abbastanza sicuro... abbastanza sicuro perché abbiamo un sistema tale, di apparecchiature che oggi sono in funzione, ecc... a fini preventivi di creare un senso di sicurezza alle persone però abbiamo delle persone... per via della concentrazione di questi personaggi... nella zona delle stazioni da parte dei marocchini, nella zona di piazza XX settembre da parte di albanesi soprattutto il sabato pomeriggio, e nella zona di piazza Repubblica di varie etnie» (VA\_01).

Coma abbiamo già visto per altri contesti della ricerca, anche a Varese emerge un conflitto tra autoctoni e migranti per l'utilizzo dello spazio urbano.

«Io posso garantirti che da Strasburgo a Parigi, da Berlino ad Amsterdam, da Mosca... in tutti i paesi la stazione è il ritrovo degli stranieri. Anche gli italiani all'estero si trovano nella stazione di Manhattan. Ma è una cosa normale per gli stranieri sia che sia europeo o africano, o no?» (VA\_01).

La presenza di popolazione immigrata sul territorio cittadino ha contribuito anche alla nascita di nuove attività economiche. In particolare, si è assistito negli ultimi anni all'apertura di alcune attività legate ai cd. “mercati etnici”, gestite e rivolte dalla/alla popolazione straniera (phone center, negozietti di alimentari). L'apertura di negozi ed attività commerciali gestiti da stranieri può essere letto come un altro sintomo della radicalizzazione dei progetti migratori di questa fascia di popolazione.

Questa parte di città, negli ultimi anni, è stata oggetto di importanti progetti che l'amministrazione comunale ha portato avanti seguendo tre linee d'intervento: aumentare la sicurezza, rendere più bello il centro cittadino e ampliare l'offerta culturale del territorio. In primo luogo, sono state avviate alcune politiche di sicurezza pensate per la salvaguardia degli edifici pubblici e per la protezione dei cittadini. L'intervento, un finanziamento di 60mila euro, ha riguardato il miglioramento e l'ampliamento di un sistema di videosorveglianza già presente nel centro città.

«Di conseguenza diventa più efficiente il sistema di videosorveglianza, per cui c'è una logica propria di continuità... anche perché i riscontri erano positivi nel senso che per diverse situazioni siamo riusciti ad identificare i responsabili non solo all'interno della circoscrizione 1, ma è accaduto anche di fuori» (VA\_01).

Tale strategia risponde ad una logica che può essere definita contemporaneamente repressiva e preventivo-situazionale; l'idea di un controllo globale del territorio sembra essere utile, stando ad alcuni dei nostri intervistati, nella lotta contro il vandalismo (come per esempio dei writers) e dei fenomeni devianti come lo spaccio e la prostituzione di strada.

In secondo luogo, l'amministrazione comunale ha portato avanti un progetto di riqualificazione urbana che ha coinvolto una parte del centro storico cittadino. Gli interventi hanno interessato maggiormente la valorizzazione di alcune piazze, la manutenzione e piastrellatura di alcune strade e la sistemazione dell'arredo urbano (illuminazione, fioriere, ecc.). Gli ammodernamenti non hanno interessato la zona delle stazioni e rischiano per tanto di innescare processi di «frattalizzazione urbana» (Amendola, 2003: 4), ovvero la creazione di quartieri vetrina ai margini delle aree in cui si concentra il degrado. Questi provvedimenti hanno mutato notevolmente la fisionomia della circoscrizione 1: quattro piazze sono state completamente ristrutturate e una parte del centro storico è diventata zona pedonale.

«Siamo intervenuti su piazza XX settembre, che è la piazza sottostante, che è stato il primo intervento fatto... una rivalorizzazione; la piazza principale che è piazza Monte Grappa che è la piazza più estesa e che è una delle tre piazze fasciste rimaste in Italia insieme ad una piazza di Latina e una di Brescia, sono le uniche piazze fasciste rimaste in Italia» (VA\_01).

In terzo luogo, l'amministrazione comunale ha deciso di intervenire a livello culturale, per colmare un vuoto di attività eventi culturali. Già a partire dal 1992, con la prima amministrazione Fassa, si assiste all'apertura di diversi locali e pub che hanno migliorato notevolmente la vivacità sociale di Varese offrendo alla popolazione giovanile della città e dei comuni limitrofi la possibilità di avere dei centri di ritrovo e divertimento.

«Quindi sono stati realizzati moltissimi spettacoli anche di un certo livello, con artisti di un certo peso, questo ovviamente in compartecipazione con gli assessorati che hanno una capacità economica di un certo livello perché noi come circoscrizione abbiamo due fondi: uno per i lavori pubblici e uno per le iniziative culturali... quello delle iniziative culturali è quello minoritario infatti avevamo circa 19mila euro per tutto l'anno. Quindi realizzando eventi di un certo livello era necessaria la collaborazione anche con gli assessorati, anche perché la circoscrizione non rimane un organo a se stante ma fa parte comunque dell'amministrazione» (VA\_02).

### *1.2.3. Il quartiere Lunetta a Mantova*

Il quartiere Lunetta si trova in una zona esterna rispetto al centro cittadino e più precisamente nella circoscrizione nord di Mantova. Nella stessa circoscrizione si trovano altri quartieri, tutti a bassa densità abitativa, per un totale di circa 10/11 mila abitanti<sup>3</sup>. Costruito negli anni Settanta, il quartiere è stato a lungo occupato da operai e impiegati che gravitavano tra il quartiere, in cui abitavano, e la raffineria o il polo chimico. La composizione sociale del quartiere era abbastanza varie-

---

<sup>3</sup> Su un totale della popolazione residente pari a 47.810. Dati Istat aggiornati al 1 gennaio 2007



gata; si trattava per lo più di migranti provenienti dal sud in cerca dei vantaggi offerti dal miracolo economico.

Ai bordi di Lunetta si trovano villette di proprietà, mentre la parte centrale si caratterizza per la presenza di edilizia popolare che domina l'offerta residenziale del quartiere, con un complesso corrispondente a circa 700/800 alloggi. Come è facile intuire, in questo quartiere di conseguenza si concentra un alto numero di soggetti appartenenti alla popolazione svantaggiata da un punto di vista economico, sociale e culturale, che sono stati inseriti qui in quanto aventi i requisiti necessari per l'accesso al parco residenziale dell'ALER (concentrato per circa l'80% proprio a Lunetta). La densità abitativa, la connotazione residenziale, la collocazione geografica rispetto al resto della città rendono Lunetta un tipico quartiere dormitorio posto ai margini delle città lombarde.

La composizione demografica del quartiere risente di alcune tendenze che investono l'Italia nel suo complesso. Un primo aspetto importante è il processo di invecchiamento della popolazione residente: quando i residenti hanno raggiunto l'età della pensione non si è verificato un ricambio generazionale, con le conseguenti problematiche di richiesta di servizi d'assistenza e aumento della percezione d'insicurezza. Oltre all'invecchiamento della popolazione, negli ultimi 10 anni la città ha assistito ad un generale calo demografico dovuto in parte alle scelte dell'amministrazione in materia di delocalizzazione dei servizi (dal centro alla periferia) e in parte alla caratteristica conformazione morfologica; Mantova, infatti, è una città chiusa tra quattro laghi (Superiore, di Mezzo, Inferiore e Paiolo) che ne impediscono la crescita e l'espansione geografica. Un secondo processo in atto è l'arrivo di popolazione straniera, fenomeno in atto su tutto il territorio comunale, che tuttavia è divenuto particolarmente evidente nei quartieri periferici, ed in particolare a Lunetta.

«Dal punto di vista sociale, per lo meno in questa zona periferica, gran parte del tessuto è invecchiato, cioè sono aumentate moltissimo gli anziani, di conseguenza aumentano moltissimo le richieste di spazi, di attività sociali, richieste di tutti i tipi legate alla sicurezza, legate a questa fascia di età, gli over 55. Parallelamente però alcune parti di questi quartieri hanno avuto uno sviluppo dell'edilizia privata, quindi si sono formati anche nuclei di giovani coppie, molto piccoli però, quindi i bambini che risiedono nel nostro quartiere, la maggior parte delle classi prime elementari e anche della scuola primaria, della scuola d'infanzia, 50% anche sono immigrati» (MN\_04).

Tra la popolazione immigrata l'inserimento abitativo riguarda per lo più le case ad edilizia popolare; un dato interessante che emerge da una ricerca sulle "Famiglie immigrate e minori stranieri nel quartiere mantovano di Lunetta"<sup>4</sup> è che una famiglia su dieci è proprietaria della casa in cui vive, segno di un tendenziale radicamento sul territorio. L'atteggiamento nei confronti dei migranti non è particolarmente positivo: da un lato esistono sentimenti di ostilità da parte degli autoctoni che vivono questa nuova fascia di popolazione come competitiva per l'accesso ai servizi sul territorio (case ALER, servizi ad hoc per stranieri); dall'altro esiste una conflittualità legata alla competizione per gli spazi pubblici. Tale percezione di-

---

<sup>4</sup> Nora Lo nardi, Famiglie immigrate e minori stranieri nel quartiere mantovano di Lunetta, sintesi della ricerca reperibile sulla pagina web <http://www.migranews.it/notizia.php?indice=707>

pende dal fatto che la società italiana non è abituata a vivere spazi pubblici, strade e luoghi aperti; gli italiani li attraversano per raggiungere altri luoghi, ma non si fermano mai.

«Perché come in tanti altri posti, noi non siamo più abituati, noi come società italiana, a vivere i luoghi pubblici, gli spazi pubblici, le strade, i marciapiedi. Noi attraverso le strade e i marciapiedi passiamo, per raggiungere dei luoghi, non per fermarci; per molti stranieri invece la strada, la panchina, il marciapiede, sono luoghi di socializzazione, quindi si vedono di più, quindi la percezione è come dire quantitativa, “Sono in tantissimi, ci hanno invaso”, ma perché noi non pensiamo che in realtà siamo tutti chiusi in casa, quindi... questo è il problema sostanziale. C'è dopo però anche il fatto che c'è un modo diverso di vivere i luoghi pubblici, che noi abbiamo perduto. Tutta una serie di osservazioni che bisognerebbe riuscire a mettere insieme per capirle» (MN\_07).

Per gli immigrati, invece, la strada, la piazza o il bar rappresentano luoghi di socializzazione; la presenza della popolazione straniera e le difficoltà nell'interpretare abitudini e stili di vita differenti diventano la risorsa retorica necessaria per la costruzione di un tipico stereotipo sugli immigrati descritto perfettamente dalle parole di un intervistato.

«Sono quelli che non si sa come fanno a vivere, non si sa come fanno ad avere i soldi eccetera eccetera, è un po' la piaga di questo quartiere, quel fattore lì, questi due bar qua, uno qua e l'altro in fondo al viale Veneto» (MN\_06).

Un ulteriore elemento di sospetto è rappresentato dallo spaccio di stupefacenti, mercato, a detta dei nostri intervistati, completamente gestito da extracomunitari. Anche per questo negli ultimi anni si sono create le condizioni per la diffidenza, facilitate dalle difficoltà legate alla comprensione dell'altro e dei diversi stili di vita. Secondo le forze dell'ordine la situazione è sotto controllo, ma si rende necessaria una particolare attenzione per evitare che si sviluppino relazioni di difficile gestione tra i residenti. Alcune associazioni stanno lavorando in questo senso; le prime comunità insediate (maghrebine) si sono date anche forme di organizzazione per rapportarsi con persone che abitavano nel quartiere, ma questi sforzi non sono bastati e col tempo la situazione è diventata più difficile. Alcuni intervistati suggeriscono che gli autoctoni faticano a relazionarsi con i nuovi arrivati; c'è chi sostiene che la responsabilità sia, almeno in parte, delle istituzioni che non riescono ad accompagnarli e a seguirli dopo il loro arrivo. Questo rappresenta forse un punto debole della politica locale mantovana.

«Sì, adesso, poi oltretutto c'è anche il problema che è venuto a mancare il rapporto coi negozi, oltretutto essendo entrato, perché noi abbiamo fatto una specie di statistica, che siamo sul 25-28% di extracomunitari, quindi adesso sono tantissimi gli extracomunitari, e con loro è difficile legare» (MN\_06).

Da un punto di vista urbanistico il quartiere Lunetta ha una storia particolare che vale la pena menzionare. Costruito sulla base di un progetto piuttosto avveniristico per l'epoca, il quartiere è stato pensato in modo tale da consentire la separazione tra percorsi pedonali e a motore, la costruzione di palazzi a corte per favorire la socialità e di palazzi con spazi comuni, come lavanderie e Kinderheim. Il progetto

è stato realizzato solo in parte, a causa della mancanza di fondi e in seguito al termine del mandato degli amministratori locali. Così Lunetta è rimasta “il brutto anatroccolo”, con tutti gli svantaggi dei progetti non realizzati. La concezione urbanistica non ha, quindi, favorito uno sviluppo urbanistico e sociale del quartiere che si trova ad affrontare problemi quali: il degrado degli edifici residenziali (dovuto ad una bassa qualità dei materiali impiegati per la costruzione degli alloggi); lo stato di abbandono degli uffici pubblici presenti nel quartiere; la concentrazione di "casi sociali"; la richiesta crescente di servizi di assistenza dovuta all'invecchiamento della popolazione e di servizi scolastici per i giovani; la mancanza di una rete commerciale; problemi di arredo urbano (scarsa illuminazione artificiale in alcune aree del quartiere); il basso capitale sociale e culturale della popolazione residente; la scarsa integrazione sociale tra la popolazione autoctona e quella straniera.

Considerando quanto sopra, il Comune e la Regione stanno investendo 50 milioni di euro nel contratto di quartiere. Il contratto è stato lanciato un anno e mezzo fa e le attività saranno ultimate nella tarda primavera 2008. Verranno realizzate 8 nuove palazzine nuove che accoglieranno in ugual misura anziani, giovani ed immigrati. I residenti verranno trasferiti in gruppi di 20 e le associazioni si stanno mobilitando per rendere il trasferimento poco traumatico e per facilitare la comprensione dei condomini relativamente al ventaglio di servizi offerti sul territorio e alle competenze dei singoli operatori; le palazzine vecchie verranno successivamente demolite per costruire una nuova piazza. Alcune fonti suggeriscono che il contratto di quartiere stia già avendo un impatto positivo in termini di ritrovato senso di sicurezza e di orgoglio per il proprio territorio. Ma i pareri sono contrastanti: all'interno di ogni condominio verranno sistemati 6/8 nuclei familiari, tra cui almeno uno o due residenti con disagio sociale. Questo contribuirà a concentrare ulteriormente questa tipologia di residenti, che fino ad oggi erano sparsi su tutto il territorio del quartiere, rendendo ancora più difficile la gestione dei rapporti di vicinato. Nell'ambito del contratto di quartiere è prevista anche la costruzione di un centro unico in cui verranno collocati vari servizi sociali, associazioni e una nuova sede della polizia locale - che si trasferirà dall'attuale ufficio di Lunetta. In collegamento con la nascita di questo nuovo centro, verranno programmate attività di prevenzione con la collaborazione delle varie associazioni del quartiere. Sta per essere realizzato inoltre un progetto di portierato sociale che prende spunto dalla cooperativa “Farsi Prossimo” di Milano e dall'ALER.

Dal punto di vista dei servizi il quartiere è abbastanza servito. Si trovano servizi sociali (anche se c'è solo 1 assistente sociale per un totale di 6000 abitanti, compreso non solo in quartiere di Lunetta ma anche i quartieri circostanti), una biblioteca di quartiere, l'ASL, servizi privati come farmacia, banca, ufficio postale e servizi sportivi, una sede decentrata della polizia locale, un servizio di mediazione sociale, dei servizi scolastici che comprendono un asilo ed una scuola elementare, dei servizi per minori, come per esempio i doposcuola, un centro di aggregazione giovanile e circoli per anziani. L'apertura di un nuovo centro commerciale, negli anni '90, ha portato invece alla chiusura di numerosi negozi che non sono stati in grado di competere. Di conseguenza, si è notevolmente impoverita la

rete commerciale del quartiere, con un impatto negativo sulle opportunità di socializzazione.

«Questo qui è un quartiere che prima aveva un certo tenore di vita, perché come ha visto qui ci sono file di negozi. Una volta, quando sono venuto io, negli anni Novanta, erano ancora tutti occupati, cioè c'erano varie attività, vari negozi, così; poi con l'apertura del centro commerciale qua vicino sono spariti tutti, perché c'è la concorrenza del centro commerciale con un negozio non regge, quindi tutto qui è abbandonato. Essendo qui un quartiere di anziani, ormai è diventato un quartiere proprio dormitorio, perché prima c'era un po' di vita, c'era qualche cosa che teneva unito il quartiere, adesso, perché sa benissimo che nei negozi uno va, trova il vicino, mentre compera il pane o le cose, c'è uno scambio, adesso non essendoci più i negozi non c'è più neanche quello scambio di vicinato, di quartiere, che c'era prima. Al mattino sì, c'è in giro, in farmacia, il mercato che c'è lì, poi dopo al pomeriggio tutti in casa e non esce più nessuno fino al giorno dopo, io parlo di persone di una certa età ecco» (MN\_06).

#### *1.2.4. Il quartiere Sant'Eusebio a Cinisello Balsamo*

Il quartiere Sant'Eusebio, situato alla periferia nord del centro cittadino, è caratterizzato soprattutto dalla forte presenza di condomini di Edilizia Residenziale Pubblica<sup>5</sup>. È un quartiere costruito negli anni Settanta, in un periodo in cui la richiesta di alloggi pubblici a Milano e nell'area circostante era particolarmente elevata a causa dell'immigrazione interna. S. Eusebio, in questo senso, è una delle ultime aree di espansione legata alle ondate migratorie che, a partire dai primi anni sessanta, si sono distribuite sul territorio, a fronte di una consistente richiesta di manodopera dalle vicine fabbriche quali la Falck, la Marelli e la Breda. All'immigrazione delle famiglie del nord Italia (soprattutto Veneto), quantitativamente minore e circoscritta nel tempo, infatti, si è affiancata quella più consistente e continuativa rappresentata dalle famiglie provenienti dal sud Italia. I primi inquilini iniziano ad abitare le case popolari nel 1976: sono principalmente famiglie giovani, appena sposate, con molti figli a carico, attratte da alloggi di ampia metratura. La zona diventa ben presto un punto di attrazione per la droga, sia per quanto riguarda lo spaccio che per il consumo. Nella metà degli anni '80 iniziano i primi lavori di riqualificazione, che portano alla creazione di un centro parrocchiale, che si affianca alla piccola chiesetta di epoca longobarda; alla recinzione dei parchi pubblici; allo stanziamento, nelle immediate vicinanze, del Commissariato di Polizia di Stato, a cui sono seguite alcune azioni repressive che hanno portato in carcere molti abitanti del quartiere coinvolti in attività criminali.

Dal punto di vista architettonico il quartiere è contraddistinto dalla massiccia presenza di alloggi di edilizia popolare, raggruppati in due complessi denominati rispettivamente il "Palazzone" e le "Cinque Torri". Il complesso di edilizia pubblica corrisponde a circa 370 alloggi, per un totale di quasi 1400 abitanti; circa il 5,8% della popolazione di Cinisello vive in questi complessi residenziali di S. Eusebio<sup>6</sup>. Il Palazzone, in particolare, assume una dimensione di rilievo rispetto al

---

<sup>5</sup> Di seguito indicato con la sigla "ERP".

<sup>6</sup> Dai dati Istat aggiornati al 1 gennaio 2007 emerge che Cinisello Balsamo conta una popolazione di 73.976.

contesto: è costituito da un grande edificio a corte di 288 alloggi di grandi dimensioni rispetto agli standard dell'edilizia pubblica, in quanto destinati a nuclei familiari numerosi. Nel corso degli anni, il palazzo è stato segnato da un processo cumulativo di degrado e dalla concentrazione di forme di disagio economico, sociale ed edilizio (Bricocoli 2002). La costruzione di case di cooperative, avvenuta intorno alla fine degli anni '80, ha prodotto un effetto virtuoso, favorendo un processo di *mixité sociale* che ha riequilibrato, almeno in parte, la composizione sociale del quartiere, ottenuta anche attraverso la promozione di un percorso di integrazione tra gli abitanti delle case di cooperativa e di quelle popolari (per esempio spingendo i condomini delle cooperative ad iscriverne i propri figli nelle scuole di S. Eusebio). Il basso capitale sociale, economico e culturale di molte delle famiglie che abitano a S. Eusebio rimane comunque il cuore delle problematiche che investono il quartiere. La presenza di popolazione immigrata non sembra rappresentare per i cittadini di S. Eusebio, e di Cinisello in generale, una specifica problematica d'insicurezza urbana.

«Su Sant'Eusebio invece il contesto è cambiato perché c'è stato il Contratto di Quartiere, e in più la realizzazione massiccia di nuovi edifici, nuove abitazioni, una grossa fetta è abitata dalle cooperative locali di Cinisello, che ha portato comunque a un cambiamento del quartiere non solo dal punto di vista urbanistico ma anche dal punto di vista sociale, perché comunque sono arrivate tutta una serie di famiglie giovani, la composizione dei residenti è cambiata da questo punto di vista» (CIN\_07).

A fronte delle problematiche emerse e della scarsa attenzione inizialmente posta dagli amministratori, S. Eusebio si è dimostrato un contesto particolarmente attivo per quanto riguarda la mobilitazione cittadina e la partecipazione alle vita del quartiere. Nel susseguirsi degli anni si è assistito alla nascita di numerosi comitati e di diversi gruppi auto-organizzati che hanno lavorato per migliorare la qualità degli spazi di vita e per valorizzare il proprio territorio. Tramite numerose azioni sul campo sono riusciti a sensibilizzare il resto della città e a tessere reti di solidarietà per la comunità locale (Bricocoli 2002).

«Stiamo parlando dal '76 in poi. Non c'erano semafori, non c'era niente. Quindi noi ci siamo attivati, con delle manifestazioni di quartiere, dopo che si sono riscontrati 2 o 3 morti dei nostri ragazzi che abitavano qua dentro, abbiamo fatto delle manifestazioni affinché venissero messi dei semafori da quella parte. Poi mancavano anche i mezzi di trasporto, e ci siamo adoperati anche in quello, quindi è un successo che ce lo teniamo come una cosa nostra. Non è da tutti andare a sequestrare l'ATM e portarcela a casa! Poi questi bambini, come facevamo a tenerli qui chiusi in cortile? Abbiamo pensato di fare una Polisportiva, la Polisportiva Sant'Eusebio, su questo c'ha lavorato anche mio marito, raccogliendo i ragazzi, costruendo un campo sportivo sulla via Cilea. Un campo che allora era privato, pieno di sassi, pieno di cose, e i ragazzi stessi, con i genitori, sono andati lì, l'hanno ripulito di tutto, ed è nato il primo campo di Sant'Eusebio, e dopo, più in là, col lavoro che è stato fatto, nasce il campo Scirea, su indicazione del quartiere Sant'Eusebio» (CIN\_03).

Soprattutto negli anni '80 cresce sempre più il numero di associazioni di quartiere che cercano di far convergere bisogni e problemi dei residenti: un Comitato Inquilini, la nascita di alcuni gruppi di recupero e sostegno alla marginalità

quali la Scuola Popolare, un movimento antidroga per il quartiere S. Eusebio (MARSE), il gruppo di accoglienza disabili (GAD), la Polisportiva S. Eusebio.

Insieme ad altre organizzazioni locali del quartiere, come la parrocchia, queste organizzazioni chiedono alle autorità locali un miglioramento delle condizioni di vita in relazione al rispetto delle regole, alle politiche abitative, ai trasporti pubblici e alla presenza di servizi in loco. Nel corso degli scorsi anni, Sant'Eusebio è stato anche un vivace campo di azione di numerosi comitati, della parrocchia e dei diversi gruppi della società civile che hanno lavorato, nel dibattito politico e nel confronto con le parti sociali, per migliorare la qualità degli spazi di vita e per valorizzare il territorio. La vivacità sociale di S. Eusebio si traduce spesso in solidarietà di scala o di palazzo più che in un senso di appartenenza al quartiere.

«C'è una solidarietà di scala o di palazzo, e che a volte diventa anche chiusura rispetto agli altri, per esempio coloro che abitano nel palazzone quando parlano di quartiere, non pensano al quartiere ma pensano al loro condominio e tutte le volte che si ha un intervento dicono il quartiere ma loro pensano al condominio» (CIN\_03).

Quando il sentimento di appartenenza viene riferito al quartiere, sembra invece concretizzarsi nell'incorporazione dell'immagine stigmatizzata di S. Eusebio come quartiere "malfamato" da un punto di vista sociale e "degradato" per quel che concerne l'urbanistica. In generale, a S. Eusebio, esiste una diffusa cultura della "illegalità"<sup>7</sup> che spesso produce una specifica auto-rappresentazione degli abitanti del quartiere (per esempio l'utilizzo che la popolazione giovanile fa di termini quali "infame" e "cantare", tipici di questa cultura).

«Ecco, diciamo che questa stabilità ha favorito una certa tranquillità, anche se si dice che la famosa delinquenza degli anni Cinquanta e Sessanta è assorbita dall'immigrazione massiccia anche se opera altrove; e quando sui giornali compariva un criminale cinisellese, compariva perché veniva da cinisello, ma aveva commesso il suo crimine altrove. E allora ne pativa le conseguenze la sua città...» (CIN\_04).

---

<sup>7</sup> Occupazioni abusive nelle case ERP, presenza di ex-carcerati, spaccio, ecc.

Per dare risposta alle richieste dei cittadini, il Comune di Cinisello ha attivato diversi progetti di riqualificazione urbana (attraverso l'esperienza del Contratto di Quartiere<sup>8</sup> I e II) e di animazione sociale con il coinvolgimento dell'associazionismo locale. Parallelamente ad un lavoro di riqualificazione urbana attraverso opere di ristrutturazione e manutenzione degli edifici, il CdQ porta avanti esperienze come quella del Laboratorio di Quartiere, un'azione orientata a «consolidare una rete di relazioni di livello locale, il passaggio che si sosterrà è quello di fare emergere e sviluppare competenze di management dei processi progettuali locali»<sup>9</sup>, o come quella del Patto Locale.

### *1.2.5. Il quartiere Satellite di Pioltello*

La creazione del quartiere Satellite risale agli anni Sessanta, nel quadro della forte crescita dell'economia e del sistema produttivo italiani (in particolar modo, all'interno del cd. "triangolo industriale"). Gli effetti più significativi del boom economico furono relativi all'approdo (nel periodo 1951-1971) nelle regioni ricche del paese di oltre nove milioni di italiani provenienti dalle aree economicamente depresse: soprattutto dalle regioni del sud Italia, ma anche dal Triveneto. Nelle aree a ridosso delle principali città del nord Italia si formarono quei quartieri ancor oggi conosciuti come "quartieri dormitorio", la cui unica funzione era quella di ospitare i suoi residenti negli orari serali e notturni, mentre luoghi di lavoro, spazi ricreativi e momenti di aggregazione erano dislocati altrove.

In realtà, la nascita del quartiere Satellite presenta forti singolarità rispetto alle tendenze generali. Infatti, nonostante presentasse alcune caratteristiche tipiche degli interventi urbanistici dell'epoca, la sua realizzazione fu del tutto originale: il luogo in cui il quartiere sorse era vicino alla metropoli milanese, in un'area depressa ma situata al centro di tre grandi assi viari: le strade Rivoltana, Cassanese e Padana Superiore, oltre che nei paraggi della linea ferroviaria Milano-Venezia e di una linea tranviaria. La possibilità di acquistare vasti terreni a prezzo agricolo venne sfruttata da una società immobiliare per creare un'operazione speculativa.

L'Immobiliare Milano voleva, infatti, costruire un nuovo complesso residenziale destinato non al proletariato povero proveniente dal Meridione, ma piuttosto alle classi benestanti che intendevano fuoriuscire da Milano per avvicinarsi a zone maggiormente verdi e vivibili. La costruzione del Satellite fra il 1962 ed il 1964 fu così il primo sforzo di urbanizzazione autonoma realizzata attraverso capitali privati nell'area milanese. Il progetto prevedeva, oltre alle residenze, una serie completa di servizi per la popolazione: edifici scolastici, impianti sportivi, aree ricreative per i bambini, ecc. Il Satellite avrebbe dovuto diventare un quartiere-città autosufficiente, situato nell'immediata periferia di Milano; una sorta di *gated-community* ante litteram destinata ad accogliere i milanesi attratti dalla pace e tranquillità della campagna. Il nome attuale del quartiere proviene dallo slogan

---

<sup>8</sup> Di seguito indicato con la sigla "CdQ".

<sup>9</sup> Tratto dal sito del CdQ di Cinisello <http://www.comune.cinisello-balsamo.mi.it/cdq/index.htm>

pubblicitario che lanciò in quegli anni il progetto immobiliare: “la città satellite di Milano”. Ma gli avvenimenti non assecondarono le previsioni della società immobiliare: il progetto si rivelò, infatti, troppo costoso. Per far fronte alle spese, le imprese dovettero costruire e vendere più alloggi di quanto inizialmente previsto, determinando in tal modo una densità immobiliare molto superiore, che a sua volta determinò un sovrappopolamento dell’area, il suo deprezzamento e la perdita d’interesse per i potenziali fruitori inizialmente previsti. Inoltre, i primi acquirenti delle case realizzate furono ben presto costretti a fare i conti con il senso d’oppressione indotto dalla costruzione così ravvicinata delle abitazioni, oltre che con la penuria di collegamenti efficienti con il capoluogo. Rifiutarono, pertanto, di trasferirsi nel quartiere e rivendettero le proprie abitazioni. Il crollo dei prezzi fu inevitabile: le vendite si arrestarono di colpo e i promotori del progetto, non potendolo terminare per la mancanza dei necessari fondi, cedettero le abitazioni ai loro operai edili, quasi tutti provenienti dal sud Italia, in cambio di una rivalsa sui loro salari. Gli appartamenti restanti furono venduti velocemente e a prezzi bassissimi, ed a poco a poco il quartiere divenne una zona di passaggio per immigrati poveri, impiegati nelle industrie della zona, che non potevano trovare situazioni abitative migliori.

«Allora io non so se è venuta prima la richiesta di case o la richiesta di immigrazione, ma mi risulta che allora a Pietraperzia trovassero dei cartelli con su scritto “Vai a Limoto di Pioltello e troverai la casa e il lavoro”, perché la casa era in Piazza Garibaldi, altro quartiere, e il lavoro era al SISAS, questa grossa azienda chimica che aveva bisogno di tantissimo manodopera, che non faceva troppe domande e non si poneva problemi di salubrità, e lavorava col mercurio, con grosse problematiche di natura salubre» (PIO\_01).

Da un punto di vista più generale, il quartiere Satellite ha vissuto quei processi storici che hanno interessato l’intero nord Italia e che hanno prodotto nei contesti locali alcune dinamiche specifiche; la massiccia migrazione dal sud al nord Italia, la disponibilità di case a basso costo e di ampie metrature, la prossimità fisica di persone a basso capitale sociale, economico e culturale e la densità abitativa, per citare alcuni delle variabili in gioco, hanno favorito, soprattutto in certi quartieri, l’insediamento di alcune famiglie appartenenti a vere e proprie associazioni criminali. Questa presenza, almeno nel quartiere Satellite, ha sicuramente influenzato in modo negativo l’intera popolazione (clima di terrore, bullismo, meccanismi di imitazione da parte della popolazione giovanile) e ha compromesso l’immagine stessa del quartiere.

«Il quartiere è stato costruito nel ’61 e gli abitanti...è stato subito popolato da meridionali, persone che venivano dal meridione, e lì i problemi di sicurezza erano di altro tipo cioè, erano proprio...sicuramente molto più gravi ecco; problemi legati alla mafia, ai clan, anche ai comportamenti mafiosi da parte dei ragazzini...cioè quindi di prevaricazione. Per esempio a scuola... delle amiche che hanno vissuto qui quando erano piccole e ti raccontano della banda dei Pipitone. La famiglia di Pipitone che era composta da 12 fratelli ... quelli erano il terrore» (PIO\_03).

Dalla fine degli anni ‘90 la composizione della popolazione di Pioltello è notevolmente mutata a seguito di una serie di eventi che hanno a che vedere più con



cambiamenti globali che non con specificità territoriali. Si assiste, infatti, ad un invecchiamento generale della popolazione del Satellite: i figli vanno ad abitare altrove, da un lato perché cercano, per sé e per le loro nuove famiglie, migliori opportunità abitative, dall'altro perché cercano luoghi meno stigmatizzati e stigmatizzanti in cui vivere; i genitori, invece, restano. A questa situazione si aggiunge una sempre più imponente presenza di popolazione straniera che, attualmente, ha raggiunto il 18% dell'intera popolazione locale<sup>10</sup>. La maggior parte degli immigrati residenti a Pioltello si è stabilita nel quartiere Satellite, dove è stato loro possibile trovare casa. Nonostante la massiccia presenza di popolazione straniera Pioltello, ed il Satellite in particolare, non soffre di particolari problemi di sicurezza reale; la percezione di insicurezza dei cittadini, invece, sembra più che altro essere legata a questioni concernenti la convivenza e l'integrazione.

«Si parlava di quartieri critici, devo dire che la situazione, così, dal mio punto di vista è molto migliorata sotto certi aspetti nel senso che, noi abbiamo un comune, come senz'altro le avrà parlato il sindaco, dove la presenza di cittadini stranieri è di vicina al 18%, con circa 91 nazionalità diverse, la maggior parte di queste persone vive e convive con usi, costumi e tradizioni diverse in uno spazio abbastanza esiguo del territorio che per altro non è molto esteso» (PIO\_02).

In risposta alle nuove esigenze di tutta la popolazione, il Comune di Pioltello ha avviato da almeno una decina d'anni un piano di presidio del territorio attraverso l'apertura di servizi comunali nel quartiere. L'ottica preventiva implicita in questa scelta ha portato l'apertura nel Satellite di: un centro lavoro in cui è possibile usufruire di servizi per l'orientamento e l'incontro di domanda e offerta di lavoro; uno sportello unico delle imprese; un centro ricreativo per anziani; uno sportello stranieri che svolge lavoro di facilitazione ed informazione nella preparazione dei documenti; uno spazio per i giovani; un ufficio decentrato del Comune (Punto Comune). Inoltre, nel quartiere sono disponibili servizi scolastici a vario livello: un asilo nido, una scuola materna di recente apertura, una scuola elementare, una scuola media, un liceo classico ed uno scientifico, un istituto tecnico per ragionieri ed una scuola professionale.

Nell'ultimo decennio, in seguito alla recessione economica, al cambiamento della popolazione residente ed al fallimento di diverse aziende familiari, sono avvenuti nel quartiere alcuni cambiamenti che hanno avuto rilevanza per l'intera vita economica cittadina. Il più evidente tra questi è la chiusura di attività gestite da italiani e la loro sostituzione con negozi di proprietà di migranti che forniscono beni provenienti dai paesi di provenienza della nuova popolazione locale. Questo processo ha avuto come conseguenza la connotazione "etnica" delle due vie commerciali del Satellite che rappresentano il fulcro vitale del quartiere. La mutata composizione degli esercizi commerciali ha prodotto un'offerta poco differenziata: sono presenti in una zona geograficamente molto limitata 6 phone center e 8 negozi alimentari gestiti da cittadini stranieri (il 38% del totale). In conseguenza

---

<sup>10</sup> Secondo gli ultimi dati Istat aggiornati al 1 gennaio 2007, la popolazione residente a Pioltello è 34.317

di questa peculiarità, il Comune di Pioltello si è fatto promotore di due progetti per lo sviluppo del quartiere, entrambi in partnership con il Politecnico di Milano.

Dapprima è stato realizzato un progetto di riqualificazione urbana del quartiere. Il secondo progetto, “Città di città – A porte aperte. Strada commerciale interetnica”, è ancora nelle sue fasi iniziali. Gli obiettivi che si pone sono: la rivitalizzazione del quartiere e il miglioramento della qualità della vita; la caratterizzazione del quartiere nei termini di un’identità commerciale interetnica; la collaborazione fra commercianti italiani e stranieri; la trasparenza delle attività e della qualità dei prodotti; l’integrazione culturale. Quest’iniziativa si inserisce nella tendenza, particolarmente diffusa nei paesi di vecchia immigrazione del Nord Europa e dell’ America Settentrionale, all’utilizzo della diversità etnico-culturale a scopo di marketing territoriale per la promozione di quartieri periferici attraverso attività a carattere ricreativo.

#### *1.2.6. Il complesso di edilizia residenziale pubblica ALER a Rozzano*

La storia della nascita del quartiere IACP di Rozzano presenta caratteristiche peculiari che ci aiutano non solo a capire l’evoluzione urbanistica della città, ma anche a cogliere le dinamiche sociali tuttora presenti sul territorio. Intorno agli anni Sessanta la forte pressione demografica conseguente alle migrazioni di popolazione dal sud al nord Italia indussero il Comune di Milano a predisporre un piano per la costruzione di circa 12.000 alloggi di edilizia popolare; tra le aree edificabili venne individuata un’area del Comune di Rozzano che stipulò, già nel 1958, un accordo con il Comune di Milano per la realizzazione di questi lotti. Per l’amministrazione locale sembrava l’occasione per divenire un comune più popoloso, alle porte di Milano e con la promessa di uno sviluppo dei servizi e dei trasporti connessi alla costruzione delle case popolari. Lo IACP (Istituto Autonomo Case Popolari di Milano) iniziò a costruire nel 1963 e già intorno al ’65, anno in cui vengono terminati i primi 21 edifici per un totale di 818 alloggi, la crescita demografica di Rozzano subì un’impennata senza precedenti: nel decennio 1951-61 la popolazione quadruplicò passando da 6.313 residenti a 32.915. Durante gli anni della realizzazione dei lotti, terminati nel 1972, vennero apportate diverse modifiche; in particolare la costruzione di edifici su spazi che nella pianificazione iniziale dovevano essere destinati ad aree verdi provocò una maggiore densità nella zona residenziale; inoltre, la mancata realizzazione del centro commerciale e di altri servizi previsti rese qualitativamente peggiore il risultato finale rispetto al progetto iniziale. Inizialmente, le case popolari di Rozzano dovevano soddisfare la richiesta della popolazione residente nel Comune di Milano che sistemò in questi edifici coloro che provenivano da situazioni abitative, sociali ed economiche difficili (persone che vivevano nelle baracche o in edifici fatiscenti).

È in questi anni che Rozzano si trasforma da piccolo centro rurale della periferia sud di Milano in una cittadina dell’hinterland preposta alla ricezione della popolazione disagiata del capoluogo lombardo. Rozzano vede cambiare radicalmente la propria composizione non solo in termini quantitativi, ma anche e soprattutto per le difficoltà di integrare popolazioni provenienti da diverse regioni italiane e

con progetti di vita a volte molto differenti<sup>11</sup>. La zona delle case popolari, grazie alla quantità di esercizi commerciali previsti, avrebbe dovuto divenire polo d'attrazione per tutti i quartieri limitrofi; purtroppo il progetto di costruire una zona di edilizia popolare che non si trasformasse in quartiere dormitorio e la promessa integrazione tra la nuova zona ad edilizia popolare, divenuto nel frattempo il centro città, con le altre frazioni e quartieri non si è mai realizzata.

«Negli anni 60-70 c'è stato questo boom edilizio per cui noi abbiamo attualmente 6000 alloggi di case popolari, costituite al centro, quindi Rozzano è un po' anomala come città: nel senso che quello che solitamente sono le case di edilizia convenzionata solitamente si trovano nelle periferie delle grandi città. A Rozzano invece cosa è successo? Il cuore centrale è stato formato da questi grossi agglomerati, ripeto 6000 alloggi, di case popolari, e invece che essere un cuore che ha unito le varie frazioni in parte le ha allontanate, perché? È indubbio ... sono state una fortissima immigrazione, periodo del Belice, insomma, molto dal sud, parecchio anche dal Veneto sono arrivati» (ROZ\_03).

Attualmente la popolazione del quartiere raggiunge il 50% della popolazione rozzaneese complessiva e la composizione sociale sta velocemente mutando. La situazione economica e sociale della popolazione del quartiere, nonostante permangano delle fasce di povertà economica e sociale, sembra negli anni migliorare grazie anche al lavoro d'integrazione portato avanti dalle scuole, dai progetti di riqualificazione urbana e dalla costruzione di nuovi complessi residenziali di cooperativa e privati che hanno permesso un maggiore mix sociale.

«Questa azione di riqualificazione urbana determina anche un discorso sociale, oltre al discorso poi che con anche i nuovi insediamenti che abbiamo avuto in via Vittorio, con case non solo in affitto ERP, magari anche a canone moderato, o edilizia privata, si è tentato proprio questo mix sociale, quindi l'idea di ampliare i nostri cittadini, però cercando anche di alzare mediamente, quindi ripeto con case non solo a edilizia convenzionata, ma anche di un certo pregio.... c'è proprio questo mix sociale che fa bene a tutti, voglio dire; è un po' come l'ipotesi...se in una casa popolare c'è una scala dove ci sono tutti persone che delinquono è ovvio che è più difficile intervenire lì, invece se c'è una suddivisione e c'è la possibilità di integrazione ecco, Rozzano secondo me gode un po' di questo lavoro che abbiamo fatto in questi anni sul territorio, ripeto, di riqualificazione urbana, che non vuol dire solo di cose più belle, ma cose più belle perché maggiormente poi salvaguardate anche dalla tutela di tutti, maggiore senso di responsabilità, maggior senso di "la cosa è di tutti e quindi la rispettiamo"» (ROZ\_03).

Per quel che riguarda gli interventi di riqualificazione urbana, vale la pena sottolineare che anche a Rozzano è stato attivato un CdQ che prevede, oltre ad opere di manutenzione, messa a norma e ristrutturazione dei caseggiati di proprietà ALER, anche interventi sociali in favore delle fasce deboli della popolazione e dei nuclei familiari che vivono situazioni di disagio.

Per quel che concerne la zona degli edifici ad edilizia pubblica, si può rilevare un lento invecchiamento della popolazione dovuto, come nel caso di S. Eusebio a Cinisello, alla mobilità abitativa dei figli dei primi abitanti. Nel resto della città, invece, si riscontra un lieve aumento della natalità, o della presenza di bambini, favorita dall'attrattiva che Rozzano produce nelle giovani coppie a causa della

---

<sup>11</sup> Molte delle informazioni contenute in questo paragrafo sono state reperite sulla pagina web [http://it.wikipedia.org/wiki/Rozzano\\_-\\_quartieri\\_IAC](http://it.wikipedia.org/wiki/Rozzano_-_quartieri_IAC)

presenza di numerose aree verdi inserite nel Parco Agricolo e della vicinanza con Milano. Cresce quindi il tasso di dipendenza della città e gli sforzi dell'amministrazione si concentrano sull'apertura di servizi ad hoc per gli anziani (case di riposo, servizi di assistenza), popolazione favorita ulteriormente dalla presenza della Clinica Humanitas.

Una delle conseguenze principali del progressivo invecchiamento della popolazione è l'estensione delle categorie di crimine a quelle di devianza, processo che evidenzia il conflitto generazionale nell'uso degli spazi pubblici, delle modalità di aggregazione e delle pratiche sociali. Il risultato ultimo di questa conflittualità (caratteristica anche di alcuni degli altri contesti presi in considerazione, ma che qui trova probabilmente una sua manifestazione più evidente) è la costruzione di uno stereotipo negativo nei confronti delle fasce giovani della popolazione.

Anche in questo caso, viene messo in atto un processo simile a quello che abbiamo descritto per il contesto di Cinisello Balsamo, in una forma, se possibile, ancora più connotata e decisa. Il *frame* interpretativo di senso comune che vede l'equivalenza tra l'abitare in questa zona di Rozzano e il portare avanti pratiche di vita al limite o oltre la linea dell'illegalità viene assunto, in maniera riflessiva, come elemento forte delle modalità di auto-rappresentazione dei giovani rozzanesi, i quali hanno avuto modo di costruire un'immagine (sebbene effimera) di se stessi come "abitatori del ghetto", sul modello importato dalle rappresentazioni mediatiche dei quartieri degradati statunitensi. Un esempio particolarmente indicativo di questa risorsa retorica è l'utilizzo del termine *Rozzangeles*, (con ovvio riferimento a Los Angeles) costruzione toponimica contesa, non a caso, con i giovani di Cinisello (*Cinisengeles*).

«Forse noi da dentro l'abbiamo vissuta in un altro modo, come un percorso, un'evoluzione vera e reale; forse da fuori però...abbiamo visto questo. Quando ci ritroviamo con gli organici scopriamo che la gente non viene a Rozzano perché "mio Dio Rozzano, Quarto Oggiaro". Quando invece sono quegli ambienti dove ci si spende di più proprio da un punto di vista...quindi questo è cambiato molto a Rozzano; poi, è vero, c'è stato l'episodio di un anno fa, perché già da tanto Rozzano stava cambiando anche perché i servizi funzionano, poi c'è stato il pasticciaccio dell'omicidio (fa riferimento ad un omicidio avvenuto diversi mesi fa): lì siamo ritornati al passato, perché poi è difficile riconquistare credibilità quando il percorso di riconquista è già partito e si riperde la strada» (ROZ\_04).

Secondo molti degli intervistati i giovani di Rozzano hanno faticato a costruire una propria rappresentazione individuale e collettiva come appartenenti ad una comunità specifica insediata in un territorio specifico.

«Dove io ricordo questi ragazzini negli anni Settanta dove vacanze di Natale, vacanze di Pasqua, vacanze estive dicevano: "io vado a casa" e per loro casa era il mare, giù dove c'erano i nonni, gli zii e gli amici, la libertà e quant'altro, per cui qui si sentivano costretti in questi palazzoni che probabilmente non dividevano, con dei genitori che, anche brave persone, che però erano talmente dedite al lavoro, per cui magari c'era il padre che faceva due o tre lavori, per cui magari non vedeva mai sti figli, le mamme inadeguate, questo ovviamente nella migliore delle ipotesi, c'era anche il discorso, per carità, da non nascondere, della criminalità, che comunque c'era, però la maggior parte delle famiglie erano famiglie disorientate, chiamiamole, che erano arrivate al nord con questa voglia di riscatto sociale, quindi super-occupate nel lavoro, i padri che arrivavano a casa la sera e menavano alla sera perché la mamma riferiva tutto ciò che i figli

facevano e le donne si sentivano inadeguate a portare avanti la...per cui c'era questo, assolutamente questo senso di non appartenenza, c'erano questi ragazzini che ripeto, non vivevano Rozzano come loro» (ROZ\_03).

Proprio l'utilizzo della formula "andare a casa" denota la distanza percepita tra spazi di vita e luoghi degli affetti; ovvero la distanza tra gli spazi che si vivono e l'investimento simbolico necessario per trasformarli nei luoghi dell'auto-narrazione. Nel tempo gli sforzi delle agenzie di socializzazione secondaria sono andati proprio nella direzione del tentativo di colmare questa distanza. Se, da un lato, è plausibile ipotizzare che questi sforzi abbiano avuto un parziale risultato di omogeneizzare un senso di appartenenza identitaria nelle generazioni più giovani, fino a costruire una rappresentazione collettiva dell'essere nato e/o cresciuto nel quartiere ALER di Rozzano; dall'altro, invece, la collocazione dei giovani (e non solo) rimane circoscritta al quartiere, percepito come spazio materiale e simbolico separato dal resto del tessuto cittadino<sup>12</sup>.

### *1.2.7. Una realtà rurale in trasformazione: Soresina*

Soresina è un piccolo centro della Provincia di Cremona che conta come popolazione residente 9.000 abitanti<sup>13</sup>; negli ultimi 5 anni questo territorio è stato oggetto di particolari trasformazioni economiche e sociali che lo rendono un interessante caso studio, rappresentativo delle cd. aree rurali.

La vita economica di Soresina, da un punto di vista storico, ha avuto una sua vocazione industriale di tipo agricolo, caratterizzata dalla presenza di stabilimenti di trasformazione come le filande, di industrie di paste alimentari, di liquori e dalla presenza, fin dai primi anni del 1900, della Latteria Soresina, che è tuttora in attività. Il processo d'industrializzazione del territorio, avvenuto a partire dall'immediato dopoguerra, ha, tra le altre cose, comportato l'apertura di alcune fabbriche nel settore metalmeccanico e manifatturiero che però già verso la fine degli anni Sessanta entrarono in crisi, contribuendo ad amplificare una depressione economica che ha caratterizzato il territorio soresinese fino ad anni recenti (Bigatti, 2000). Da centro agricolo, quindi, Soresina ha conosciuto dapprima una seria crisi economica, cui le amministrazioni comunali hanno cercato di porre rimedio attraverso lo sviluppo di nuove realtà imprenditoriali legate, soprattutto, al settore terziario della logistica e dell'imballaggio.

«In più un fatto che ha cambiato abbastanza il discorso soresinese, inteso come polo urbano, è stata la realizzazione di un polo logistico realizzato quattro o cinque anni fa che ha portato, almeno nel comune sentire, un aumento rilevante di quelle che sono l'immigrazione, gli extracomunitari o che, dovremmo verificare un po' i dati reali però normalmente è quello... e adesso la parte non soresinese della popolazione è abbastanza rilevante» (SOR\_09).

La riorganizzazione delle forme di distribuzione su larga scala ha avuto come conseguenza l'aumento costante e progressivo del trasporto su gomma. Questo in-

---

<sup>12</sup> D'altro canto questo fenomeno sembra riguardare anche altri quartieri e frazioni della città, quasi come se l'identità rozzanese fosse il prodotto di un mosaico frammentato di micro-rappresentazioni iper localistiche

<sup>13</sup> Secondo gli ultimi dati ISTAT aggiornati al 01/01/2007 risultano, con esattezza, residenti a Soresina 9.108 persone.

cremento non sempre è stato accompagnato da un adeguato ammodernamento delle infrastrutture stradali, né da un'attenzione da parte degli amministratori locali rivolta alla programmazione di interventi volti a ridurre i problemi causati dall'aumento del traffico. Dalle interviste effettuate è emersa una sensibilità particolare da parte degli intervistati nei confronti di questi temi, in parziale controtendenza con quelle che sono considerate priorità urbane come le problematiche dell'immigrazione e dell'uso degli spazi pubblici.

«Nei termini praticamente si è trattato di occupare una parte della città che era in parte, per la massima parte, zona agricola, è stata stravolta la viabilità locale e poi è aumentato anche il traffico ovviamente legato alla logistica, quindi la situazione soprattutto per la scelta della localizzazione della logistica non è stata delle più felici. La logistica è stata localizzata a sud-ovest...a sud-est della città, tutti i mezzi che vanno alla logistica devono per forza passare per la circonvallazione della città, in considerazione del fatto che il collegamento principale verso la strada statale Paullese, quindi Milano-Crema, è stato realizzato ex novo con un sovrappasso della ferrovia Cremona-Treviglio nella parte ovest della città; quindi prima è stato fatto il nuovo collegamento Soresina-Paullese, con il sovrappasso che ha comportato investimenti notevoli; poi è stata fatta la logistica, ma da un'altra parte. Quindi c'è stata questo grave...disattenzione, chiamiamola, dal punto di vista della gestione urbanistica del territorio» (SOR\_05).

Si tratta di un tipico scompenso nella gestione delle esternalità negative conseguenti all'insediamento sul territorio di attività produttive ad alto impatto. Tali dinamiche del sistema produttivo hanno, inoltre, comportato repentine trasformazioni nella composizione socio-residenziale della città, che sta accogliendo un numero sempre maggiore di lavoratori immigrati (e di loro famiglie) impiegati nel settore del terziario dequalificato. L'arrivo di flussi di popolazione straniera è stato favorito anche dal mercato edilizio e da grossi investimenti immobiliari che hanno portato alla costruzione di nuovi alloggi fuori dalla cerchia della circonvallazione del paese che, fino a 7-8 anni fa delimitava l'estensione precisa della cittadina<sup>14</sup>. Attualmente, gli stranieri residenti nel Comune di Soresina sono circa l'11,3%<sup>15</sup> della popolazione totale; si tratta per lo più di persone provenienti dai paesi dall'area del Maghreb, dall'Albania, dalla Romania e dall'India (in particolare di religione Sikh). L'insediamento repentino di popolazione straniera è stato un fenomeno avvertito dai soresinesi in modo forte, anche in relazione ad una forte campagna mediatica ed elettorale sul tema della sicurezza e dell'immigrazione.

«Ci sono stati anche questi [si riferisce ai Sikh] all'inizio, però erano così pochi, decentrati nelle varie cascine che quasi non ci si accorgeva della loro esistenza. Ma anche adesso, devo dire, che non è un'etnia che dà particolari problemi se non qualche elemento particolare che più che altro creano problemi quando si ubriacano, ma per il resto non sono arroganti e non creano sostanzialmente problemi. Quelli che creano più problemi sono i rumeni che poi ne sono arrivati dall'inizio dell'anno ad oggi... si vede che arrivano ad ondate e i maghrebini in genere, fra egiziani e marocchini che anche questi qualche problemuccio lo danno, insomma. Però tutto sommato, rispetto ad altre realtà, ci consideriamo fortunati, rispetto al numero di extracomunitari presenti sul nostro territorio» (SOR\_04).

---

<sup>14</sup> La disponibilità di nuovi alloggi ha avuto un ulteriore effetto sulla mobilità residenziale del comune, provocando lo svuotamento del centro cittadino in favore di queste aree più "periferiche".

<sup>15</sup> Dati ISTAT aggiornati al 01/01/2007. A questi si deve aggiungere quella fetta di popolazione migrante in attesa di certificato di residenza o permesso di soggiorno.

Approfondiremo questo tema nel prossimo paragrafo, quando parleremo dell'immigrazione come specifica problematica di sicurezza urbana (reale o presunta) che coinvolge quasi tutti i casi studio della ricerca. Per quel che concerne i cambiamenti della composizione demografica soresinese, è importante sottolineare altri due elementi che ci offrono spunti di riflessione interessanti: da un lato, data le peculiarità del contesto produttivo locale - che indirizzano il mercato del lavoro verso la sovrapproduzione di offerta di posizioni lavorative a bassa qualificazione e la sottoproduzione di quelle altamente qualificate - si nota una tendenza stabile nel tempo al pendolarismo o all'emigrazione verso contesti locali in grado di recepire lavoratori più formati; dall'altro, anche come conseguenza di questa mobilità lavorativa, la popolazione autoctona che rimane a Soresina tende ad invecchiare.

«C'è stato un calo demografico. È sostanzialmente una popolazione anziana, perchè Soresina è stata terra di emigrazione, molti soresinesi sono andati a lavorare a Milano, attorno al capoluogo regionale e buona parte di questi sono rientrati poi, ma da pensionati, a Soresina» (SOR\_05).

L'invecchiamento della popolazione ha rilevanti conseguenze anche sul piano dell'offerta e della gestione, da parte dell'amministrazione comunale o di enti privati, dei servizi sociali e socio-assistenziali. L'aumento della popolazione anziana, infatti, sembra aver provocato un incremento dei servizi alla persona in favore di questa fascia ed a scapito delle altre. Soresina offre una molteplicità di servizi per gli anziani collegati con le tematiche dell'abitare (case a canone calmierato messe a disposizione dalla parrocchia) e della salute (assistenza sanitaria a domicilio, casa di riposo, ecc.). I giovani sono particolarmente sfavoriti da questa contingenza demografica, aggravata dalla scarsa funzionalità dei collegamenti tra Soresina e Milano; le attività culturali sono garantite dalla presenza di un teatro e di un cinema, ma, se si escludono le associazioni sportive e il CAG (Centro di Aggregazione Giovanile) gestito dall'oratorio, non esistono su tutto il territorio comunale strutture per il divertimento dedicate ai giovani.

I cambiamenti nella composizione sociale della popolazione (invecchiamento della popolazione, presenza di migranti e mobilità lavorativa/residenziale dei giovani in età produttiva e riproduttiva) hanno comportato mutamenti sostanziali nella struttura del tessuto sociale soresinese, intaccando la tenuta dei legami di solidarietà e del senso di appartenenza comunitaria. Soresina si è trasformata nel giro di pochi anni: da realtà territorialmente e demograficamente ristretta (in cui le persone si conoscevano tutte, o quasi) si è trovata inserita in mutamenti di carattere complessivo che hanno modificato nel profondo le relazioni tra gli abitanti.

La generale diffidenza verso lo straniero, soprattutto da parte della popolazione anziana, sembra attenuarsi nel momento in cui le persone trovano spazi di aggregazione e condivisione.

«Ma devo dire che c'è un giro di amicizie consolidato a livello locale, fra i locali...gli autoctoni...mentre ovviamente i nuclei delle persone straniere fanno...giro a sé, diciamo. Un giro a parte. Anche se devo dire che noto un maggiore interscambio tra i residenti e i nuovi arrivati. Cioè man mano che...specialmente se sono persone che lavorano intorno a Soresina, o in Soresina, e che abitano e che hanno una occupazione fissa, si crea un certo tipo di rapporto tra i nuovi e i

vecchi abitanti di Soresina. Funziona di più ovviamente tra le amicizie a livello locale, tra le amicizie locali, legate alla scuola, alla frequentazione dei circoli, degli oratori che ci sono...ecco quindi funziona una cosa di questo tipo» (SOR\_04).



## Capitolo 2

### *Le problematiche di “sicurezza” dei contesti e la risposta delle amministrazioni locali in materia di sicurezza*

#### 2.1. Le problematiche di “sicurezza” sul territorio lombardo

In questo capitolo cercheremo di far luce sui diversi aspetti della vita quotidiana dei cittadini che possono essere collegati all'emersione di un sentimento di insicurezza. In tutti i contesti analizzati, indipendentemente dalla loro collocazione geografica e densità abitativa, esistono, infatti, una serie di elementi che, potenzialmente, possono rivestire un ruolo importante nel generare un'inquietudine diffusa.

Dalle testimonianze raccolte è possibile verificare se la presenza di fenomeni delittuosi o devianti nel quartiere/area abbia, nei contesti da noi prescelti, un'incidenza rilevante nella percezione di insicurezza. In particolare, concentreremo la nostra attenzione sui fenomeni di natura sociale ed economica potenzialmente collegabili allo sviluppo di tali paure: lo sfaldamento delle reti sociali di riferimento seguito ad un elevato ricambio della popolazione residente o al dissolvimento dei centri di aggregazione primaria presenti sul territorio, la presenza di conflitti (reali o simbolici) fra diverse popolazioni urbane (residenti, pendolari, semplici *users*, ecc.), l'incidenza di fattori socio-economici e/o demografici. Infine, considereremo il degrado degli elementi fisici ed architettonici del quartiere che può determinare un senso di abbandono delle istituzioni o un abbassamento del livello di rispetto della legalità all'interno del quartiere, due fenomeni che, in modo differente, possono essere collegati alla perdita di sicurezza. Come è noto, questi elementi possono generare

«paura della criminalità» indipendentemente da un suo aumento oggettivo, cosa che, peraltro, rappresenta «un problema sociale più grave del crimine stesso» (Chiesi 2004, p. 129).

La maggior parte dei contesti presi in esame sono stati interessati da alcuni processi di mutamento sociale la cui origine e la cui portata vanno ben oltre la delimitazione locale di cui ci siamo occupati. Si tratta, infatti, di trasformazioni sociali, spaziali, economiche e culturali che interessano ampie aree degli spazi urbani, la cui origine è da rintracciarsi nei cambiamenti propri della modernità che hanno comportato la riorganizzazione degli spazi di vita, di tempi e modalità lavorative,

di consumo. Innanzitutto, dall'analisi dei contesti esaminati, emerge l'importanza che assumono i *processi di stigmatizzazione* sia come fonte di auto-rappresentazione che come risorsa simbolica per identificare gli attori sociali maggiormente responsabili della in/sicurezza del quartiere.

Nella descrizione delle aree, oggetto di studio, più volte è stato utilizzato il termine "degrado" o "quartieri degradati" per spiegarne, in termini generali, le condizioni sociali o urbanistiche. Cerchiamo ora di analizzare meglio questo concetto evidenziando le dimensioni materiali e simboliche che lo compongono. Innanzitutto il degrado urbano può essere considerato come un processo attraverso cui le città, o quartieri urbani e periurbani, cadono in uno stato di disgregazione sia per quanto riguarda l'habitat fisico sia il contesto socio-relazionale. Per quel che concerne l'habitat fisico la presenza di edifici fatiscenti o in stato di abbandono sono ricondotti, nella percezione comune, alla scarsa capacità delle amministrazioni comunali di svolgere azioni e interventi preventivi e di riqualificazione urbana o, più in generale, come frutto di scelte urbanistiche fallite.

«Ci sono dei quartieri storici, uno per tutti è il Lunetta, dove da sempre gli abitanti lamentano una forma di isolamento e abbandono da parte del Comune, delle istituzioni, ma lì il quartiere è nato un po' malamente, cioè con una concezione urbanistica che penalizza molto la possibilità di aggregazione e di controllo, perché ci sono un'infinità di garage sotterranei non chiusi, per cui zone che prestano a farci dei nascondigli, ad attività da non compiere alla luce del sole. Se noi creiamo delle strutture appunto, che si prestano...» (MN\_02).

Come emerge da questo brano d'intervista, la teoria delle "finestre rotte" (Wilson e Kelling, 1982), che rintraccia un nesso causale lineare tra decadenza dell'habitat fisico e la presenza di attività devianti o criminali, sembra essere stata metabolizzata dal senso comune dei cittadini che, spinti dal timore, preferiscono rinunciare ad utilizzare determinati spazi urbani.

«Un altro problema che c'era nel comparto stazioni e precipuamente nel comparto stazioni delle Ferrovie Nord Milano, era la presenza di un sottopassaggio, ne abbiamo due in quella zona: uno frequentato, l'altro da parecchi anni, ma forse io le dico dieci anni, ormai assolutamente non frequentato dai cittadini se non in piccola parte del sottopasso, ma invece ricettacolo di nullafacenti, di tossico dipendenti, e di soggetti assolutamente molesti anche perché alterati da molte bottiglie di birra bevute» (VA\_20).

In altri contesti, è la densità abitativa, spesso connessa alla presenza di case ad edilizia popolare<sup>16</sup>, l'elemento che viene a definire una situazione di degrado; ad essa, infatti, vengono associate diverse problematiche che hanno a che vedere con le caratteristiche socio-relazionali del quartiere. Emerge, soprattutto, il problema dell'alta concentrazione di "casi sociali": persone a basso capitale sociale, economico e culturale, con problemi quali il disagio psichico o con trascorsi delinquenti.

«La costituzione di questi quartieri non è stata controllata allora, nell'ambito urbanistico diciamo così, ha prodotto attraverso la sua dimensione il problema, perché anche allora quando c'erano gli indigeni era un problema questo sovraffollamento, queste masse accalate l'uno

---

<sup>16</sup> Come nel caso Lunetta a Mantova, S. Eusebio a Cinisello e del quartiere ALER di Rozzano.

sull'altro non è facevano bene alla vita collettiva, già allora producevano problemi; tenga conto che in quegli anni ci sono finiti anche una serie di personaggi che sono stati spostati a forza, i famosi confinati che venivano presi e portati lì, questo ha prodotto ulteriori problemi; addirittura, e questo è paradossale, si sta molto meglio oggi che allora, perché allora in queste periferie c'erano dei delinquenti veri, con nome e cognome, col pedigree» (PIO\_01).

«Il problema grosso di Sant'Eusebio è che è un quartiere ad alta percentuale di edilizia popolare. Questo è il problema essenziale, che si porta dietro tutta la casistica e tutta la tipologia di problemi, no? Quindi le occupazioni abusive, persone che hanno avuto nel passato e che hanno tuttora dei problemi, dei trascorsi, diciamo, con la giustizia. Quindi la gente avverte questo passaggio da dentro e fuori il carcere, come momenti delicati. Quindi quando escono e poi li vedono circolare avvertiamo questo disagio» (CIN\_06).

Un problema tipico delle case popolari è, inoltre, quello delle occupazioni abusive che nel vissuto dei nostri intervistati viene presentato in termini contraddittori: da un lato, infatti, si riconosce la necessità di alcuni "abusivi" che vertono in situazioni di disagio e povertà reali; dall'altro, però, si denunciano situazioni di sopruso da parte di soggetti che hanno le risorse, legittime o illegittime, per poter vivere in case non edilizia popolare.

«Ci si convive anche perché non si può fare molto diversamente: alcuni sono presenti in maniera abusiva, nel senso che sai che nelle case popolari stesse volentieri capita che uno entra, soprattutto dopo tutta ultimo pronunciamento di qualche, non so, 15 giorni fa, dove han detto "se uno è dentro, è dentro e basta, basta calcolare la povertà", se qui volessimo vedere tutti sono nella condizione per essere abusivi ma comunque da lasciare perché non avrebbero nessun altro modo per uscire fuori da quest'altra cosa. Chi invece ha trovato degli espedienti di vita che, appunto, non sono del tutto consoni all'abitare civile, magari avrebbe la possibilità di andare da qualche altra parte, ma qui ci sguazza tranquillamente, nel senso che è tutto un giro, tutto un tessuto che permette questa cosa» (ROZ\_06).

A partire da queste dimensioni possiamo tracciare diverse modalità attraverso cui, nei casi studio, vengono costruiti e utilizzati i processi di stigmatizzazione come risorsa per l'auto-rappresentazione o la rappresentazione di alcuni spazi cittadini<sup>17</sup>.

La storia di alcuni contesti presi in esame (Cinisello Balsamo, Mantova, Pioltello e Rozzano) e dei loro sviluppi urbanistici e sociali presenta tratti di forte somiglianza. Da piccole e tranquille cittadine, a partire dagli anni Cinquanta si trasformano con l'arrivo dei grandi flussi migratori dalle regioni meridionali e nord-orientali. Abbiamo visto come, a partire da questi fatti storici, le problematiche sociali e delinquenziali si concentrano in determinati quartieri che vengono collettivamente nominati e riconosciuti come i quartieri "degradati", "feccia" o "pericolosi". Lo stigma, in questo caso, è attribuibile a ciò che Goffman (1970) definisce "manchevolezze non immediatamente visibili", ovvero è connesso alla provenienza da un determinato quartiere. Questa tipologia di stigmatizzazione può emergere solamente dall'interazione sociale e viene riferito non tanto all'interlocutore, quanto allo spazio urbano da cui proviene.

---

<sup>17</sup> Per stigma s'intende qui l'attribuzione di uno status sociale pesantemente negativo (Goffman, 1970)

«L'inserimento è stato semplificato da una questione, cioè in questo quartiere c'è il più alto numero di alloggi popolari, come concentrazione, rispetto a tutti gli altri quartieri della città, quindi questo è un quartiere a vocazione residenziale, dove la presenza di alloggi pubblici è assolutamente prevalente. Quindi gli stranieri sono arrivati qui perché c'erano più disponibilità, cioè più alloggi che si rendevano disponibili, e poi perché attorno a questo quartiere esiste un pregiudizio trentennale, questo è stato un po' il quartiere in cui la città ha identificato, un'espressione forte che però non è adatta, una sorta di discarica sociale, dove andavano i poveri, i meridionali, gli indesiderabili, i casi sociali. Quindi, quando questa situazione è cambiata, qui andavano gli stranieri. Così i mantovani hanno delle difficoltà a scegliere questo quartiere, perché dicono "Li ci vanno soltanto i delinquenti, o gli stranieri". Gli stranieri non hanno pregiudizi da questo punto di vista, hanno necessità di avere una casa, e quindi vengono qua senza dire di "no"» (MN\_04).

«Non puoi creare un'isola pedonale quando non hai un'attrazione, loro volevano copiare tipo Cernusco che ha fatto un'isola pedonale che al sabato pomeriggio tutto il giorno bene o male c'è un via vai di gente che arriva da fuori, qua non accadrà mai perché Pioltello avrà la sua nomina, che ha sempre avuto e ce l'avrà sempre, come facciamo noi le feste qua gente da fuori ne viene pochissima, viene magari quella che abitava qua perché c'ha la mamma che abita qua, però per gente nuova, anche se tu fai pubblicità, non viene qua perché ha la nomea Pioltello, non è per questioni di... perché la gente è razzista o perché... perché non c'è un'attrazione» (PIO\_06).

Come emerge dagli stralci d'intervista sopra riportati, lo stigma è incorporato dalla popolazione che non vive il quartiere e si riproduce attraverso le modalità con cui vengono selezionate le notizie di cronaca, le leggende metropolitane, il semplice pettegolezzo e il passaparola. Sembra però che lo stigma funzioni anche come risorsa per l'autorappresentazione e venga, quindi, incorporato dagli stessi residenti delle aree stigmatizzate.

«In più c'era quest'immagine di Sant'Eusebio quartiere degradato, comunque un problema radicata nella mentalità, nel pensiero comune dei cittadini. Come tutti i cambiamenti, sono in qualche modo difficili da... Soprattutto se poi s'è costruito un senso d'identità legato a un quartiere degradato. Io questa roba la dico sempre, l'abbiamo detto soprattutto all'interno del Patto Locale quando abbiamo fatto i tavoli: lì era nato tutto l'associazionismo, tutta la partecipazione, era nato in risposta a questa situazione di degrado e di difficoltà, ed era stata la loro forza, la loro identità, il loro sentirsi comunque appartenenti a una collettività che stava facendo quella roba lì, quindi un senso d'appartenenza fortissimo. Venuta meno questa cosa è difficile rinunciare all'identità, piuttosto mi attacco a un modello negativo; ma anche i ragazzetti, i ragazzetti giovani tendono a riprodurre quest'immagine negativa di Sant'Eusebio, perché comunque ti dà certezza, nel senso che lì c'è qualche cosa» (CIN\_07).

Si tratta di una costruzione sociale che attraverso la stratificazione e il sedimentarsi di narrazioni, personaggi e avvenimenti diventa reale nelle sue conseguenze<sup>18</sup>.

Nei casi studio presi in esame le stigmatizzazioni hanno una storia ormai trentennale e, nonostante i cambiamenti avvenuti in quest'arco di tempo, continuano a produrre effetti sia nella cittadinanza in generale che nei residenti. Sono dunque meccanismi autopoietici di "definizione della situazione" che si riproducono anche laddove esistono discrasie tra percezione e dati reali.

---

<sup>18</sup> Si veda a questo proposito il teorema di Thomas (1928) «se gli uomini definiscono delle situazioni come reali, esse diventano reali nelle loro conseguenze».

«Allora, Crocetta... è diverso. Sant'Eusebio, che comunque non risulta essere il quartiere più, passami il termine, pericoloso di Cinisello, anzi, le forze dell'ordine ci dicono che è un quartiere ormai normalizzato da questo punto di vista, è il quartiere che invece più riporta istanze di sicurezza. Crocetta che invece è di fatto il quartiere più difficile da questo punto di vista, quello in cui comunque si hanno maggiori arresti, maggiore numero di attività illegale, si parla di spaccio, furti, presenze strane...» (CIN\_07).

A conferma di quanto detto un caso interessante è rappresentato da Rozzano, dove gli sforzi dell'amministrazione comunale e di una parte di cittadini sono stati spesi per migliorare l'immagine pubblica della città; alcuni dei nostri intervistati, comunque, lamentano difficoltà in questo senso, dovute principalmente agli artifici mediatici utilizzati per parlare dei fatti di cronaca a Rozzano e ad una "resistenza al cambiamento" da parte di una fascia della popolazione.

«Però se tu dici questa cosa costruisci un problema, vai a riportare un'immagine vecchia di una città che sta cercando di fare un cambiamento, che fa perciò fatica a ritrovare quella foto; perché la vede come una sconfitta per i suoi sforzi, non è solo una questione di voler dare una mano di bianco per non fare vedere tutto quello che c'è dietro: c'è anche un reale sforzo di cambiamento, di voglia di costruire un'altra città qui a Rozzano, veramente in questi quindici anni c'è stato, e questa è una cosa importantissima. Però poi si scontra, negli ultimi anni, con un'ossessiva comunicazione, la strage è stato forse questo il problema che ha costruito di più: ha bloccato la possibilità di poter parlare di quel pezzo che continua a non funzionare, e lì c'è forse una contraddizione da andare ad indagare» (ROZ\_05).

Come abbiamo già visto, alcuni dei quartieri stigmatizzati negli ultimi anni sono stati oggetto di progetti di riqualificazione urbana. Alcune ricerche sviluppate nei quartieri delle periferie del Regno Unito (Hastings e Dean, 2001) hanno messo in evidenza come il fattore stigma rischia di permanere, anche a seguito di progetti di riqualificazione sociale ed urbanistica, se non viene inteso come parte integrante del processo di rigenerazione stesso attraverso programmi di "image management".

Diversi sono i casi di Bergamo, Soresina e Varese, nei quali lo stigma viene dapprima attribuito a determinati attori sociali, i migranti, e poi allargato agli spazi pubblici che questi utilizzano. Il caso di Bergamo si discosta leggermente dagli altri perché connesso al recente abbandono da parte della popolazione autoctona di una via del centro città e l'insediarsi di immigrati e attività commerciali a connotazione etnica.

«Quando il degrado è forte anche le immobiliari o il privato non intervengono. Anche perché c'è un abbandono; gli stessi proprietari di appartamento se ne vanno, l'appartamento crolla in termini di valore. Anche se siamo attaccati, via Quarenghi è proprio centrale; eppure c'è questo tasso di abbandono e che non è più recuperabile. Questi locali vecchi e abbandonati, diciamo difficilmente recuperabili se non abbattendo e rifacendo, spesso sono comprati dagli stessi immigrati che se lo permettono, o dai cinesi e quindi diventa una realtà condominiale difficilmente scalabile, no?» (BG\_23).

Come abbiamo visto, nel caso di Varese si tratta della stigmatizzazione dei migranti che "stazionano" in un'area di passaggio che la popolazione, ad eccezione dei pendolari, cerca di non frequentare. Per Soresina il discorso è diverso perché

si assiste all'abbandono, dovuto sempre alla presenza di migranti, delle strade della cittadina nelle ore serali e notturne.

«Mi ricordo per lo meno negli ultimi 20 anni si usciva di sera anche... adesso, per fare degli esempi banali... si usciva di sera anche d'inverno, i bar erano tutti aperti e si trovavano nei bar 10, 15, 20 persone. Adesso esce di sera, la metà dei bar sono chiusi e l'altra metà non c'è dentro quasi nessuno, la gente, i baristi stessi sono preoccupati perché dopo una certa ora han paura di rumeni, piuttosto che di egiziani, di marocchini ubriachi e si preoccupano di queste cose e tendono sempre più a chiudere in anticipo» (SOR\_04).

Nel caso dei migranti, lo stigma viene prodotto a partire da una specifica identità sociale costruita sulla base di determinate caratteristiche fisiche visibili (per esempio il colore della pelle, o la lingua) che condizionano le modalità con cui gli altri individui si relazionano con essi. A questo proposito, alcune delle categorie proposte da Dal Lago (1999) nel suo studio dei "discorsi" che i media producono sui migranti possono essere, anche se in modo diverso, applicate all'analisi dello stigma sociale prodotto dai cittadini nell'ambito dei discorsi di senso comune. Ci riferiamo, in particolare, alla "selezione arbitraria delle informazioni", un processo per il quale determinati elementi di un evento vengono ritenuti indicatori di crimine solo perché associati ad una categoria ritenuta deviante.

«Poi problemi riguardo...adesso lo abbiamo su tutto il territorio però si localizzano anche qualche volta intorno a Sant'Eusebio, i nomadi; quindi: altro fattore di allarme sociale. Tra l'altro anche con situazioni *ambigue* perché riguardo a questo abbiamo delle situazioni dove proprio queste famiglie si appoggiano al quartiere proprio per...non sappiamo ancora se a scopo pretestuoso, per cercare un inserimento attraverso i figli inserendoli nelle scuole del quartiere e quindi tentano lo stanziamento nel territorio; quindi è una situazione di preoccupazione» (CIN\_06).

Le problematiche di sicurezza percepite dalla cittadinanza, soprattutto in alcuni contesti (Varese, Bergamo, Mantova e Soresina), si riferiscono alla presenza dell'immigrato in strada e alla sua visibilità.

«Il cittadino percepisce subito l'impatto visivo e si allarma nella misura in cui vede una persona che o è all'angolo della strada a chiedere l'elemosina oppure si aggirano di solito in due o tre uomini così...vengono allarmati da questo» (VA\_23).

La sola presenza fisica diviene un elemento deviante, non tanto criminale quanto illegittimo, agli occhi di quei soggetti che ad un certo punto del loro percorso biografico non avvertono più la necessità di spazi di aggregazione, o se la avvertono la concepiscono esclusivamente all'interno di sistemi di pratiche strettamente routinizzate ed in organizzazioni temporali fortemente sistematizzate.

«Io parlo per Bergamo soprattutto, per la realtà di Bergamo, il problema è che ci sono diversi gruppi di etnie e guarda caso si sono raggruppati soprattutto in determinate vie. Allora la cittadinanza vede l'allarme. Perché ciò che non è uguale a noi, per tutti in generale, fin da piccoli, è uguale a diverso e è uguale a paura. E visto che in queste vie c'è la presenza soprattutto di certe etnie, la gente ha paura a recarsi in quella zona e in quelle vie» (BG\_20).

Questo discorso è estendibile anche alla popolazione giovanile che, insieme ai migranti, costituisce la categoria sociale più apertamente in conflitto con gli attori istituzionali, ossia coloro ai quali è riconosciuta l'autorità di esprimersi in nome della cittadinanza nel suo complesso.

«Tipo i capannelli che si formano alla sera fino alla una, le due di notte...può darsi che non facciano nulla di male, fanno solo un po' di casino, che però a un certo punto alla gente dà anche fastidio, perché non si può continuare ad avere sotto le finestre la gente che fa casino» (ROZ\_07).

Abbiamo evidenziato come in molti contesti siano in atto conflitti per la definizione degli spazi pubblici e, conseguentemente, per la loro gestione. Comunemente, con "spazi pubblici urbani" si intendono quei luoghi all'interno del tessuto urbano ai quali non sia precludibile l'accesso; in questo senso, sono l'esatto opposto di "spazi privati". Ma il solo approccio dicotomico pubblico-privato alla proprietà non ci aiuta a capire lungo quali linee di frattura si stiano strutturando i conflitti sociali nelle zone che abbiamo preso in considerazione. Nel senso comune, "spazio pubblico" assume il connotato (assieme più estensivo e più restrittivo) di "luogo di aggregazione"; ed è proprio la natura aggregativa degli spazi che abbiamo preso in esame a costituire un problema. L'insufficienza di questa visione dicotomica appare evidente se prendiamo in considerazione il fenomeno dei centri commerciali. Nell'ambito della riflessione sociologica contemporanea, è stata data una grande attenzione al ruolo di questi ultimi (spazi privati) nella costruzione di spazi aggregativi urbani e per-urbani per le fasce più giovani della popolazione (tradizionalmente pubblici) (Crane, 2000). Dalle nostre interviste queste problematiche emergono con nitidezza:

«Diciamo che una cosa che è stata molto sentita nel quartiere è stata appunto l'apertura del multisala del centro commerciale, dove il cinema di Rozzano, che ha sempre funzionato decentemente, anche come affluenza eccetera, giustamente adesso si sta trasformando, perché non aveva più molta affluenza di persone; il problema quale è? È che avendo fatto appunto il multisala, e il centro di commerciale, però rispetto al centro di Rozzano è decentrato, per cui quella che poteva essere la vita del quartiere è stata spostata fuori» (ROZ\_07).

La tendenza, che abbiamo più volte evidenziato nei paragrafi precedenti, del progressivo invecchiamento della popolazione (legata da un lato al decremento demografico che interessa l'intero territorio italiano, dall'altro a processi migratori interni) ha causato una progressiva ridefinizione della percezione collettiva dei fenomeni devianti; percezione che vede la confusione e la sovrapposizione di elementi precedentemente appartenenti a domini separati: Ricordiamo che con "criminalità" si intende genericamente la devianza sociale, una categoria estremamente ampia che va dagli "schiamazzi" allo spaccio di droga. È chiaro che, riferendosi a questo terreno assai ampio, le proteste dei cittadini hanno la funzione di ridurre la soglia di tolleranza di ciò che il senso comune ritiene minacciare la vita quotidiana» (Dal Lago, 1999). La spiegazione di questa riorganizzazione è da rintracciarsi anche nella progressiva diversificazione della relazione tra abitanti e spazi urbani (Martinotti, 1993), basata sulla tendenziale scomposizione dei modi d'uso degli spazi e dei tempi della città. In questo senso, il controllo sociale del basso diviene prerogativa di quelle fasce di popolazione che, ormai fuori dalle dinami-

che della produzione, si sentono legittimate a definire quali siano gli usi legittimi degli spazi urbani. Usi che giovani, da un lato, e immigrati, dall'altro, concepiscono in modo completamente diverso.

«Il fatto che molto spesso la sera c'è una presenza rilevante di extracomunitari nelle vie in centro, che probabilmente viene anche evidenziato dal fatto che i soresinesi non vanno in centro a Soresina ma magari vanno a Cremona piuttosto che a Crema, perciò abbandonano un po' la casa. Dopo probabilmente bisognerebbe fare un'indagine sociologica per vedere come esattamente è la cosa. I fatti indipendentemente dalle cause sono questi, almeno per come la vedo io, perché dopo magari con dati numeri» (SOR\_09).

«Ci sono anche gli episodi di vandalismo. Certe volte.. perchè poi cosa succede...al venerdì sera, tanto per dire, venerdì notte tra venerdì e sabato ci sono un sacco di giovani in giro e guarda caso questi giovani amano e gli piace ubriacarsi. Dopo di ché.. sono fuori controllo. Succede...trovano le piante in corso Matteotti, le buttano giù; succede che fanno danni a destra e a manca e lasciano oltre allo sporco quello che è, cioè si sviluppa un certo tipo di violenza che è quella giovanile» (VA\_23).

Dall'analisi delle interviste realizzate nei contesti oggetto di studio, si possono trarre utili spunti di riflessione sul complesso fenomeno dell'in/sicurezza urbana presente all'interno delle città lombarde.

In primo luogo, in modo concorde con la letteratura prevalente in materia, la definizione di sicurezza (e del suo opposto, l'insicurezza) che emerge dalle interviste ai nostri «testimoni privilegiati» è una definizione polisemica e multidimensionale. I cittadini ed i rappresentanti delle amministrazioni locali e delle forze dell'ordine (locali e nazionali) da noi contattati confermano che non si può più delimitare l'ambito semantico dell'espressione «sicurezza urbana» alla dimensione deviante o criminale del fenomeno, ma occorre estendere tale concetto fino a ricomprendere al suo interno una serie di significati relativi, più in generale, alla sfera della «qualità della vita» in senso ampio, e quindi alla dimensione economica, sociale, relazionale e percettiva della sicurezza.

Parallelamente a questa estensione del concetto di sicurezza, dall'analisi degli elementi della vita quotidiana nei quartieri delle città e del contesto rurale, risulta con evidente chiarezza che la percezione di insicurezza dei cittadini lombardi è in parte collegata alla presenza di fenomeni delinquenziali o devianti sul territorio, ma essa appare ancor più chiaramente connessa all'influsso di altri fattori, che incidono sull'aspetto fisico dei quartieri cittadini e sulla qualità delle relazioni sociali instaurate al loro interno. Elementi come il continuo e profondo ricambio della composizione socio-demografica dei quartieri, le trasformazioni del tessuto economico e commerciale, la presenza di conflitti fra popolazioni che usufruiscono in maniera fortemente differenziata degli spazi urbani sono tutti direttamente correlati ad una complessiva crisi di identificazione del cittadino con i luoghi che più di tutti dovrebbero essergli familiari e ad un'emergente fragilità delle reti di supporto sociale che, in passato, consentivano di superare le difficoltà proprie dell'esistenza quotidiana.

La sensazione è, sempre più spesso, quella di una complessiva perdita della capacità di controllo del cittadino nei confronti della propria vita e dell'ambiente fisico in cui essa si svolge; questa sensazione è suscitata, in primo luogo,



dall'elemento della precarietà che caratterizza le esistenze di una consistente fetta di popolazione, e viene ulteriormente amplificata dalla difficoltà di trovare norme condivise di convivenza nei quartieri che possano accomunare la presenza di popolazioni assai distanti per origini, interessi e stili di vita. Una difficoltà accentuata dalla disgregazione dei legami sociali nel quartiere e dall'incapacità di trovare adeguate sedi di confronto e dialogo fra i diversi gruppi che animano i quartieri, alla ricerca di un compromesso, di nuove regole ampiamente condivise, sulle quali basare una civile convivenza.

Nell'incapacità del cittadino di garantire autonomamente (attraverso il controllo sociale informalmente esercitato nei quartieri dalle comunità ivi stanziate) il rispetto di un ordine sociale accettato da tutti i consociati, il compito di fissare nuove norme di convivenza e di farle rispettare viene così delegato alle istituzioni. *In primis*, alle forze dell'ordine (soprattutto quelle di Polizia Locale, sempre più specializzate nella tutela del benessere e della qualità della vita del cittadino), che sono direttamente competenti in materia di sicurezza urbana e che ora vengono sempre più spesso sollecitate alla repressione di tutta una serie di comportamenti non direttamente riconducibili a fenomeni di criminalità, ma definiti come «anti-sociali» o «incivili». In questi casi, appare sempre più evidente la richiesta di una «presa di posizione» delle forze dell'ordine fra i gruppi che si contendono la fruizione del territorio, con un complessivo abbassamento della soglia di tolleranza nei confronti dei comportamenti delle popolazioni «altre» considerati incompatibili con la fissazione di questo nuovo ordine sociale interno ai quartieri. In seconda battuta, le stesse amministrazioni locali rivestono un ruolo sempre più rilevante in materia di sicurezza, attraverso la progettazione ed implementazione di politiche di prevenzione e di sicurezza sul territorio urbano. La tentazione, per le amministrazioni locali, è quella di limitarsi ad adottare interventi di pura e semplice prevenzione situazionale, mirati e visibili per il cittadino (come l'istallazione di impianti di video sorveglianza, oggi assai in voga fra le amministrazioni comunali, e non solo nella nostra regione), senza pianificare un'azione sul territorio che tenga in dovuto conto la complessità e multidimensionalità del fenomeno dell'insicurezza e la necessità di trovare nuovi spazi per l'emersione di una socialità nei quartieri idonea allo sviluppo di una convivenza fra gruppi differenti, e basata sul rispetto reciproco e sul consenso.

La nuova sfida per cittadini ed istituzioni consiste, probabilmente, proprio nel raggiungimento di questo obiettivo: riuscire ad ottenere elevati standard di sicurezza (nel senso multidimensionale del termine) per la popolazione, evitando di amplificare i percorsi di esclusione sociale ed i conflitti fra gruppi già esistenti all'interno dei quartieri (che, come s'è potuto osservare, producono insicurezza anche in assenza di criminalità). Senza la ricostituzione di una rete di legami sociali nei quartieri solida ed adeguata alle trasformazioni intervenute nello scenario postmoderno, garantire la tutela della sicurezza di tutti gli abitanti (vecchi e nuovi) delle nostre città sembra francamente un obiettivo di ardua realizzazione.

## 2.2. La visione dei cittadini attraverso le chiamate alle Centrali Operative delle polizie locali

Nell'ambito della presente ricerca, oltre alle interviste descritte nei precedenti paragrafi, è stata utilizzata un'ulteriore risorsa costituita dalle chiamate che i cittadini hanno effettuato alle Centrali Operative della Polizia Locale. Si tratta di una fonte che assume una significativa importanza per numerose ragioni. Innanzitutto rappresenta una base di dati prodotta da un'istituzione di controllo e prevenzione che opera in maniera diretta sul territorio urbano e che costituisce una risorsa nuova, mai utilizzata fino ad ora nelle ricerche sulla sicurezza urbana realizzate in Italia. Inoltre le informazioni relative alle chiamate effettuate dai singoli cittadini consentono di comprendere in che misura e perché essi si rivolgono al corpo di Polizia Locale. Queste ragioni concorrono ad ampliare la conoscenza del fenomeno studiato, in quanto rispondono alla necessità di tenere conto, come è già stato specificato in precedenza, delle differenti dimensioni semantiche del concetto di cui si compone l'in/sicurezza urbana. Le chiamate alle Centrali Operative consentono non solo di integrare le informazioni derivanti dalle statistiche giudiziarie, la diffusione di comportamenti criminali e la capacità di risposta delle Forze di Polizia, ma permettono anche di evidenziare l'importanza di altre dimensioni più legate al contesto urbano e, in particolare, a problematiche riconducibili al benessere dei cittadini. L'utilizzo di questa risorsa svolge, dunque, un duplice ruolo: da un lato, permette di affrontare il fenomeno secondo una nuova prospettiva; dall'altro, consente di ampliare l'analisi già svolta nell'ambito della ricerca *“costruzione di un sistema per l'analisi dei rischi e la formulazione di scenari nell'ambito della sicurezza urbana”* (IReR 2005B035).

Prima di procedere con la presentazione dei risultati è necessario ricordare che i dati rilevati riguardano solo alcuni dei comuni interessati dall'analisi delle interviste. Questa scelta è stata dettata da due principali fattori: la non facile accessibilità ai dati e l'assenza di una sistematizzazione degli stessi in alcuni contesti studiati. Nello specifico, le informazioni sulle chiamate alle Centrali Operative sono state raccolte nei comuni di Milano, Bergamo, Cremona e Cinisello Balsamo, e si riferiscono alle chiamate ricevute nel corso dell'anno 2005. Un'ultima precisazione: le informazioni sono classificate secondo alcuni campi predefiniti, quali luogo, giorno, ora e motivo della chiamata, provenienza (con la distinzione tra le chiamate effettuate dai singoli cittadini e quelle provenienti dalle Centrali Operative della Polizia di Stato e dei Carabinieri), esito e chiusura.

Come è già stato sottolineato in precedenti lavori (codici IReR 2005B035 e 2006C009) il corpo di Polizia Locale ha subito, negli anni, una ridefinizione di funzioni e competenze: alla tradizionale professione del «vigile urbano» vengono ora ad aggiungersi nuove mansioni, in particolare nel campo della sicurezza urbana. La Polizia Locale, infatti, ha ampliato il proprio campo d'azione: da un lato, si occupa della risoluzione di problematiche legate a fenomeni di disagio e inciviltà presenti nei quartieri e, spesso, anche della «mediazione» di conflitti che si possono generare fra quei gruppi sociali che, a vario titolo, popolano le medesime aree

urbane; dall'altro, può svolgere una serie di attività puramente repressive (dallo sgombero di case occupate, centri sociali o campi nomadi al contenimento di situazioni di sovraffollamento nei punti di ritrovo di determinati gruppi; dall'intervento volto a sedare liti o risse all'accompagnamento coatto presso la questura di stranieri privi di regolare permesso di soggiorno e così via). A fronte di un processo di mutamento che rimette in discussione ruoli e funzioni del corpo è possibile utilizzare le informazioni provenienti dalle Centrali Operative per comprendere quali siano le rappresentazioni e le convinzioni dei cittadini (e non solo) rispetto a quelle che dovrebbero essere le competenze istituzionali della Polizia Locale. La tabella 2.1 mostra i motivi<sup>19</sup> delle chiamate nei quattro contesti analizzati. Da una prima lettura emergono alcuni elementi significativi. Uno degli aspetti maggiormente rilevanti è rappresentato dall'elevata numerosità di alcune categorie che, in particolare, rimandano alle funzioni e competenze tradizionali del corpo. In tutti i contesti considerati, infatti, è possibile riscontrare le maggiori percentuali nelle categorie relative alle infrazioni del Codice della Strada, all'incidentalità stradale e a questioni relative alla viabilità in genere. Se considerate complessivamente, le chiamate inerenti a funzioni di polizia stradale coprono rispettivamente il 62% delle chiamate totali a Milano, il 46,7% a Bergamo, il 15,8% a Cremona e il 22,9% a Cinisello Balsamo. Appare quindi evidente che, soprattutto in contesti metropolitani o di elevate dimensioni, i cittadini siano propensi a contattare il corpo di Polizia Locale per tematiche e questioni che riflettono l'immagine del tradizionale «vigile urbano», legata soprattutto alla gestione del traffico cittadino e al controllo del sistema viabilistico. Nei comuni di Cremona e Cinisello Balsamo tale tendenza è meno evidente, poiché i valori riscontrati, nonostante siano rappresentati da percentuali significative, risultano decisamente inferiori. Questa discordanza non è causata da differenze contestuali, ma riflette un diverso utilizzo del software di gestione della Centrale Operativa. A Cremona e Cinisello Balsamo, infatti, non vengono registrate solamente le richieste di soggetti esterni al Comando (in primis cittadini e Forze dell'Ordine), ma anche quelle degli stessi agenti che operano sul territorio. Queste considerazioni verranno approfondite in appendice metodologica. In questa sede si vuole solo sottolineare che l'uso diversificato implica la necessità di avere una certa cautela nel considerare le motivazioni delle chiamate pervenute alle Centrali Operative. Esse, infatti, non rispecchiano solamente le reali necessità e preoccupazioni che spingono i cittadini a contattare la Polizia Locale, ma racchiudono anche le informazioni provenienti da parte di altri corpi di polizia (in particolare Carabinieri e Polizia di Stato) e le azioni programmate dal Comando stesso al fine di organizzare al meglio le proprie attività.

---

<sup>19</sup> Per la costruzione delle categorie “motivi” e la relativa descrizione si rimanda all'appendice metodologica.

**Tabella 2.1 – Motivi delle chiamate per contesto (percentuali)**

Motivo della chiamata	Milano	Bergamo	Cremona	Cinisello Balsamo
Abbandono veicoli	0.7	1.6	n.c	1.3
Abusivismo / Occupazioni	0.9	0.2	0.4	0.1
Abusivismo edilizio	0.2	0.0	0.0	0.0
Abusivismo propaganda / pubblicità	0.0	0.0	0.0	0.0
Accensione fuochi / Incendio	0.1	0.4	0.0	0.2
Allarme	0.4	1.2	0.2	0.8
Altro	4.3	11.8	1.4	0.3
Annonaria / Controllo esercizi pubblici	0.9	0.8	0.6	1.4
Arredo urbano	0.3	0.1	0.0	0.4
Attività interna	10.4	12.1	70.5	60.9
Ausilio altro / Non identificabile	1.2	0.7	0.4	0.3
Ausilio aziende di servizio pubblico	1.8	0.1	0.2	0.4
Ausilio Forze dell'Ordine	0.8	13.0	4.5	3.5
Ausilio settore comunale	1.7	0.5	0.7	2.0
Caduta in suolo pubblico	0.3	0.1	0.0	0.0
Codice della strada (infrazioni)	37.9	25.2	10.9	13.7
Comportamenti molesti	4.8	1.9	1.1	0.8
Danneggiamento - altro	0.2	0.2	n.c	0.1
Danneggiamento arredo urbano	1.1	0.8	1.0	0.4
Danneggiamento segnaletica	0.3	0.7	0.1	0.3
Danneggiamento veicoli	0.2	0.0	n.c	0.1
Incidente stradale	13.8	17.6	3.4	7.5
Infortunio	0.6	0.1	0.0	0.1
Oggetti pericolosi / pericolanti	0.3	0.1	n.c	0.2
Persone in difficoltà	0.4	0.8	0.0	0.3
Reati contro il patrimonio	0.9	0.6	0.1	0.6
Rifiuti	0.4	0.1	n.c	0.1
Rumore da attività	0.7	0.8	0.4	0.1
Rumori molesti	0.3	0.5	0.6	0.3
Salute	1.4	0.7	0.3	0.4
Segnaletica	0.7	1.1	0.8	0.4
Sistema idrico / fognario	0.5	0.4	n.c	0.4
Struttura pericolante	0.4	0.2	n.c	0.2
Tutela dell'ambiente	0.5	1.6	0.6	0.6
Vandalismo	0.2	0.1	0.1	0.1
Viabilità	10.3	3.9	1.6	1.7
Totale	100,0 (N=256204)	100,0 (N=12505)	100,0 (N=30601)	100,0 (N=9149)

n.c. = nessun caso

*Fonte:* Centrali Operative Polizia Locale di Milano, Cremona, Bergamo e Cinisello Balsamo  
elaborazione IReR

Un secondo importante aspetto che emerge dallo studio dei motivi delle chiamate riguarda l'elevato numero di categorie utilizzate per classificare le richieste. Ai fini delle analisi, sono state aggregate tutte le motivazioni in distinte categorie che potessero rendere conto dell'ambito di intervento entro cui fosse possibile collocare le chiamate ricevute. Il fatto che le chiamate siano state raggruppate in trentasei modalità riflette in maniera significativa le trasformazioni che il corpo di Polizia Locale ha subito negli ultimi anni. Se è vero che, come è stato messo in luce, la maggior parte delle chiamate si riferiscono a problematiche legate alle funzioni di polizia stradale, è altrettanto vero che è possibile individuare delle nuove problematiche che si discostano dalle tradizionali funzioni del Corpo. Le richieste che pervengono alle Centrali Operative riguardano infatti aspetti più disparati della vita quotidiana dei propri cittadini: dal danneggiamento dell'arredo urbano all'accensione di fuochi in suolo pubblico, da problemi relativi ai rifiuti al vandalismo, dall'abusivismo edilizio al rumore causato da allarmi o antifurti. Si è pro-

ceduto pertanto all'analisi delle chiamate escludendo tutte le categorie riconducibili alle funzioni di polizia stradale e a quelle utilizzate per un uso interno al Comando<sup>20</sup>. L'ampliamento delle competenze trova un significativo riscontro nell'analisi, riportata in tabella 2.2, ed effettuata a partire dall'identificazione di alcune aree di intervento<sup>21</sup> entro cui è stato possibile collocare le chiamate delle Centrali Operative.

I dati confermano l'ampliamento della sfera di competenza che caratterizza l'attività della Polizia Locale. Alle mansioni «storiche» dell'agente si aggiungono nuove competenze e attività tese a tutelare direttamente o indirettamente il benessere della collettività di riferimento. Nonostante le nuove competenze comprendano la gestione di fenomeni criminali e devianti (indicati dalle modalità “reati” ed “eventi legati a fenomeni di devianza/diversità”), l'immagine della Polizia Locale viene associata prevalentemente alla risoluzione di problematiche legate ad una maggiore vivibilità della città. Considerando congiuntamente le categorie “Benessere dell'ambiente” e “Benessere delle persone” è infatti possibile notare come le maggiori richieste di intervento riguardino aspetti che si riferiscono alla qualità della vita quotidiana dei cittadini. Rispettivamente il 43,4% a Milano, il 41,4% a Bergamo, il 52% a Cremona e il 64,1% a Cinisello Balsamo rientrano in questa dimensione. Le basse percentuali rappresentate dalla categoria “reati” confermano la distinzione, nella percezione dei ruoli e delle funzioni, rispetto alle Forze dell'Ordine alle quali vengono associate competenze di carattere puramente repressivo.

**Tabella 2.2 – Aree di intervento delle chiamate per contesto (percentuali)**

Macro categoria	Milano	Bergamo	Cremona	Cinisello Balsamo
Benessere dell'ambiente	20.9	24.7	25.5	44.4
Benessere delle persone	22.5	16.7	26.5	19.7
Reati	4,3	2.2	0.9	6.1
Eventi legati a fenomeni di devianza/diversità	26,9	8.1	21.3	10.3
Altro	25,5	48.3	25.8	19.6
Totale <sup>22</sup>	100,0 (N=56451)	100,0 (N=3360)	100, (N=2408)	100,0 (N=924)

*Fonte:* Centrali Operative Polizia Locale di Milano, Cremona, Bergamo e Cinisello Balsamo  
elaborazione IReR

Analizzando le richieste pervenute alle Centrali Operative sembrano delinearsi due principali scenari. Da un lato, si trova conferma della tradizionale immagine

<sup>20</sup> Per l'analisi di quest'ultime si rimanda all'appendice metodologica A3.

<sup>21</sup> Le aree di intervento sono state costruite nel seguente modo: la modalità “benessere dell'ambiente” comprende variabili inerenti la preservazione dell'arredo urbano, la tutela dell'ambiente, i danneggiamenti (all'arredo urbano, ai veicoli o alla segnaletica), l'abbandono di veicoli e problemi legati ai rifiuti o al sistema idrico - fognario; la modalità “benessere delle persone” comprende gli infortuni, il soccorso a persone in difficoltà, le segnalazioni dovute a rumori (da attività o molesti), la tutela della salute e segnalazioni di oggetti o strutture pericolose; la modalità “reati” comprende i reati contro il patrimonio; la modalità “Eventi legati a fenomeni di devianza/diversità” include i comportamenti molesti, il vandalismo e le occupazioni abusive; la modalità “Altro” rappresenta una categoria residuale.

<sup>22</sup> Dall'analisi sono state escluse le modalità “Attività interna”, “Codice della strada (infrazioni)”, “Incidenti stradali”, “Viabilità” e le chiamate riferite ad “Ausilio”.

del Corpo, che vuole l'operatore ancorato alle mansioni di gestione del traffico stradale e al controllo delle infrazioni. Dall'altro, i dati, anche se meno significativi in numero, riflettono le trasformazioni avvenute negli ultimi anni, con l'ampliamento delle competenze e la presa in carico di problematiche maggiormente legate alla vivibilità e alla qualità della vita dei cittadini. Se a prima vista questi scenari possono apparire in contrasto tra loro, in realtà rispecchiano fedelmente l'intreccio tra le funzioni e i compiti più tradizionali e quelli più innovativi a cui la Polizia Locale è chiamata a rispondere.

Ai fini della presente ricerca i dati presentati acquistano una particolare rilevanza, non solo perché documentano empiricamente le nuove funzioni della Polizia Locale in sintonia con quella che dovrebbe essere la propria vocazione sociale di *primus inter pares* nel rapporto con la comunità locale, ma soprattutto perché aiutano a comprendere le origini del sentimento di insicurezza espresso dai cittadini. A tal proposito, se fino ad ora l'attenzione è stata concentrata sul totale delle chiamate, di seguito verranno presentate solamente le analisi in riferimento alle richieste effettuate dai singoli cittadini dei contesti presi in considerazione. In questo modo, oltre ad ottenere una rappresentazione più approfondita dell'immagine che essi hanno del corpo di Polizia Locale, è anche possibile individuare le principali preoccupazioni che inducono una loro specifica richiesta di intervento (Tabella 2.3).

**Tabella 2.3 – Motivi delle chiamate dei cittadini per contesto (percentuali)**

Motivo della chiamata	Milano	Bergamo	Cremona	Cinisello Balsamo
Abbandono veicoli	3.7	10.3	n.c.	11.2
Abusivismo / Occupazioni	5.4	1.7	5.2	0.7
Accensione fuochi / Incendio	0.8	1.9	0.2	2.2
Allarme	2.0	8.8	3.2	3.8
Annonaria / Controllo esercizi pubblici	5.5	5.2	2.9	17.2
Arredo urbano	1.7	0.7	0.2	2.9
Comportamenti molesti	27.8	12.9	16.4	12.5
Danneggiamento arredo urbano	6.4	5.3	21.8	4.0
Danneggiamento segnaletica	1.6	4.2	1.9	1.1
Infortunio	2.2	0.6	n.c.	1.1
Persone in difficoltà	2.1	3.7	0.6	2.2
Reati contro il patrimonio	5.5	4.2	1.5	3.1
Rifiuti	2.3	0.5	n.c.	2.2
Rumore da attività	4.3	6.4	8.9	1.6
Rumori molesti	1.6	3.9	7.0	4.9
Salute	7.3	4.9	5.8	4.9
Segnaletica	3.8	6.3	7.8	2.7
Sistema idrico / fognario	2.9	2.5	n.c.	5.1
Struttura pericolante	2.1	1.5	n.c.	1.8
Tutela dell'ambiente	3.1	11.0	13.2	7.4
Totale <sup>23</sup>	92,1 (N=43395)	96,5 (N=1607)	96,6 (N=951)	92,6 (N=447)

n.c. = nessun caso

Fonte: Centrali Operative Polizia Locale di Milano, Cremona, Bergamo e Cinisello Balsamo  
elaborazione IReR

<sup>23</sup> Sono state considerate solo le modalità con valori superiori al 2%; dall'analisi sono state escluse le modalità "Attività interna", "Codice della strada (infrazioni)", "Incidenti stradali", "Vivibilità" e le chiamate riferite ad "Ausilio".

La tabella riporta solo i motivi delle chiamate effettuate dai cittadini, escludendo tutte le richieste che rientrano in aree di intervento che sono state classificate come ad «uso interno» o di «polizia stradale». La scelta di non prendere in considerazione queste informazioni ricade nella volontà di analizzare in maniera particolareggiata le “nuove” competenze che, attraverso le richieste di intervento da parte dei cittadini, rappresentano problematiche differenti dalle tradizionali funzioni della Polizia Locale.

Come si può evincere dai dati riportati in tabella 2.3, le questioni maggiormente segnalate dai cittadini riguardano problemi legati alla gestione della vita quotidiana. Nello specifico, la categoria «comportamenti molesti» rappresenta il motivo di chiamata più diffuso nei contesti analizzati. Con questa classificazione è possibile distinguere problematiche legate ad atteggiamenti ritenuti dai cittadini non accettabili e fastidiosi, per i quali è richiesto un esplicito intervento della Polizia Locale. I maggiori motivi riguardano infatti episodi inerenti schiamazzi, presenza di prostitute, risse, accattonaggio, questue, spaccio di droga, presenza di mendicanti o persone (per lo più di origine straniera) considerate “problematiche”.

Oltre a questa categoria è possibile identificare altre due aree che generano insicurezza e inducono i cittadini a contattare le Centrali Operative. Da una parte, quella inerente a una dimensione ambientale del proprio territorio, che comprende le categorie «tutela dell’ambiente», «abbandono di veicoli» e «danneggiamento dell’arredo urbano». Dall’altra, una serie di categorie che si riferiscono ad una dimensione legata alla vivibilità e alla tutela della persona, come problematiche legati a rumori («rumori da attività» e «rumori molesti») che arrecano disturbo alla quiete pubblica, oppure questioni che riguardano la salvaguardia della propria salute. Nella prima area le situazioni segnalate riguardano episodi di inquinamento del suolo o dell’aria, maltrattamenti di animali, danneggiamenti ambientali, manomissioni, guasti all’arredo urbano (pali della luce, panchine, cabine telefoniche o parcometri), oppure abbandono di veicoli in suolo pubblico. La seconda area, invece, comprende segnalazioni legate a fastidi causati da rumori di varia natura (da attività, come ad esempio esercizi pubblici, macchinari, concerti e discoteche, oppure occasionali e circoscritti come quelli provenienti dalle abitazioni dei vicini di casa e da animali che abbaiano) e alla presenza di odori sgradevoli, fughe di gas, sostanze tossiche o condizioni igieniche che mettono a rischio la propria salute personale.

I motivi più frequenti delle richieste di intervento da parte dei cittadini e le analisi presentate permettono di confermare quanto è emerso nei paragrafi precedenti. Il concetto di in/sicurezza esprime significati diversi e mutevoli a seconda del contesto in cui si manifesta. Le richieste d’intervento della Polizia Locale, espresse dalla popolazione residente nei comuni di Milano, Bergamo, Cremona e Cinisello Balsamo contribuiscono a mettere ancor più in discussione una definizione ristretta di sicurezza come bene pubblico generato quasi esclusivamente da interventi di natura penale - repressiva. Nei contesti analizzati le paure e le preoccupazioni dei cittadini appaiono legate a dimensioni diverse rispetto ai pericoli provenienti dalla criminalità. Come è stato messo in luce, sono preoccupazioni che riguardano una dimensione *urbano-ambientale*, che si riferisce alla preservazione delle strutture e delle infrastrutture dal degrado fisico (la quale può condi-

zionare sia la percezione di insicurezza dei cittadini sia l'esistenza di fenomeni devianti in determinate aree), ed una dimensione *socio-relazionale*, che rimanda alla qualità della convivenza tra i cittadini. Anche l'analisi delle chiamate alle Centrali Operative, dunque, sembra confermare la complessità del fenomeno "sicurezza urbana", ampliandone la portata e allargando il concetto a dimensioni che, nelle parole di Bauman (2000), fanno riferimento ad un'in/sicurezza «esistenziale», connessa alle trasformazioni del tessuto sociale urbano, all'indebolimento delle relazioni sociali e a tutte quelle difficoltà legate alla dimensione della vita quotidiana.

Un ultimo aspetto che si intende approfondire attraverso l'analisi delle chiamate si riferisce al ruolo che la Polizia Locale riveste nel rapporto tra cittadino e amministrazione. L'ultimo paragrafo del presente capitolo analizza la risposta della Polizia Locale alle esigenze del contesto. Nell'organizzare le proprie attività i Comandi devono prendere in considerazione i diversi aspetti del proprio territorio.

Uno di questi è rappresentato dalle esigenze espresse dai cittadini attraverso le chiamate alle Centrali Operative. A questo proposito è importante sottolineare come le informazioni ricavate dalle chiamate permettano di approfondire un'ulteriore funzione svolta dalla Polizia Locale nei confronti dei cittadini, ossia quella di rappresentare una "porta di accesso" all'amministrazione per i residenti.

Sebbene questa particolare funzione si prefiguri come una conseguenza del rapporto esistente tra agenti e cittadini dovuta al contatto diretto che si verifica sul territorio<sup>24</sup>, è possibile riscontrare questa peculiarità anche attraverso le chiamate alla Centrale Operativa. Particolarmente interessante, a questo proposito, appare la relazione dei motivi delle chiamate con il campo «competenza». L'operatore della Centrale Operativa, una volta inserito il tipo di intervento, decide se lo stesso sia di competenza del Comando oppure debba essere segnalato ad altri soggetti, quali le Forze dell'Ordine operanti sul territorio, l'amministrazione comunale o le aziende che gestiscono i servizi comunali. In questo modo è stato possibile classificare tutte le chiamate «passate per competenza» in tre modalità<sup>25</sup>. L'attenzione verrà concentrata verso la categoria «servizi», che comprende sia gli uffici comunali che le aziende di servizio pubblico. Si noti che, rispetto alla totalità delle chiamate passate per competenza, la categoria «servizi» risulta essere la più numerosa: 58,7% a Bergamo e 71,9% a Cremona<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Si rimanda, in questo senso, al paragrafo 2.4.1 che approfondisce nello specifico il ruolo della Polizia Locale nel rapporto cittadini-amministrazione locale.

<sup>25</sup> Nello specifico le modalità riguardano chiamate inoltrate ad altre Forze dell'Ordine, la modalità "servizi", che prevede tutte le chiamate inoltrate ad uffici comunali o aziende di pubblica utilità, e la modalità "altro", residuale, che prevede specifici soggetti non classificabili singolarmente.

<sup>26</sup> Nell'analisi non sono stati considerati i comuni di Milano (in quanto non dispone di questa informazione) e di Cinisello Balsamo (a causa della bassa numerosità delle chiamate passate per competenza che non permette un'analisi di tipo statistico).



**Tabella 2.4 – Motivi di chiamata di competenza «servizi»**

Motivo della chiamata	Bergamo	Cremona
Abbandono veicoli	2.4	n.c
Attività interna	7.8	20.6
Codice della strada (Infrazioni)	26.0	n.c
Danneggiamento arredo urbano	4.2	30.5
Danneggiamento segnaletica	0.6	5.8
Salute	2.1	1.3
Segnaletica	1.2	17.9
Tutela dell'ambiente	3.4	6.3
Viabilità	11.6	8.5
Totale	59,3 (N=1410)	90,9 (N=223)

Sono state considerate solo le modalità con valori superiori al 2%; n.c. = nessun caso

Fonte: Centrali Operative Polizia Locale di Cremona e Bergamo – elaborazione IReR.

La tabella 2.4 mostra un dato molto interessante. Come si può osservare, tra le richieste inoltrate alla Centrale Operativa ve ne sono alcune che riguardano problematiche relative a servizi gestiti dal comune o da altri soggetti, soprattutto dalle aziende di pubblica utilità. Una di queste è rappresentata dalla categoria «Codice della strada (Infrazioni)». Essa comprende, infatti, tutte le segnalazioni che riguardano veicoli parcheggiati in sosta vietata (per diversi motivi) e che necessitano di essere rimossi. In questo caso l'operatore della Centrale Operativa provvederà ad inoltrare la chiamata al soggetto competente. Le categorie «Danneggiamento arredo urbano», «Danneggiamento segnaletica», «Segnaletica» e «Viabilità» riguardano chiamate inerenti irregolarità del manto stradale (buche, cedimenti della carreggiata, allagamenti, strade ghiacciate, ecc...) che impediscono una regolare viabilità, oppure atti vandalici verso la segnaletica stradale e l'arredo urbano. In entrambi i casi si tratta di richieste che devono essere trasmesse all'ufficio comunale competente o segnalate alla azienda locale che gestisce la rete elettrica e del gas. Le stesse considerazioni valgono per la categoria «Tutela dell'ambiente» (che riguarda problemi della rete fognaria, dello smaltimento dei rifiuti o della tutela del verde pubblico), e «Attività interna» (che riguarda per lo più guasti ai sistemi di video-sorveglianza gestiti dal Comando oppure la segnalazione di spegnimento monitor e/o guasti al sistema).

L'attenzione verso le modalità di gestione di questo tipo di chiamate permette di configurare una particolare funzione svolta dalle Centrali Operative: esse, infatti, rappresentano un "collettore" di richieste generiche espresse dai cittadini. Sebbene tali richieste non siano sempre di competenza specifica degli operatori di Polizia Locale, attraverso le sale operative i residenti hanno la possibilità di interfacciarsi con l'amministrazione locale per esporre le proprie necessità; diventa compito della Centrale, quindi, "smistare" le richieste agli uffici competenti, che provvederanno alla loro risoluzione. Appare dunque rilevante notare come una gestione adeguata (e tecnologicamente avanzata) delle Centrali Operative permetta a tali dispositivi di ricoprire una posizione strategica nel rapporto tra amministrazione e cittadinanza e, probabilmente, rispondere in maniera più adeguata alle reali esigenze del territorio.

### 2.3. Le politiche di sicurezza attivate nei vari contesti della ricerca

Da una quindicina d'anni a questa parte l'amministratore locale (sindaco in testa) ha assunto un ruolo di riferimento per la popolazione, anche in materia di politiche di sicurezza urbana. Nel mondo accademico sono diverse le ipotesi formulate sulle motivazioni che hanno spinto (o "costretto") la politica locale ad occuparsi di incombenze che usualmente erano riservate alle forze dell'ordine ed agli esponenti della politica nazionale (dalla crisi dei partiti tradizionali di massa come organismi collettori di determinate istanze provenienti dal basso, al nuovo e più incisivo ruolo riservato agli amministratori locali dalla legge sull'elezione diretta dei sindaci, fino alla crescente diffusione mediatica delle ansie e paure collegate alla criminalità di strada). La conseguenza, però, di questa linea evolutiva è che oggi ogni governo locale ha una propria *vision* in materia di sicurezza, conferisce un indirizzo politico all'attività del proprio corpo di Polizia Locale, sviluppa una serie di politiche e di interventi più o meno coerenti con tale concezione, destina alla loro realizzazione una parte più o meno consistente del proprio bilancio di spesa, e mira ad ottenere o rinforzare il proprio consenso elettorale anche sulla base di tali misure.

Particolarmente interessante, quindi, era sviluppare un'analisi delle diverse linee di tendenza presenti sul territorio lombardo, relativamente alle politiche di sicurezza delle amministrazioni locali ed ai progetti di sicurezza co-finanziati dalla regione Lombardia. Infatti, una parte consistente delle risorse che le diverse amministrazioni locali destinano alla realizzazione delle proprie politiche di sicurezza ed all'organizzazione dei propri servizi di Polizia Locale viene ottenuta attraverso il co-finanziamento regionale a specifici progetti che i vari enti locali, separatamente o in forma associata, presentano ogni anno alla Direzione Generale Sicurezza, Polizia Locale e Protezione Civile della regione Lombardia. Un finanziamento tanto più prezioso, considerando la rigidità dei vincoli di spesa cui le amministrazioni locali sono vieppiù costrette, da quando la legge Finanziaria del 1999 introdusse il "Patto di Stabilità Interno" per l'equilibrio finanziario degli enti locali.

L'analisi di questo strumento, attraverso il quale le amministrazioni locali sviluppano una parte sempre più rilevante dei propri interventi in materia di sicurezza urbana, sarà effettuata all'interno del terzo capitolo. In questo paragrafo, incentreremo invece la nostra attenzione sull'impostazione generale delle politiche di sicurezza attivate nei sette enti locali che sono stati oggetto della nostra ricerca: quali sono, in particolare, le idee che guidano le singole amministrazioni nello sviluppo delle proprie strategie in materia, le risposte alle esigenze che provengono dal territorio in materia di sicurezza (evidenziate nei precedenti paragrafi), le tendenze che accomunano fra loro i diversi studi di caso analizzati e le peculiarità di talune impostazioni.

Occorre fin da subito esplicitare che nei sette contesti all'interno dei quali sono stati sviluppati gli studi di caso della nostra ricerca, erano presenti cinque amministrazioni comunali con maggioranza politica di centro-sinistra e due di centro-destra<sup>27</sup>. Una lettura ingenua delle azioni in materia di sicurezza intraprese dalle singole amministrazioni comunali potrebbe, dunque, attendersi una loro impostazione relativamente coerente con questa diversità di approccio politico: da un lato, giunte di centro-destra che accentuano quelle misure che puntano al rispetto della legalità ed all'esibizione pubblica dei simboli dell'ordine (partendo dalle divise degli agenti di polizia locale e nazionale); dall'altro, amministrazioni di centro-sinistra maggiormente caratterizzate da misure di prevenzione sociale e di recupero del disagio nei territori a rischio. In realtà, la situazione che traspare dai differenti contesti è decisamente più variegata rispetto a questo quadro ipotetico; ciò appare un'ulteriore prova di come le preoccupazioni in materia di sicurezza siano decisamente trasversali agli schieramenti politici, e di come gli amministratori locali seguano solo in parte modelli di intervento astrattamente preconfezionati, essendo quotidianamente soggetti alle emergenze ed alle pressioni che provengono dal territorio e dovendo fornire risposte il più possibile adattate alle peculiarità locali.

Andando più nel dettaglio delle diverse politiche locali di sicurezza, tutte le amministrazioni comunali dei contesti analizzati hanno puntato sullo sviluppo di iniziative di **prevenzione situazionale** della devianza, rivolte cioè alla conformazione fisica del territorio in cui esse vanno ad inserirsi ed agli arredi urbani presenti al suo interno. Questo tipo di intervento, che trae la sua fonte di legittimazione dalle teorie urbanistiche dello "spazio difendibile" di Oscar Newman<sup>28</sup> o della teoria criminologica delle "finestre rotte" di Wilson e Kelling<sup>29</sup>, si concentra, infatti, sulle situazioni che possono accompagnare la commissione di un evento criminoso nello spazio pubblico, sulle cosiddette "opportunità del reato". In particolare,

---

<sup>27</sup> Nel caso dell'Unione dei Comuni Soresinese, abbiamo preso come punto di riferimento per la redazione del presente paragrafo l'amministrazione comunale del comune capofila, Soresina (CR), che ha attualmente una giunta di centro-destra. Questa scelta è dovuta al carattere composito e non elettivo degli organismi di rappresentanza dell'Unione. In realtà la situazione di quel contesto in materia di politiche di sicurezza è più complessa: se, infatti, il comune di Soresina ha una propria concezione di sicurezza ed ha attivato una serie di politiche coerenti con tale *vision*, l'organo direttivo dell'Unione è composto da rappresentanti dei diversi comuni presenti al suo interno, di diversa estrazione politica. In particolare, l'assessore dell'Unione che detiene la delega per il servizio di Polizia Locale è un amministratore di centro-sinistra, proveniente dal vicino comune di Annico.

<sup>28</sup> Nel 1972 l'architetto statunitense Oscar Newman scrisse la sua famosa opera "*Spazio difendibile: prevenzione del crimine per mezzo dell'urbanistica*". Al suo interno Newman sosteneva come la sicurezza di un contesto locale potesse essere raggiunta anche attraverso la progettazione di luoghi che "togliessero spazio al crimine", che ostacolassero cioè (o, perlomeno, non favorissero) la possibilità di compiere azioni criminose ad un soggetto potenzialmente deviante.

<sup>29</sup> Nell'articolo "Broken Windows" apparso sulla rivista americana "The Atlantic Monthly" nel 1982, James Q. Wilson e George L. Kelling affermavano che una strategia di successo nel prevenire fenomeni di vandalismo o inciviltà consiste nel porre rimedio a tali problematiche finché sono di limitate dimensioni, per impedire che l'impressione di abbandono e di mancanza di sorveglianza nel quartiere conduca a successive forme di emulazione ed a situazioni di degrado difficilmente risolvibili.

sono compresi all'interno di questo modello: a) interventi tesi ad aumentare le difficoltà di commissione dell'evento per un potenziale autore, per esempio attraverso l'installazione di barriere fisiche sul territorio, o attraverso il controllo degli accessi allo spazio fisico; b) interventi tesi ad aumentare il rischio di essere scoperto e/o fermato per il potenziale autore, attraverso forme particolari di sorveglianza dell'ambiente o degli oggetti potenziali di reato; c) misure tese a diminuire il vantaggio che il potenziale autore può ottenere dalla commissione dell'evento deviante.

In tutti contesti studiati, quindi, abbiamo la previsione dell'installazione di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso (CCTV) sul territorio comunale, in misura più o meno capillare a seconda del singolo caso. La loro esistenza, fra i vari interventi predisposti dai comuni in materia di sicurezza, risale già alla metà degli anni '90 (ispirata dalle pionieristiche installazioni dei paesi anglosassoni), ma ha conosciuto una significativa impennata ed una diffusione generalizzata sul territorio lombardo nel corso degli ultimi anni, anche grazie alla previsione della possibilità di ottenere dalla regione fondi *ad hoc* per il loro co-finanziamento. Se la presenza di questo supporto tecnologico alle attività di Polizia è ormai massiccia e largamente estesa, sull'utilità pratica di questi strumenti sono state raccolte opinioni molto variegiate. In molti casi, si passa da un'iniziale entusiastica adesione a questi sistemi e ad un aumento del numero di telecamere installate, ad una successiva parziale delusione sui risultati concreti portati da tali soluzioni, sia relativamente agli alti costi di installazione e gestione, sia (soprattutto) in chiave di effettiva deterrenza e prevenzione della criminalità. Anche coloro che sembrano maggiormente favorevoli, puntano più sull'utilità *ex post* di tali accorgimenti, in un'ottica investigativa di polizia giudiziaria, che non su una reale capacità di tali apparati di ridurre o prevenire il numero dei reati, specie nel medio-lungo periodo.

«Noi siamo stati i primi, già negli anni, diciamo, a fine anni '90 abbiamo, anzi già anche prima, direi 1995-96, fra i primi siamo stati ad installare come comune la videosorveglianza, quindi, è già previsto lo sviluppo di questa innovazione tecnologica, che si potesse veramente sempre più utilizzare per svariate esigenze di sorveglianza, di controllo del territorio, di monitoraggio soprattutto anche delle situazioni in ogni momento, diciamo che è stato... abbiamo all'incirca 50 telecamere sparse sul territorio, e controllano vari ambiti zionali in modo molto diciamo particolareggiato, anche grazie alla fibra ottica, nitido, si vedono tutte queste immagini, che vengono poi immagazzinate e distrutte automaticamente dopo due o tre giorni.

*Può fare un po' il punto della situazione rispetto a questa videosorveglianza: è servita, ha funzionato?*

E certo, è un forte deterrente, perché comunque la presenza di videosorveglianza è un deterrente a quelli che sono le commissioni di fatti illeciti; spesso sono stati filmati anche fatti illeciti, ma non solo illeciti: anche incidenti stradali è capitato di filmarli di sana pianta. È comunque un'attenzione immediata nel territorio importante perché, come dire, consente di essere presenti, se non fisicamente visto che le risorse sono quelle che sono, voglio dire, non può essere presente dappertutto la Polizia Locale. Questi strumenti danno un buon supporto e poi, ripeto, registrano anche i filmati; voglio dire, non c'è nessun problema, come sento dire da alcune parti: "non abbiamo personale che guarda le telecamere", ma se vengono commessi fatti illeciti, il cittadino o chi per esso lo segnala, per cui c'è tutto il tempo per andare a verificare la registrazione e poi produrre le immagini che si mettono a disposizione delle forze dell'ordine, o direttamente della magistratura quindi, voglio dire, non è un problema quando sento dire: "se met-

tiamo le telecamere, chi le guarda?"; le telecamere si guardano da sole, nel senso che registrano e rimangono le immagini registrate, i fatti illeciti son comunque depositati. Quindi, se avviene un fatto illecito viene comunque a conoscenza delle forze dell'ordine, della magistratura e si ha il tempo entro 48 ore di... il fatto viene subito segnalato, quindi si ha tutto il tempo di andare a verificare la registrazione.» (VA\_21).

*«Che cosa pensa di questa diffusione dei circuiti di video-sorveglianza?»*

Penso che sono utili se possono essere utilizzati. E se invece non possono essere utilizzati, non servono a niente. Perché se io non ho il personale per star lì davanti al meccanismo della videosorveglianza e lavoro esclusivamente sul registrato, vuol dire che non farò mai prevenzione, farò solo repressione ex post, una volta che la cosa è successa. È difficile che riesca a fare prevenzione. La videosorveglianza non mi permette di fare prevenzione, a meno che non abbia qualcuno che mi sta lì, 24 ore su 24, davanti agli schermi e che abbia qualcuno fuori in pattuglia nel momento in cui c'è qualcosa che non va, da mandare sul posto. Allora sì. Ma il mero strumento di videosorveglianza da solo non risolve il problema.» (SOR\_01).

Da questo punto di vista, Bergamo può essere considerata il modello cui diverse altre amministrazioni comunali si sono ispirate: fin dal 2002, la locale amministrazione ha inteso coprire tutto il territorio del centro storico ed altre zone "a rischio" della città, con la presenza di videocamere collegate alle quattro Centrali Operative della Polizia Locale, della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della società di vigilanza privata che gestisce l'impianto. Ad oggi, sono ben 66 le telecamere finanziate dal Comune di Bergamo e collegate in rete. Curioso, semmai, è che proprio nel momento in cui le altre realtà comunali guardano al caso bergamasco come ad un modello da imitare, nel comune apripista di questa tendenza si stia attuando una profonda riflessione sull'utilità del sistema di videosorveglianza e su modalità di differenziazione della configurazione dell'impianto, utili a superare le lacune evidenziate.

Ad esempio, molto si discute in quel contesto sull'effettiva efficacia in termini di deterrenza di un impianto di questo tipo, basato in gran parte su telecamere fisse, facilmente identificabili in seguito alla frequentazione assidua delle zone in cui esse sono installate. Le forze di polizia che operano nella realtà bergamasca sottolineano come, dopo un primo momento in cui effettivamente il numero di reati e di atti di inciviltà commessi nelle zone sottoposte a videosorveglianza aveva conosciuto una significativa diminuzione, le statistiche si sono poi riportate sui precedenti livelli (comunque, non particolarmente elevati). I trasgressori hanno il più delle volte adattato il proprio comportamento deviante alla "nuova situazione di reato", rendendosi di fatto irricognoscibili agli occhi dell'operatore davanti al monitor (mediante l'utilizzo di caschi, passamontagna, sciarpe o altri elementi di disturbo per la visuale della telecamera). A tali accorgimenti, vanno unite le difficoltà di monitoraggio di un sistema così complesso, specialmente per strutture di polizia che soffrono endemicamente di scarsità di personale. Quando poi l'operatore è effettivamente presente davanti al monitor (e va ricordato che almeno la presenza di un addetto della società di vigilanza privata è sempre garantita dal contratto di appalto del sistema), è poi lo schema di rotazione programmata dell'impianto a rendere relativamente casuale la possibilità di notare un comportamento sospetto da segnalare alla prima pattuglia disponibile sul territorio. Ed

anche in questo caso, i tempi di risposta e di arrivo degli operatori automuniti non sono sempre compatibili con le esigenze di prevenzione di un comportamento deviante in corso di esecuzione. Molto spesso, quindi, il sistema di videosorveglianza si rivela utile più se usato a supporto di indagini di polizia giudiziaria (e quindi, una volta che il fatto costituente reato si è compiuto) che non in funzione di dissuasione e di prevenzione situazionale.

Per questi motivi, l'attuale amministrazione comunale di Bergamo ha inteso apportare delle modifiche all'impianto di videosorveglianza ed alla sua logica di utilizzo: è in programma una graduale attività di smantellamento delle telecamere su supporto fisso ed una loro sostituzione con telecamere mobili, basate su tecnologia wireless (e non sulla costosissima fibra ottica) e posizionabili in corrispondenza di obiettivi modificabili volta per volta, a seconda delle emergenze del momento, in accordo fra le diverse forze di polizia presenti in città.

«Io penso che [l'introduzione del capillare sistema di videosorveglianza] abbia prodotto un effetto di rassicurazione nel breve periodo, perché... dal punto di vista dei cittadini, per come lo percepiscono i cittadini. Perché poi, man mano ci si è dimenticati di essere osservati... non c'è neanche l'abitudine. Penso che ci sia una difficoltà... ci si dimentica di essere osservati. E secondo me la controprova è che le vie che sono più insicure sono le vie più videosorvegliate. Cioè i cittadini denunciano un paio, due tre vie, un contesto a Bergamo, tra i quali la stazione, via Quarenghi, che sono effettivamente mal frequentate. Proprio quelle dove stanno le telecamere. Per cui, il salto dal degrado generico alla fattispecie penale punibile non c'è o non si riesce a cogliere, o lo si riesce a cogliere solamente con un lavoro che non è con le telecamere, ma è un lavoro di indagine, quindi con i risultati... Ecco, questi contesti dove comunque il cittadino che passa è sotto l'occhio della videosorveglianza e quindi è più tutelato perché c'è qualcuno che lo sta vedendo, che lo sta controllando, rispetto ad altri contesti, questo non viene vissuto comunque come un momento di sicurezza... Dal punto di vista tecnico, numericamente i risultati non sono così eclatanti. Abbiamo avuto su quello che vedo adesso, delle società in materia di videosorveglianza, in materia di prevenzione degli atti vandalici. In realtà noi ci siamo trovati di fronte ad atti vandalici, ci siamo trovati di fronte a caschi o a sciarpe o a passamontagna, per cui l'individuazione non è stata possibile... si sono prese le misure, e quindi il vandalismo continua sostanzialmente, e quindi non c'è un ritorno da questo punto di vista. Quindi, sono un po'... su tutto l'investimento e sul ritorno effettivo, è un investimento un po' sproporzionato, rispetto all'impegno che abbiamo noi... Se ci fosse un sistema più snello e più flessibile...» (BG\_22).

«Anche il discorso della videosorveglianza ... quante volte viene dato risalto alla videosorveglianza intesa in una certa maniera, quando poi magari... ha un peso assolutamente diverso. Io, essendo stato responsabile di centrale praticamente anche io per un certo periodo, praticamente gestivo questa benedetta valigetta con le immagini video-registrate; la gente... ma non solo la gente, anche le altre forze di polizia... pensava all'inizio che uno potesse arrivare e vedere effettivamente la faccia di quello che faceva la rapina, ecc. ecc. Niente di più falso, perché a seconda di... puoi vederlo in modalità, ma sicuramente non puoi andare a capire chissà che cosa. E questo, come dire, crea anche disinformazione, perché la gente viene qua con l'idea che è sicuro di riuscire a recuperare magari la moto, la macchina... Perché dicono "ormai ci sono le telecamere", e se tu non lo fai... Ormai, le dico, è vita di ogni giorno... Effettivamente, se tu non lo fai, dice "chissà cosa c'è sotto". È che, guarda caso, quel giorno le telecamere erano girate da un'altra parte... le posso assicurare che è così» (BG\_21).

«C'è l'obbligo da parte della sorveglianza privata di guardare che ci sia un addetto 24 ore su 24 davanti alle telecamere. Che però, sono 66. Hanno uno schema di rotazione programmato con la possibilità di intervento. Però chiaramente, con 66 telecamere, diventa una casualità che

l'operatore di fronte all'evento, sia in quel momento davanti al monitor, stia guardando e faccia la chiamata. E poi abbiamo anche il collegamento, che è indipendente e quindi può essere attivato su ogni telecamera entrando a guidarla, nella nostra centrale operativa, nella centrale operativa della questura o quella dei carabinieri. Quindi ci sono quattro centrali che osservano le telecamere. Bisogna anche sottolineare, perché questa è una cosa che stiamo scontando tutti, che i casi poi... i fenomeni eclatanti che succedono sono anche pochi. Cioè, le telecamere filmano poco, anche perché: uno, c'è anche questo fatto che chi delinque s'è sgamato di fronte alle telecamere, e quindi chiaramente lo fa in maniera tale da non essere individuato, o da evitare le zone non videosorvegliate. Tolto questo, i fenomeni dal punto di vista numerico che poi si verificano su strada non sono tantissimi, quindi i pochi casi sono dati anche dal fatto che ci sono pochi casi effettivamente filmati. Per esempio, in crescita è il discorso dei furti negli appartamenti, ed è il reato più diffuso in questo momento. Ma i furti negli appartamenti, per definizione, non sono prevenibili con le telecamere. Quindi, ci sono situazioni, che sono pure quelle che sono più fonte di allarme sociale, che toccano di più, perché quando qualcuno ti entri in casa è un vulnus difficilmente riparabile, ma da questo punto di vista la telecamera non ti dà nessuna utilità.» (BG\_22).

«Le telecamere che ci sono adesso non ci aiutano per nulla, perché statisticamente non hanno risolto nessun problema e dal punto di vista della deterrenza non servono; ormai abbiamo capito che tanto non c'è nessun tipo di intervento; le immagini si distruggono dopo tre giorni per una questione di privacy. Metteremo alcune telecamere mobili. Perché queste sono costosissime, quelle che abbiamo. Siamo la terza città più videosorvegliata d'Italia, noi. Abbiamo appaltato la gestione delle telecamere ad una società che è la Xxx... e in realtà queste immagini, che poi vengono viste anche dal comando, le possono vedere i carabinieri e i poliziotti, ma in genere non le vede nessuno perché sono troppe e perché sostanzialmente non ci sono uomini. Le telecamere mobili, che sono wireless, per cui non richiedono più un trattamento di fibre ottiche costosissime, le utilizzeremo su obiettivi che di volta in volta cambieremo. Laddove c'è la necessità di capire cosa succede nel piazzale del cimitero, noi sappiamo che la sera ci sono presenze inquietanti, c'è prostituzione maschile, etc, ci sono anche dei furti, le telecamere probabilmente serviranno a qualcosa. Però, le utilizzeremo in alcune zone di città dove sistematicamente c'è gente che sistematicamente spezza le catene che servono da perimetro, che sono nel parcheggio... e parcheggiano comunque: vedremo chi è stato. Oppure in altre zone dove ci sono insediamenti di rom...» (BG\_23).

Altre misure rivolte specificamente al contesto fisico delle città sono quella serie di interventi di ripristino o di tutela del decoro urbano, ancor più direttamente riconducibili alla "teoria delle finestre rotte" (se letti in chiave criminologica), al rispetto della legalità (se interpretati in prospettiva *law & order*) e alla difesa della qualità della vita del cittadino (se letti in chiave di prevenzione comunitaria). Emblema per eccellenza del "comportamento anti-sociale"<sup>30</sup>, la caccia al graffito (o ad altre modalità di deturpazione dell'ambiente fisico) è, ad esempio, diventato uno degli interventi che caratterizza in modo trasversale le politiche di sicurezza delle differenti amministrazioni locali. Anche in questo caso, più o meno tutti i comuni in cui sono state effettuate interviste hanno attuato un programma di ripulitura di muri, panchine e altri elementi di arredo urbano dai graffiti (dai murali ai semplici tag) che sempre più spesso caratterizzano lo scenario urbano. Un caso particolarmente interessante fra quelli analizzati è quello del Comune di Rozzano, in cui, oltre al programma di ripulitura a spese del Comune, è stata adottato un

---

<sup>30</sup> ASB (Anti-Social Behaviours) è la sigla che contraddistingue questo genere di comportamenti nei paesi anglo-americani, con tanto di fiorente letteratura criminologica in lingua inglese sull'argomento.

programma di prevenzione sociale più specifico che punta direttamente al “recupero” dei soggetti minorenni (quasi tutti, in quel contesto, ampiamente al di sotto della maggiore età) autori delle scritte o dei murales: da una parte, si impone al ragazzo la ripulitura del muro o della panchina imbrattata (una forma di sanzione riparativa a cui aderisce la famiglia del ragazzo, che prefigura schemi usualmente applicati nella *restorative justice* dei paesi anglo-americani); dall'altra parte, anche attraverso l'azione di educatori di strada, è stata incentivata la costituzione di gruppi di *writers* che ricevono dalle autorità comunali spazi all'interno dei quali esercitare le proprie velleità artistiche, al riparo dallo sguardo perturbabile del cittadino.

«Abbiamo agito prontamente per rimuovere fenomeni di graffiti e per dare la sensazione che un buon decoro urbano va a salvaguardare la sicurezza, sappiamo che sono tutti fenomeni concatenati, nel senso che se io sono in un luogo ordinato e pulito, c'è un'attenzione tale mentre se viceversa tollero la possibilità che un luogo pubblico o privato si vada a fare quello che si vuole, vuol dire che... Noi quindi abbiamo questa società municipalizzata che ripulisce i muri imbrattati. Oltretutto, la prontezza di un intervento, la tenacia e la continuità dà un segnale forte ai cittadini: hanno pulito, hanno risporcato, ma hanno pulito. Questi non ci tornano più: cioè sono segnali che agiscono sempre su quel fronte: percezione e realtà. [...] i ragazzini... minorenni sotto i 13 anni, che avevano fatto atti di vandalismo in una scuola, con i genitori li abbiamo obbligati a imbiancare la scuola. Cioè, sicuramente tolleranza nel rispetto delle regole. Se partiamo dal presupposto che non si rispettano le regole tutto il resto deraglia.» (ROZ\_01).

«L'impostazione io la concordo molto, nel senso del rispetto delle regole, con autorevolezza: noi adulti dobbiamo essere in grado di insegnare ai giovani che le cose che vengono chieste, le chiediamo perché sono giuste e su questo non si demorde; non è perché siamo brutti e cattivi che chiediamo di fare queste cose qua, ma perché è giusto farle; dobbiamo essere talmente autorevoli da spiegarle e da essere credibili, ovviamente mettendoci noi in prima persona, ovviamente a rispettare quello che chiediamo venga rispettato, quindi estrema autorevolezza ed estrema prevenzione. Laddove poi le regole non vengono assolutamente rispettate, laddove assolutamente non si riesce ad interloquire, io voglio dire, bisogna arrivare anche alla pena, pena intesa... a questi ragazzi che avevano imbrattato abbiamo chiesto di fare dei lavori sociali, socialmente utili, ecco. Quindi, concordando e quant'altro, però deve essere chiaro che comunque questa è la linea perché...a parte il fatto che i bambini, ma anche i giovani, poi tutto sommato hanno bisogno di queste regole, hanno bisogno anche di qualcuno che gli dica questo si fa e questo non si fa.» (ROZ\_03).

In tutti i contesti analizzati, infine, si è puntato sull'utilizzo specifico delle pattuglie di Polizia Locale, come strumento per ridurre la percezione di insicurezza della cittadinanza e/o dissuadere determinate tipologie di soggetti considerati devianti (in particolare, soggetti appartenenti al gruppo Rom, perlopiù dediti alla questua, nonché venditori abusivi di origine immigrata o capannelli di immigrati stazionanti all'interno di spazi pubblici) dalla commissione di reati o anche solo dalla presenza molesta in determinate porzioni del territorio (in particolare, le zone del centro), eventualmente anche mediante l'applicazione di sanzioni amministrative.

«L'altro aspetto è quello di una presenza di divise, oggi ancora una delle cose che funziona di più è vedere una divisa, allora vuol dire che c'è la presenza dello stato; oggi le divise sono completamente scomparse, a Bergamo e nelle altre città, e la gente si chiede dove stanno, tra polizia e carabinieri e vigili urbani [...] ho partecipato ad un dibattito televisivo qualche giorno



fa, di due ore e mezza, con telefonate... dove in effetti la cosa che viene chiesta di più è vedere qualche divisa [...] Comunque, la divisa è importante. Ogni tanto farsi vedere è fondamentale o meglio ancora, ma purtroppo viviamo in un'epoca in cui non ci sono quattrini; ormai i livelli di quantità e anche di qualità si sono abbassati per una mancanza di fondi. A volte sbagliando, perché investire in sicurezza, quindi anche in uomini, significa evitare spese clamorose, perché poi sei costretto ad inseguire l'emergenza e l'emergenza... esattamente come succede con le alluvioni: se noi ci mettessimo con una maggiore visibilità e la gente si sentisse in una situazione di tranquillità, sicuramente avremmo meno chiamate, avremmo meno interventi, che a volte sono fasulli, a volte veri, e probabilmente avremmo una microdelinquenza... alla fine il bilancio economico-finanziario credo che tornerebbe a favore delle stesse casse comunali o statali.» (BG\_23).

«Il tentativo di garantire la legalità dal punto di vista della presenza sul territorio è un tema che ci siamo posti. Lo stiamo facendo attraverso una presenza sul territorio di più agenti possibili con i limiti di organico che abbiamo. Quindi fuori dagli uffici, sul territorio, con grande visibilità.» (CIN\_02).

Relativamente a questa serie di interventi demandati alle strutture di PL ed alla differente impostazione nei vari contesti studiati, si rinvia al successivo paragrafo (par 2.4). In questa sede, vorremmo sottolineare come l'utilizzo degli operatori di Polizia Locale in questa veste venga associato in tutti i contesti analizzati (a prescindere dal colore politico della giunta) al rispetto della legalità, un presupposto considerato necessario sia alla riconquista di consenso e fiducia nelle istituzioni presso la cittadinanza, che all'eventuale azione di animazione sociale e/o di prevenzione comunitaria all'interno dei quartieri. In questo comune riferimento, si possono leggere ovviamente dei rimandi alla stretta attualità, in tema di dibattito politico o di reazione a casi eclatanti di cronaca nera. Si pensi, ad esempio, alla rinnovata attenzione dei partiti di centro-sinistra per il tema della legalità, simboleggiata anche dalla predisposizione di ordinanze assurde agli onori della cronaca nazionale da parte di amministratori locali di quella parte politica; oppure si pensi alla questione di sicurezza legata al "fenomeno Rom", presente da tanti anni nel nostro paese, ma resa di strettissima attualità dal dibattito mediatico creatosi attorno ad alcuni eventi criminosi. Nondimeno, è di tutta evidenza la tendenza secondo cui il richiamo al valore della legalità, che assume toni più o meno securitari a seconda dei singoli casi analizzati, sia ormai divenuto una costante di tutte le politiche di sicurezza attuate dalle diverse amministrazioni locali.

«Se c'è giustamente... ad esempio un Rom che fa l'elemosina, è un problema. Quindi, inevitabilmente, per evitare che si ingigantiscano dei problemi, cerchiamo di prevenire questi fenomeni, non con attività veramente repressive, ma con attività preventive. Quindi, tentando di evitare che queste persone stazionino in certi luoghi... insomma, facendo quelle attività che... in sintesi, cioè, non penso che Dominici, o chi per lui, abbia esercitato quell'attività per conto suo, che l'assessore fosse brutalmente contro questi fenomeni... Mi spiego meglio: non è che... come dire... la preoccupazione era che i lavavetri creassero problemi oltre il dovuto. Probabilmente, in questo momento l'attenzione e la paura degli italiani è talmente elevata che, se non si dà un messaggio chiaro anche in questa direzione, si rischia di creare veramente una situazione di insostenibilità, anche rispetto a un rapporto civile tra le varie situazioni. Cioè, va tolto il problema in questo momento.» (ROZ\_01).

«Io sto arricchendo [la parte di mediazione sociale] con anche la parte più repressiva, perché, cioè... non è che io ho quest'attitudine, questa inclinazione, ma perché il problema sta diven-

tando un po' più complesso... perché secondo me il tema della sicurezza ha un altro tipo di valenza che va affrontata in modo diverso. Io dico che in quel quartiere si è superato un certo limite, oltre il quale poi, so che il sindaco di Padova addirittura ha fatto un muro. Io non penso che Zanonato sia pazzo: se l'ha fatto, ci avrà pensato alle critiche, avrà avuto uno straccio di motivo, avrà pensato che non c'erano alternative praticabili, perché poi appunto tra il dire e il fare c'è sempre di mezzo il mare [...] lei capisce che una città non può tollerare, ma non perché il sindaco non tollera. Sono i cittadini, i concittadini che vogliono dormire, che vorrebbero passare non schivando le bottiglie o i cazzotti o le risse della gente. A lei non piacerebbe passare per strada e venire coinvolta in una rissa di 200-300 persone, non è bello da vedere. E quindi questo richiede un'azione e una reazione, perché non è possibile che la forza pubblica venga fatta oggetto di questo: ovviamente, [gli agenti di Polizia Locale] se ne sono dovuti andare, hanno preso bottigliate e quant'altro. Lei capisce che questo non è tollerabile, perché vorrebbe dire che la collettività ha rinunciato a esercitare il diritto e la democrazia in quel quartiere; io credo che i cittadini che lì ci abitano devono essere aiutati.» (PIO\_01).

Una tendenza interessante che s'è palesata nel corso della ricerca è quella di alcune amministrazioni comunali impossibilitate, per limiti imposti dal budget, dalla ristrettezza degli organici o dagli statuti legali (nel caso dell'Unione dei Comuni Soresinese), ad avvalersi di operatori di Polizia Locale nella copertura del territorio: in tali casi, sempre più frequente è il ricorso ad operatori di vigilanza privata (che formalmente devono sovrintendere alla sorveglianza degli immobili di proprietà comunale, ma di fatto vanno a surrogare la presenza degli agenti delle polizie pubbliche per assicurare la popolazione) e a gruppi di cittadini volontari (associazioni di ex-operatori di polizia, Rangers d'Italia, City Angels, ecc.) per incrementare la vigilanza in corrispondenza di spazi pubblici frequentati dalla cittadinanza. I poteri di questi soggetti nella loro opera di perlustrazione del territorio sono, ovviamente, limitati (pari a quelli di ogni comune cittadino), ma l'importanza di questa presenza qualificata dalla divisa dell'istituto di vigilanza o da apposite pettorine è prevalentemente di tipo simbolico: tali figure si pongono come ulteriore strumento di controllo del territorio, astrattamente idoneo a rinforzare la percezione del cittadino comune che il quartiere, il parco o la zona in cui era presente una situazione di degrado, ora sia costantemente presidiata.

«Noi abbiamo un'ex-scuola nel quartiere... che è utilizzata da una associazione che è riconosciuta, con lo statuto, anche dalle altre forze dell'ordine: alcuni di loro sono ex Carabinieri in pensione o chi ha militato comunque nelle forze dell'ordine, e fanno già attività di sostegno alla Polizia Locale, nello stadio. Noi li chiamiamo sempre quando abbiamo iniziative culturali, in modo tale che ci sia una sorta di controllo, e siccome eravamo in difficoltà su alcuni punti critici, abbiamo fatto questa convenzione con loro che partirà dal mese prossimo, dove loro fanno controllo all'uscita e all'ingresso della scuola per i bambini delle scuole primarie a ridosso delle strade statali. [...] abbiamo fatto con loro sempre questo accordo di sopralluogo preventivo. Ci tengo molto a questa parola, perché loro non hanno nessuna attività repressiva nei parchi pubblici, saranno sempre in dialogo coi vigili di quartiere. Comunque questo omino... questo uomo fluorescente – perché hanno le loro divise – è uno strumento per noi, perché innanzitutto utilizziamo il volontariato, che è una risorsa per noi importante perché sono gente del quartiere, quindi hanno anche davvero una stima e un apprezzamento per la proprietà pubblica del quartiere che è molto più elevato di una Guardia Giurata. [...] Quindi controllo dei parchi la sera, chiusura dei cancelli del sottopasso di un altro parco, e controllo all'ingresso e all'uscita della scuola dei bambini, che è una richiesta che i genitori ci hanno fatto, che non è davvero tanto una figura di attraversamento pedonale, è proprio una figura che rassicura molto i genitori o i frequentatori di questi spazi, questo è un po' il loro ruolo; dopodiché, qualsiasi anomalia loro la segnalano al vigile di quartiere o al loro coordinatore, non intervengono su nulla.» (MN\_04).

«La Polizia Locale che dovrebbe curare, anzi che deve curare gli interessi del soresinese sul suo territorio, ecc. è demandata all'Unione dei Comuni. Però noi, come amministrazione comunale, abbiamo pensato comunque di istituire un assessorato di questo tipo per non perdere di vista, per non delegare tutto... E quindi io al momento mi sto interessando di, appunto, poter portare più sicurezza nel nostro territorio, istituendo appunto questo servizio di polizia privata, che è polizia privata per quest'estate, per quanto riguarda il centro, ma poi sarà anche, ci sarà anche un servizio notturno, da agosto a dicembre, perché abbiamo visto che era il periodo in cui, negli anni precedenti, c'era stata più una concentrazione di furti notturni e quindi abbiamo pensato di... sulla base del budget che avevamo a disposizione, di concentrare in quel periodo [...] il pattugliamento è formato da due persone che, a piedi, la maggior parte del loro tempo è richiesto che venga fatto a piedi per rendersi visibile nei confronti della popolazione e che devono stazionare nell'area dei giardini e della Piazza Garibaldi e anche un po' di Via Genala, dopo di che si spostano negli altri giardini, in via Don Boni. Anche lì ogni tanto le persone si ritrovano la sera, ogni tanto [le guardie giurate] vanno lì, fanno un giro, e intanto che fanno questo giro passano anche dalla stazione ferroviaria che anche lì c'è un concentrato di personaggi un po' strani la sera... è meglio dare un'occhiata. Però, direi che la maggior parte del servizio viene fatto a piedi, in coppia, nel centro di Soresina. Loro possono... allora, intanto devono curare il patrimonio comunale perché è successo che qualcuno spaccasse panchine, i giochini dei bambini e facesse quindi degli atti di vandalismi, e quindi la prima operazione è salvaguardare le proprietà del Comune. Nello stesso tempo, visto che ci sono, danno... hanno la possibilità di intervenire... telefonicamente... perché loro sono collegati alla centrale o dei carabinieri o dei vigili urbani, e intervengono chiamando il pronto intervento oppure se c'è un reato in atto. Allora, se c'è un reato in atto possono intervenire direttamente come qualsiasi cittadino. Solo che un qualsiasi cittadino non entra magari direttamente a cercare di fermare un reato, perché come sa nessuno vuol rischiare... però loro in questo caso lo possono fare. E basta.» (SOR\_04).

Se in materia di politiche per la sicurezza si assiste ad una sostanziale convergenza fra le differenti amministrazioni, relativamente alle strategie di rassicurazione della popolazione, ciò che differenzia realmente le linee programmatiche in materia di sicurezza delle giunte rette da una maggioranza di centro-sinistra rispetto a quelle di centro-destra è il tentativo (non sempre felicemente riuscito, a giudicare dalle reazioni di taluni attori sociali coinvolti in tali interventi) di coniugare l'attenzione per le misure di prevenzione situazionale (spesso associate ad interventi in chiave repressiva degli agenti delle polizie locali) all'attivazione di interventi di prevenzione sociale o comunitaria sul territorio. Queste misure di prevenzione, diversamente dalle prime, sono finalizzate ad incidere sulle cause socio-economiche che potrebbero essere alla base della commissione di fatti criminali o devianti, e mirano quindi ad incidere sul contesto sociale ed economico esistente in aree del territorio segnate da consistente marginalità sociale o disagio. Si suddividono, a loro volta, in due sotto-categorie: le misure di prevenzione sociale indirizzate ai soggetti e quelle rivolte all'ambiente.

Nel primo caso, si tratta o di interventi volti a consentire un migliore (re)inserimento sociale degli autori (potenziali o effettivi) di eventi devianti, oppure di interventi rivolti alle vittime (anche in questo caso potenziali o effettive) di tali episodi, tesi ad una "riduzione del danno" e/o ad una assistenza medica, psicologica e legale-amministrativa esercitata a loro vantaggio. Si segnalano in quest'ottica le esperienze di animazione sociale rivolte a giovani in situazioni difficili, perché vicini all'abbandono scolastico o dediti a comportamenti al limite del cosiddetto "bullismo" (un'iniziativa in tal senso era stata avviata

dall'amministrazione comunale di Rozzano, che aveva coinvolto nel progetto alcuni educatori di strada appartenenti ad associazioni di volontariato sociale), oppure perché segnati da percorsi di tossicodipendenza o alcooldipendenza (come nel Contratto di Quartiere "Oltre Sant'Eusebio" redatto a Cinisello Balsamo, che prevedeva il coinvolgimento di alcune associazioni anti-droga presenti sul territorio).

«Noi abbiamo portato avanti per anni quella che si chiama anche educativa di strada: ci sono proprio degli educatori che hanno proprio agganciato, chiamiamoli questi gruppi di ragazzi informali, proprio gruppi spontanei, in modo tale da far passare questo messaggio. Infatti, questo gruppo di ragazzi, i cosiddetti graffitari, è proprio un gruppo "intercettato" da questi educatori di strada, per cui poi è stato fatto tutto un lavoro di coinvolgimento, per fare capire che non possono essere indipendenti: si sono costituiti come un'associazione; allora abbiamo dato dei contributi per fare determinate cose. Questo lavoro, diciamo, di educazione e del fatto che per ottenere determinate cose bisogna stare all'interno di certe regole di convivenza civile, è stato fatto proprio soprattutto da questi educatori, con questo progetto di educativa di strada. In più, abbiamo anche un centro di aggregazione... non tanto di aggregazione ma un luogo dove i giovani possono incontrarsi... E anche lì sono stati fatti degli interventi particolari, per dei momenti di festa, quindi i ragazzi si sono ritrovati lì e lì hanno potuto produrre le loro opere, insomma. Quindi ci sono questi progetti educativi, più tutti i progetti educativi che sono invece all'interno delle scuole, insomma, questi, la prevenzione... parlare di prevenzione a diciotto anni è quasi ridicolo, la prevenzione la inizi addirittura, non dico sui banchi della scuola dell'infanzia ma quasi: insomma, il rispetto delle regole e il rispetto della convivenza civile.» (ROZ\_03).

Nel secondo caso, si tratta di misure volte a ripristinare legami di coesione sociale in aree a rischio del quartiere, che possono tradursi in iniziative di "partecipazione diretta" dei cittadini e/o di loro associazioni alla vita pubblica nel quartiere, in un loro coinvolgimento all'interno di progetti di riqualificazione urbana e/o di rivitalizzazione di aree depresse, o in una serie di micro-interventi finalizzati a favorire l'accesso alla socializzazione nel quartiere. Anche in questo caso, i due differenti Contratti di Quartiere stipulati a Cinisello Balsamo relativamente al quartiere Sant'Eusebio costituiscono sotto diversi aspetti un modello che è stato successivamente ripreso anche da altre amministrazioni comunali, come quella di Rozzano (relativamente alla recente sottoscrizione di un Contratto di Quartiere inerente al 4° e 5° lotto del quartiere ALER di edilizia residenziale pubblica). Con accenti ancor più mirati alla (ri)costituzione di legami sociali e relazionali di tipo comunitario all'interno dei quartieri, rientra in quest'ottica anche gran parte delle iniziative intraprese dall'amministrazione comunale di Mantova in materia di sicurezza, orientate in particolar modo alla ricostituzione di un controllo sociale endogeno (esercitato, cioè, direttamente dai membri delle singole comunità locali, attraverso la tenuta dei legami di coesione sociale nei quartieri) nei territori della città maggiormente marcati da esperienze di disagio (in primis, il quartiere Lunetta).

«Il Patto Locale era proprio l'idea di affrontare la sicurezza a più dimensioni, quindi un'idea sì di repressione e di rispetto delle regole, e quindi un presidio delle forze dell'ordine, un coinvolgimento dei vigili di quartiere, piuttosto che della polizia - che però non ha sottoscritto il Patto la Polizia di Stato, perché non può, però l'hanno visto, hanno partecipato con noi agli incontri, sono coinvolti su tutto il testo. L'idea però era quella, oltre ad azioni di potenziamento di controllo e repressione, di avviare anche azione di promozione e di prevenzione, quindi la

possibilità di dare una comunicazione, che fosse quella di dire “Guarda, noi abbiamo fatto queste cose, ma sappi comunque che tu sei un cittadino di questo quartiere, e come tale hai una responsabilità rispetto al presidio della sicurezza”; e poi collegarlo proprio ad azioni di promozione della legalità, al come affrontare situazioni di difficoltà, alla mediazione dei conflitti, al rispetto delle regole, quindi poi dopo lavorare sui ragazzi all’interno delle scuole, quindi fare tutti un percorso, che fosse un percorso sostanzialmente di azioni di sviluppo comunitario legato alla legalità e alla condivisione di regole.» (CIN\_07).

«Ci si deve fidare anche tra cittadini all’interno della comunità, e quindi è evidente che bisogna continuare a sollecitare, offrendo occasioni, appuntamenti, incontri, mettendo a disposizione le infrastrutture sociali, cioè luoghi di socialità e di servizio. Intendo questo per “controllo sociale”. Perché è indispensabile anche per portare avanti il nostro lavoro, soprattutto davanti all’evidente necessità di far rispettare le regole, diritti e doveri. Ed è facile capire che avere un cittadino che si affida e ti dice che ci può essere un problema lì, questo ti permette di svolgere un’azione atta a prevenire, utile ad evitare che ci sia la preoccupazione e la tensione fino ad arrivare alla paura di ciò che sta intorno. Noi stiamo affrontando questo tipo di ragionamento in un quartiere dove c’è una complessità anche di carattere sociale e dove si rendono più evidenti alcune questioni: i luoghi di socialità, luoghi che permettano l’incontro e l’aggregazione. La cosa fondamentale è che questi luoghi possano essere vissuti e anche gestiti con una forma di auto-organizzazione. Pur accompagnato ovviamente anche dalle istituzioni e quindi dall’amministrazione comunale e dal pubblico, devono avere come riferimento le associazioni che operano nel territorio, quelle che già sono riconosciute, riconoscibili e che sono in grado di creare la giusta situazione che permetta di costruire le relazioni in modo positivo. Dopodiché, bisogna comunque sempre prestare attenzione alla situazione che dicevo prima, cioè al rispetto delle regole, già da quelle condominiali per capirci, che però è fondamentale per creare anche una situazione di buon vicinato che è uno degli elementi da cui passa anche la questione sull’integrazione degli immigranti, in quanto ricorrente nella quotidianità.» (MN\_01).

Infine, un altro elemento di differenziazione fra giunte comunali di diverso colore politico è dato dalla differente interpretazione dello strumento del Patto Locale per la Sicurezza Urbana nei due contesti in cui esso è stato esplicitamente citato dall’amministratore intervistato: Varese e Cinisello Balsamo. Disciplinati dall’articolo 32 della legge regionale n. 4/2003, i Patti Locali sono uno strumento particolarmente flessibile a disposizione delle amministrazioni comunali, per una migliore integrazione fra le politiche e le azioni che mirano al miglioramento delle condizioni di sicurezza di uno o più quartieri cittadini. In un contesto guidato da un’amministrazione di centro-destra come Varese, la configurazione del Patto Locale ha puntato alla concreta risoluzione delle problematiche di sicurezza esistenti nella zona delle stazioni FFSS e Ferrovie Nord, attraverso un’intensificazione del controllo del territorio esogeno (esercitato, cioè, da soggetti non appartenenti al quartiere). Si è dunque realizzato: un potenziamento della presenza della Polizia Locale nella zona, attraverso l’apertura di un posto di polizia decentrato nel piazzale antistante la stazione FFSS; l’installazione di sistemi di videosorveglianza in corrispondenza di due sottopassaggi particolarmente degradati vicino alla stazione delle ferrovie Nord; un’azione di riqualificazione urbana di alcune aree particolarmente degradate in quella zona, volto alla rassicurazione dell’utenza; la collaborazione con alcune associazioni di volontari (City Angels, Rangers d’Italia, Associazioni di poliziotti e carabinieri in pensione) nel pattugliamento della zona.

Il Patto Locale promosso, invece, a Cinisello Balsamo si inseriva all’interno della più ampia cornice del Contratto di Quartiere II “Oltre Sant’Eusebio” e ne

sposava la logica del potenziamento del controllo sociale endogeno, realizzato attraverso il coinvolgimento diretto delle risorse associative e relazionali del quartiere. In particolare, il Patto prevedeva: il potenziamento della rete di relazioni tra i soggetti sottoscrittori; la prevenzione e gestione dei casi di occupazione abusiva degli alloggi di edilizia residenziale pubblica; il monitoraggio dei comportamenti devianti e vandalici di alcuni gruppi giovanili; lo stimolo all'approvazione di nuovi regolamenti condominiali; la creazione di occasioni di confronto tra abitanti e agenzie di controllo; la riduzione dell'isolamento delle componenti più fragili (giovani e anziani), attraverso lo sviluppo di relazioni di vicinato e la partecipazione alla vita sociale del quartiere; l'attivazione di momenti di formazione sul tema della sicurezza urbana (rivolti sia agli operatori di Polizia Locale che all'amministrazione comunale) e sulla mediazione dei conflitti (momenti di formazione sulla cultura della mediazione rivolti ai sottoscrittori del Patto Locale); il rafforzamento della collaborazione tra scuola, famiglie e servizi sociali per fronteggiare le situazioni considerate maggiormente critiche. Come si può facilmente evincere da questo elenco, gli interventi e gli obiettivi istituiti attraverso il Patto Locale erano di natura prevalentemente sociale, e riguardavano numerosi aspetti della vita del quartiere che si intendeva affrontare stimolando la partecipazione attiva dei soggetti presenti sul territorio.

## 2.4. La risposta della Polizia Locale alle esigenze del contesto

Parallelamente all'evoluzione del ruolo delle amministrazioni locali in materia di sicurezza urbana, anche le polizie locali sono state protagoniste di differenti processi di riorganizzazione nel ruolo ricoperto e nei compiti quotidianamente svolti dai propri operatori. In linea generale si è assistito ad uno sforzo globalmente teso all'aumento del numero e dell'importanza delle proprie funzioni, accompagnata da una parallela evoluzione della professionalità di agenti e funzionari. L'obiettivo di fondo era quello di trasformarsi in una forza di polizia con **competenze generaliste** in materia di sicurezza urbana, seppur con il **mantenimento di alcuni limiti**<sup>31</sup>. A testimonianza di questi processi di trasformazione, può essere ricordata l'evoluzione dell'appellativo con cui sarebbe opportuno indicare genericamente gli operatori del corpo. Oggi, infatti, non si dovrebbe più parlare di "vigile urbano", quanto piuttosto di agente di Polizia Locale oppure di Poliziotto Locale; un cambiamento, potremmo dire, di nome e di fatto:

«non c'è dubbio che, negli ultimi anni, il ruolo sia decisamente cambiato nella Polizia Locale, tant'è che non si chiamano più vigili urbani (...) pur rimanendo la gestione della circolazione un aspetto qualificante del ruolo della Polizia Locale, non è sicuramente l'unico perché, appunto, alla Polizia Locale vengono chieste tante cose, soprattutto in tema di sicurezza» (MN\_02).

---

<sup>31</sup> Relativi, in particolare, al mantenimento dell'ordine pubblico ed alla repressione della macro-criminalità, materie che tendenzialmente restano di esclusiva competenza delle forze di polizia nazionali.

Sebbene il processo di trasformazione ed ampliamento delle competenze, come vedremo in seguito, non può essere considerato uniformemente compiuto all'interno del contesto lombardo, sembra possibile individuare una tendenza generale, esprimibile attraverso alcuni processi evolutivi più specifici, ben sintetizzati nelle parole riportate da un funzionario di Polizia Locale, con alle proprie spalle un'esperienza pluridecennale:

«se mentre dieci, quindici, venti anni fa fare il vigile urbano era un ripiego...ho usato la parola vigile urbano, scusate...comunque, voglio dire, era una professione che una volta intraprendevi se non avevi altro da fare, anzi forse se non riuscivi a fare altro nella tua vitaccia...adesso è una scelta specifica che fanno i ragazzi e questo dà i suoi frutti perché chi entra qua, diciamo, vuoi per motivi vicini a delle esigenze o velleità poliziesche o vuoi anche per la volontà di voler servire l'utenza e quindi di voler offrire un servizio tout court, diciamo che in effetti ci ha dato la possibilità di attingere a del personale effettivamente capace e in grado di affrontare anche varie situazioni» (BG\_21).

Quali cambiamenti, dunque, hanno interessato la Polizia Locale? Per rispondere a questo quesito, nel presente paragrafo cercheremo di “far parlare i contesti”, di utilizzare cioè le esperienze dei nostri sette studi di caso per delineare le tendenze generali che emergono nella ricerca; se da un lato, infatti, i servizi di Polizia Locale non possono che essere situati e caratterizzati dalle peculiarità di ogni singolo contesto, dall'altro lato appare necessario distillare una linea comune che contraddistingue le diverse esperienze, in relazione ai mutamenti – di carattere normativo, politico e sociale – verificatisi nella nostra regione.

Anzitutto, negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva acquisizione di nuove competenze in materia di sicurezza urbana. In chiave normativa, il primo impulso in direzione dell'**ampliamento delle funzioni** del corpo risale alla **legge quadro n. 65, del 7/3/1986**, sull'ordinamento della Polizia Municipale: tale intervento legislativo aveva esteso gli ambiti di intervento delle forze di polizia locale, producendo peraltro alcune difficoltà di coordinamento rispetto ad altre strutture. Con l'entrata in vigore di tale legge quadro, difatti, si è assistito «a una sorta di affiancamento di compiti analoghi a quelli che la legge n. 181/81 al suo articolo n. 24 assegna alla Polizia di Stato» (Cristalli 2001: 52). Sebbene in questa legge mancasse un riferimento esplicito al «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 un'importanza crescente a partire dai primi anni novanta» (Paolozzi e Ricciardelli 2004: 207), arrivando solo in seguito, nei primi anni del nuovo secolo, a sedimentarsi attraverso iniziative legislative di carattere regionale sulla sicurezza urbana<sup>32</sup>.

«Col tempo abbiamo acquisito un po' di autorevolezza, per cui siamo interlocutori, sia pur con le competenze che ci caratterizzano, non solo dei cittadini ma anche delle istituzioni e in particolare dalla Prefettura, dalla Questura, Carabinieri e GdF su alcune tematiche tipiche della sicurezza urbana» (MN\_02).

---

<sup>32</sup> In particolare, si fa qui riferimento alla legge regionale n.4/2003 della Lombardia e alla legge regionale n. 24/2003 dell'Emilia-Romagna, probabilmente i due esempi meglio riusciti (e maggiormente imitati) di normativa regionale in materia di sicurezza urbana e di organizzazione della Polizia Locale.

Dagli anni '90 le Regioni e gli enti locali, inoltre, vengono individuati come gli attori primari nel quadro delle politiche di sicurezza e vengono, di conseguenza, dotati di potestà legislativa e nuove competenze (Sacchini 2005). Parallelamente, le strutture di Polizia Locale, espressione di tali soggetti politici sul territorio, ampliano la propria sfera di attività e le proprie attribuzioni. Gli operatori delle polizie municipali e provinciali affiancano, così, alle tradizionali competenze in campo amministrativo (ivi compresi controlli di polizia annonaria, commerciale, ambientale, edilizia, veterinaria, mortuaria, ecc.), più incisivi interventi di polizia giudiziaria in materia penale e di pubblica sicurezza.

«...Sto parlando del rilievo incidenti stradali, sto parlando dell'ufficio contravvenzioni, sto parlando del pronto intervento, sto parlando della gestione delle denunce, delle querele, sto parlando della centrale operativa, sto parlando dei presidi del territorio, dell'attività di polizia annonaria...» (BG\_21).

«Quest'ufficio ha tre aree di intervento sostanzialmente: si muove in funzione di un supporto logistico interno, un servizio informativo e un'area molto numerosa che è la più grossa, la più numerosa, la più corposa che è l'area che si dedica al pronto intervento» (PIO\_02).

Stando alle intenzioni del legislatore lombardo, l'estensione della sfera di competenze della Polizia Locale dovrebbe essere affiancata da una progressiva capacità di coordinamento integrato all'interno del sistema Ente Locale:

«[a] fianco delle già vastissime competenze attribuite dalle leggi vigenti, da un lato si ampliano le attese sul versante della sicurezza e del controllo del territorio, dall'altro si estendono le competenze gestionali necessarie all'interno degli Enti locali (gestione del personale e delle risorse, Peg, ecc.)» (Merlini e Reggio 2001: 192).

Un coordinamento, peraltro, non sempre agevole, a causa di talune rigidità che continuano a contraddistinguere le strutture della Pubblica Amministrazione.

«E' stata fatta questa scelta di carattere organizzativo di nucleare due ambiti e per questioni appunto di merito e integrazione...spostarli. Qualcuno per esempio qualche comando so per esempio che ha fatto il corso al contrario. Aggrega uffici o strutture o elementi tecnici anche del personale, qualche geometra, così, lo aggrega all'interno della struttura della polizia locale in modo tale da avere questa integrazione all'interno. Questo passaggio dall'uno all'altro è una scelta molto discrezionale, organizzativa che può però condizionare...così come, per esempio, non è il nostro caso perché abbiamo separato l'attività di polizia annonaria dall'attività di polizia amministrativa intesa come il rilascio delle autorizzazioni e licenze commerciali, so che alcuni comandi hanno l'aspetto del commercio integralmente all'interno con un ufficio» (BG\_22).

«Stiamo tentando di fare capire che l'agente di polizia locale non è né un poliziotto né un servitore sociale ma quella figura in grado di avvicinare la gente, di dare comunque garanzia e sicurezza, di avere un lavoro di prevenzione e controllo del territorio atto a informare l'apparato dei servizi sociali» (CIN\_02).

«Si può recuperare disponibilità efficientando l'organizzazione, in una logica di un'organizzazione più flessibile. Anche qui, che lavori per progetto. Apro una parentesi: lei pensi all'organizzazione delle aziende che lavorano per prodotto o per servizio; sono tutte or-



ganizzazioni a matrice, dove non ci sono le grandi divisioni, questi moloc, dove una volta che ho sviluppato il mio servizio è un problema che non mi riguarda più, perchè le amministrazioni pubbliche sono tutte organizzate per divisioni, sono organizzazioni di tipo verticale; ormai tutti i processi sono di tipo orizzontale» (BG\_23).

L'ampliamento delle competenze e responsabilità, di cui al momento si è solo accennato, si accompagna dunque a considerevoli sforzi di riorganizzazione delle strutture della Polizia Locale. Secondo un autorevole interprete, questa tendenza si inserisce in una più ampia cornice di integrazione della Polizia Locale con l'intero panorama dei servizi comunali (Reggio 2001). L'incremento della complessità delle funzioni svolte, sia di tipo qualitativo che quantitativo, ha indirizzato alcuni comandi verso cambiamenti sia nelle procedure, sia all'interno delle strutture organizzative:

«Abbiamo riorganizzato tre cose fondamentali: l'organizzazione interna funzionale (...) L'altra cosa che abbiamo fatto è stato un grosso investimento nella rete di comunicazione (...) noi abbiamo cambiato praticamente da una funzione di gestione cartacea all'interno del comando a un'informatizzazione pressoché totale» (CIN\_02).

«Il cambio che ho fatto io è stato quello sostanzialmente di una maggior manutenzione del sistema. Cioè il mio predecessore veniva da un contesto completamente diverso, cioè veniva dal commissariato e quindi aveva un approccio nei confronti di quella che è la struttura organizzativa diversa da quella che posso avere io che invece ho fatto tutta la mia carriera come dirigente comunale e quindi maggior integrazione con il resto del Comune» (BG\_22).

Le ristrutturazioni in atto sul versante organizzativo della Polizia Locale si propongono, infatti, di garantire un servizio il più possibile professionale e permanente nei confronti del cittadino/utente. Seguendo nuovamente l'interpretazione di Reggio, infatti, «[i]l paradigma della qualità ha finito per interessare in modo significativo [...] il mondo degli Enti locali» (*ibidem*: 134). Alcune innovazioni recentemente introdotte all'interno del corpo della Polizia Locale vanno nella direzione di questa accresciuta attenzione per la qualità dei servizi erogati: l'estensione degli orari di servizio, l'istituzione di centralini operativi 24 ore/24, la predisposizione all'ottenimento di certificazioni di qualità per il proprio servizio.

«Non dimentichiamo che il controllo in una città deve essere fatto 24 ore su 24» (IN\_04).

«Noi lavoriamo sette giorni su sette giorni, perché noi l'unico orario che non siamo disponibili fisicamente sono da mezzanotte l'una fino alle sette del mattino, però è anche vero che ci sono quelli in sala radio che se c'è un problema devono comunque rispondere, quindi c'è un servizio 24 ore su 24» (BG\_20).

Benché i procedimenti di misurazione e certificazione della qualità del servizio erogato varino nei diversi contesti analizzati, questi paiono essere però accomunati dalla volontà, espressa dai corpi, di interrogarsi circa la natura del proprio lavoro, in relazione alla corrispondenza tra ciò che viene domandato dalla cittadinanza e ciò che concretamente la singola struttura riesce ad erogare. E in alcuni casi, queste verifiche arrivano a rappresentare un motivo di orgoglio per i funzionari responsabili:

«Il nostro tentativo di certificazioni ha avuto una storia vecchia: abbandonato, trascurato, poi ripreso, rimandato... abbiamo intenzione di alimentarlo, quindi di tenerlo vivo, anche perchè in parallelo sto improntando un sistema di reporting nostro un po' più puntuale di quello attuale; proprio perchè volevamo farci un' idea di quello che è il sistema di misurazione e di registrazione complessiva di quella che è l'attività che facciamo (...) per quello che riguarda l'alimentazione dei dati abbiamo due canali: primo, un questionario all'utenza, periodico...

*Misura la soddisfazione?*

la soddisfazione su momenti particolari, la capacità di dialogo, la capacità di ascolto da parte della struttura; poi invece l'altro è molto più quantitativo, nostro, cioè la raccolta dei dati sui tempi di effettuazione delle pratiche, sui tempi di sopralluoghi, sull'esito...» (BG\_22).

«Quindi per me è il rapporto diretto che è importante, per capire qual è lo svolgimento del servizio, cioè qual è la professionalità e la capacità di ogni singolo operatore. Non concepisco quelle quantificazioni che vengono fatte al di là di una scrivania, senza mai essersi rapportati con le persone. Trovo molto difficile una cosa del genere. Se lo facciamo come fanno certi comandi, che allora quantifichiamo la bravura sul numero di contravvenzioni fatte e sul numero di rapporti di polizia giudiziaria presentati, o sul numero di residenze eseguite, è un dato molto freddo, soprattutto quello sulle contravvenzioni» (SOR\_01).

«Abbiamo una certificazione di qualità, abbiamo ottenuto una certificazione sull'attività di quest'anno; non su tutto il corpo, ma sul servizio dei vigili di quartiere e sui servizi di staff annessi a ...e di supporto all'attività» (BG\_22).

«Guardi, nell'indice di gradimento la PL di Mantova ha 6,1, 6 su 10. Bolzano che sicuramente non ha bisogno di commenti, è a 6,3, per cui io sono abbastanza soddisfatto...nel senso che è un settore che le risposte le da, sia sul piano del traffico che su quello della sicurezza» (MN\_02).

Questa esplicita attenzione alla qualità del servizio rimanda ad una più generale riflessione espressa dai funzionari della Polizia Locale rispetto al proprio rapporto con il cittadino. La Polizia Locale, in quest'ottica, rinforza sempre di più la propria basilare funzione di *gate keeper* rispetto all'ente locale di appartenenza oppure, detto in altri termini, conferma...

«La percezione di essere il filtro con le istituzioni, non solo con il Comune, ma con il governo, con la regione Lombardia...» (BG\_20).

«Ci sono altre segnalazioni che non competono direttamente il Comune purtroppo siamo investiti, ma dico purtroppo perché non è materia nostra, ma forse è una fortuna per il cittadino perché molte volte, poi le faccio qualche esempio: quando non sa più a chi rivolgersi si rivolge a noi» (ROZ\_02).

«Non abbiamo immaginato che dovessero svolgere il compito di prevenzione della pressione della criminalità e abbiamo immaginato che fossero le antenne delle necessità sociali dei nostri cittadini sul territorio» (CIN\_02).

L'agente di Polizia Locale, perciò, sembra configurarsi come punto di riferimento a disposizione della cittadinanza non soltanto per le funzioni tradizionalmente ricoperte da tale tipo di struttura, ma anche e soprattutto come porta di accesso al più vasto insieme di servizi offerti dall'ente locale per la salvaguardia della qualità della vita del cittadino e, anche se formalmente in modo potenzialmente improprio, come rappresentante e filtro delle istituzioni tout court.

Parallelamente al percorso evolutivo delle funzioni espletate dalle polizie locali (che verrà in seguito analizzato più dettagliatamente), è possibile identificare un processo di costruzione dell'identità professionale storicizzabile, in senso diacronico. Soffermiamoci, in primo luogo, su quest'ultimo punto.

Nell'esperienza degli agenti di più lungo corso, così come nell'immaginario di molti, il "vigile urbano" – così veniva denominato fino a non molti anni or sono – rappresenta e sembrerebbe ancora rappresentare una figura familiare, un abitante tra gli abitanti. Questa "naturale" appartenenza al contesto di vita dei cittadini rende il Poliziotto Locale una figura avvantaggiata nello sviluppo di una conoscenza degli ambiti e degli attori che vivono in questi contesti.

«Ai tempi miei il cittadino veniva a raccontarci tutte le sue cose...anche quelle più personali e anche forse più delicate perché voleva...

*C'era una sorta di prossimità naturale, diciamo...*

esatto... esatto! proprio perché la presenza costante dei vigili agli incroci, nelle varie zone, chiaramente a chi meglio del vigile in divisa, che era anche padre di famiglia e quindi anche con una certa esperienza e una istruzione, che in qualche caso addirittura può anche sostituire l'avvocato e può anche dare dei consigli su divergenze o problemi che hanno i cittadini magari col vicino di casa oppure con chiunque, no...e quindi venivano spesso e volentieri a chiedere consigli» (VA\_23).

Ciò che sembrerebbe essere in atto con alcune delle dinamiche di cambiamento, illustrate in sezioni dedicate del presente paragrafo, come, ad esempio, lo sviluppo di nuove figure quali i vigili di quartiere, è un recupero di un'identità lavorativa orientato ad una riscoperta, con le parole dell'intervistatore dell'ultima citazione, di una "sorta di prossimità naturale". La spinta di diverse amministrazioni di ricostruire alcuni legami tra gli organi di Polizia Locale e i cittadini si riverbera anche nelle parole di un agente:

«Anche io credo che sia fondamentale riappropriarsi di un ruolo che è stato nostro, che sempre è stato nostro e che gli altri ci hanno copiato. Quello del vigile, della polizia di prossimità, che non è niente di nuovo» (BG\_20).

In passato, in modo più o meno formalizzato, i "vigili urbani" coprivano un arco di compiti che iniziava dalle misure di stampo più repressivo, basti ricordare l'autorità in ambito di polizia stradale e amministrativa, per arrivare sino alle competenze di carattere prettamente sociale; come si evince dalla prossima citazione, il ruolo del poliziotto locale, ancora oggi, porta con sé l'eredità di questa sua naturale vocazione.

«Anche adesso c'è sempre un certo rapporto di confidenza tra cittadino e vigile, per cui anche adesso tante persone arrivano, e lo verificiamo anche noi giù negli uffici, che vengono a chiederci consigli su questioni, su divergenze, su problematiche che non vertono assolutamente alla competenza dei vigili, però vogliono sentire un nostro consiglio. E questo diciamo che in un certo senso ci fa anche piacere» (VA\_23).

In questo senso, la natura di alcuni tipi di richieste che il cittadino pone agli agenti di Polizia Locale non ha subito variazioni. Se cioè, come vedremo, i contenuti più strettamente *sicuritari* del loro operato hanno conosciuto una significativa evolu-

zione, ciò non può essere affermato per i compiti aventi un profilo prevalentemente sociale: da sempre tali attività, che oggi, con termini più moderni, potremmo definire di auditing o di front office, vengono svolte dagli operatori di queste strutture.

Oltretutto, il capitale sociale incorporato negli agenti di Polizia Locale, contribuiva a rendere alcuni di questi poliziotti degli “esperti” nelle relazioni sociali tra gli abitanti delle vie, dei quartieri, delle città. Condividendo alcuni dei sistemi valoriali degli abitanti, i “vigili” venivano riconosciuti come membri della comunità e, quindi, resi edotti degli equilibri e, soprattutto, dei disequilibri che attraversavano i contesti urbani e rurali.

«Se andiamo a vedere i compiti della polizia e dei carabinieri si riferiscono all’ordine pubblico in generale, ma al fatto grave che può accadere, non so, alla rapina, dal furto in casa...e a volte la presenza sul territorio porta a essere... anche io... ad essere più vicini e ad intervenire per primi» (CIN\_04).

Nell’analisi di questo immaginario, apparentemente legato ad un passato che non esiste più, sedimentato nella memoria degli agenti più anziani, sembra evidente il parallelo con figure che, oggi, caratterizzano i centri urbani lombardi. Sono gli stessi agenti della Polizia Locale ad individuare e riconoscere nell’approccio dei carabinieri o nei poliziotti di quartiere di oggi una sorta di rivisitazione dei principi che in passato caratterizzavano la figura del “vigile urbano”, sia pure con differenti competenze e (soprattutto) un diverso grado di conoscenza del territorio.

Dipingendo questo quadro di relazioni strette e calde tra rappresentanti dell’ordine e cittadini si corre il rischio di presentare una sorta di dicotomia che richiama, reificandola, la contrapposizione tra comunità e società: il rimpianto per la prima, tuttavia, potrebbe rappresentare un errore qualora si sottovalutasse l’eterogeneità e il distacco che caratterizzava già allora alcune parti dei contesti cittadini. Bloccare lo sguardo, congelare un passato di relazioni strette rischia di impedire la visione delle dinamiche che, oggi come allora, attraversano il panorama cittadino. Il passato, ormai in parte metabolizzato, viene chiaramente riletto oggi come qualcosa di confortante, che sembra contrapporsi ad una realtà attuale caratterizzata, invece, da un cambiamento accelerato e per molti versi incomprensibile.

Entrambe le visioni sembrano cogliere una parte della realtà: oggi come allora, gli operatori della Polizia Locale sono chiamati a confrontarsi con una realtà complessa, che però, occorre riconoscerlo, oggi, consegna nelle mani di questo corpo nuove responsabilità e nuove mansioni.

Come vedremo nelle parti finali di questo paragrafo, ciò che viene richiamato come necessario da più voci, interne ed esterne ai corpi di polizia municipali, è una riduzione della discrasia esistente tra le competenze attualmente in possesso della Polizia Locale e ciò che la realtà odierna sembrerebbe richiedere. Parimenti,

le strutture organizzative sono chiamate a modificarsi per poter ricercare un nuovo assetto che permetta di confrontarsi con questa nuova complessità<sup>33</sup>.

Dunque, se da un lato i contesti della ricerca appaiono sempre più spesso realtà eterogenee e articolate, altrettanto complessa ci sembra la risposta fornita dalle strutture organizzative della Polizia Locale presenti in regione agli input provenienti dal territorio. L'elenco di funzioni e compiti eseguiti dai differenti comandi è, infatti, ampio e onnicomprensivo: si va dalle classiche funzioni di vigilanza stradale e rilevazione dei sinistri, di polizia amministrativa (con le molteplici attività che tale etichetta ricomprende al suo interno), annonaria, commerciale ed edilizia, alle accresciute competenze di polizia giudiziaria, sempre più spesso delegate dall'Autorità Giudiziaria (ad ulteriore prova del buon livello di professionalità nelle indagini che caratterizza diversi nuclei di operatori), fino ad arrivare all'ausilio alle forze di polizia nazionali nei servizi di ordine pubblico in occasione di manifestazioni pubbliche o interventi di ripristino della legalità ed a specifiche funzioni di contatto e di ascolto con i cittadini, attraverso apposite pattuglie di polizia di prossimità o l'apertura di Uffici di Relazioni col Pubblico.

Questo mutamento è stato per altro riconosciuto e confermato più volte dai funzionari delle polizie locali delle realtà incluse nella ricerca.

«Le funzioni che aveva anni fa la polizia locale, nei Comuni, è notevolmente cambiata, insomma. Adesso svolgono più che altro compiti di polizia giudiziaria, di ordine pubblico, queste cose insomma. Prima erano più addetti al traffico, diciamo» (SOR\_10).

Come si è già avuto modo di esplicitare in precedenza, l'evoluzione in atto, sembra essere bi-direzionale, interessando infatti sia la numerosità delle competenze, sia l'approfondimento qualitativo delle competenze tradizionali:

«Non voglio esagerare dicendo che almeno nell'ambito della nostra zona sicuramente noi come compagnie, e più in generale come comando, per alcuni versi tracciamo delle linee o addirittura facciamo tendenza. Tant'è che alcuni colleghi di altri enti, polizia stradale e carabinieri, parlando io ovviamente di infortunistica (...) manifestano un interesse smisurato, perché noi ci impegniamo molto e abbiamo ottenuto un ottimo risultato» (VA\_22).

«Bisogna ricordarsi che sono nati tutti "messi". La parola "messi comunali", poi sono diventati vigili; quindi già hanno fatto uno sforzo professionale non indifferente, perché da messo notificatore, che...faccio un esempio: il messo comunale che poi è diventato vigile non so se ha mai messo una multa, se ha fatto una contravvenzione. Poi, quando sono diventati vigili, è cambiato tutto il loro sistema operativo, hanno dovuto fare cose diverse, poi in questi ultimi anni è stata una cosa spaventosa...e reputo che hanno avuto questo passaggio in questi cinque anni, ma è stato ottimo, ottimo, a livello di professionalità.

*Perché dice che in questi cinque anni è stata spaventosa?*

Eh sì, perché le competenze...mi ricordo quando avevamo i vigili nel comune, avevamo delle mansioni e delle competenze; adesso, rispetto a prima, spazi dall'urbanistica, perché c'è il cantiere, dall'incidente stradale, al furto...hai tutti i settori più inimmaginabili: il regolamento di igiene, la manifestazione perché c'è la fiera del paese, etc...» (SOR\_03).

---

<sup>33</sup> Sulle problematiche trasformazioni di molti contesti locali presenti nella nostra regione, e su come alcune di queste trasformazioni siano state alla base della crescente domanda sociale di sicurezza, cfr. anche il paragrafo 2.1.

«Perché io mi ricordo, anni '65 anni '70 fino intorno agli anni '80, capitava di fare un rapporto giudiziario una volta all'anno o due volte all'anno; adesso tutte le settimane siamo dentro. Adesso qui è stato appositamente potenziato l'ufficio giudiziario perché abbiamo appunto tutte queste problematiche che allora non c'erano. Cioè non c'erano un po' perché il vigile faceva più il vigile e non si occupava tanto di queste cose; più che altro era la polizia. Il vigile si occupava delle soste, della circolazione, dei regolamenti comunali, diciamo...il controllo dei parchi, queste cose qua più che altro. Mentre si lasciava alla polizia e ai carabinieri che lo facevano molto egregiamente quello che era l'ordine, la pubblica sicurezza e altre cose» (VA\_23).

Oltre alle competenze più facilmente intuibili, il contesto sembra richiedere all'agente di Polizia Locale lo sviluppo di sensibilità e capacità in parte inaspettate, a cui difficilmente egli può sottrarsi: accanto alle proprie mansioni di carattere viabilistico, infatti, sorgono richieste di sviluppo di sensibilità rivolte, per esempio, alla mediazione dei conflitti, all'educazione stradale nelle scuole o al semplice ascolto della cittadinanza.

«Condivido con l'assistente sociale e a volte anche con lo psicologo perché, per assurdo, alle volte se siamo per strada, magari per servizio di piantonamento all'incrocio della via, piuttosto che...si avvicinano delle persone anche solo... e si capisce, è una scusa...di una domanda...cominciano a chiedere, vogliono parlare, trovano nell'altro chi li ascolta...oppure assistenti sociali quando ovviamente vediamo certi problemi, certe problematiche» (BG\_20).

«Prima era il vigile urbano che era più che altro addetto alla circolazione, lo vedevamo davanti alle scuole...lo vediamo ancora davanti alle scuole in certi orari, però lo vediamo più in movimento sul territorio. Quindi questo lo vediamo chiaramente, anche perché non si possono non notare i gipponi della polizia locale che vanno in giro sul territorio» (SOR\_05).

«Avevo fatto la scelta al tempo di formare gli agenti, cioè di chiedere al provveditorato di avere strumenti interni di formazione, pedagogici o psicologici per consentire un intervento di buon livello all'interno delle scuole. Allora era partito un gruppo che faceva educazione stradale, che era un gruppo trasversale, nel senso che c'è sempre stata una persona dedicata che fa programmazione delle iniziative su cui investire, tiene i collegamenti con tutti i soggetti interessati» (BG\_22]).

«Poi noi facciamo anche l'educazione stradale, non andiamo solo a reprimere. Nel momento in cui i vari livelli di educazione al rispetto alle regole non funzionano e poi vediamo sulle strade alcuni fatti... a quel punto li si può solo reprimere» (ROZ\_02).

Dall'altro lato, l'accresciuta responsabilità degli amministratori locali (ed in particolare, dei sindaci) in materia di sicurezza urbana e la diffusione delle sempre più pressanti richieste di sicurezza avanzate dalla popolazione nei confronti delle forze dell'ordine in questi ultimi decenni, hanno di gran lunga aumentato la pressione della cittadinanza e dei referenti politici nei confronti delle strutture della Polizia Locale, soprattutto nei contesti urbani (o metropolitani), in cui il sentimento di insicurezza si è maggiormente diffuso.

In pochi anni gli operatori della Polizia Locale hanno così dovuto ridefinire concretamente le proprie priorità e i propri profili professionali; spesso ciò ha comportato rilevanti conseguenze sul tipo di attività poste in essere sul territorio dai vari agenti.

«I pedinamenti legati allo spaccio di droga devo farli con un'altra forza dell'ordine, ma va bene, mi piacerebbe di più che la gente avesse appunto questa consapevolezza e chiedesse quindi allo Stato su questo versante, e al sindaco le risposte ad esempio sul versante della manutenzione della città, che sono elementi che incidono sulla percezione della sicurezza: l'illuminazione, le strade ben tenute, i rifiuti al loro posto, nei cassonetti e non in giro, che non ci siano discariche...su questo i sindaci dovrebbero, stando all'attuale ordinamento, dovrebbero dare e devono dare risposte, mentre sul versante della sicurezza, intesa come contrasto alla micro-criminalità il ruolo della PL e del sindaco è un ruolo di supporto, non è un ruolo da protagonista» (MN\_02).

«Non dico di comportarsi come i Carabinieri, come la Guardia di Finanza che sono militari a tutti gli effetti. Non è questo quello che si vuole, però avere l'idea che una struttura come questa deputata a una certa funzione, debba necessariamente muoversi con delle regole che sono diverse dall'ufficio contabilità (...) Qui invece trattiamo guarda caso la medesima materia che trattano i carabinieri...con delle sfumature diverse, però la cittadinanza chiede sempre di più questo, sempre di più» (VA\_20).

Quest'evoluzione dei compiti e delle priorità di intervento delle polizie locali, implica così l'affacciarsi di nuove questioni, quali, per esempio, la ridefinizione di una specifica identità professionale della Polizia Locale e la riqualificazione formativa degli operatori (resa ancor più complicata dalle ricorrenti ristrettezze di budget e dalle norme che disciplinano gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, due aspetti che ostacolano a loro volta un veloce ricambio degli effettivi).

L'entità di tali trasformazioni e la velocità con cui esse sono intervenute possono verosimilmente rendere conto del fatto che stenti ancora ad affermarsi un'identità moderna e condivisa all'interno del corpo. Un aspetto, quest'ultimo, che rischia di proiettare alcuni operatori di Polizia Locale verso il costante inseguimento di ruoli e profili professionali appartenenti ad altre forze di polizia (quelle nazionali), più che verso la completa realizzazione del proprio percorso evolutivo.

«A noi viene chiesto di intervenire in ausilio a loro per ordine pubblico e via di seguito, però da parte di queste forze io non ho notato e non noto un loro aiuto. Mi spiego: noi andiamo a fare viabilità, andiamo a fare i bigliettini, andiamo a fare i verbali...andiamo a fare la verifica delle unità abitative... il discorso dell'agibilità, abitabilità e via di seguito. Da parte loro no, perché quando tu sei a fare viabilità c'è quella pattuglia perché molte volte sono sempre le stesse persone che ci si conosce...si fermano e ti danno una mano... per la maggior parte svicolano. Da noi chiedono, però dall'altra parte non c'è questa risposta» (BG\_20).

L'identità professionale, dunque, sembra definirsi in negativo, da un lato, rispetto a un passato ormai lontano e idealizzato, dall'altro lato, rispetto all'immagine e al prestigio che caratterizzano le altre forze di polizia (in particolare, l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato).

«Noi ci occupiamo di tutto, e quindi anche se la legge in materia, torno sulla Polizia Giudiziaria, non definisce chiaramente dove sono i confini qualunque intervento abbiamo fatto e quindi poi interloquito con l'autorità giudiziaria per reati di qualunque genere... non ho mai avuto risposte del tipo: non siete competenti. E quindi noi continuiamo a occuparci di tutto quello che ci capita. Quindi queste sono le competenze generali della Polizia Locale che sono quelle di tutte le Polizie Locali» (ROZ\_02).

«L'unica cosa che ci manca ancora è la priorità negli interventi di pubblica sicurezza. Lì siamo non se dire penalizzati o avvantaggiati dal codice penale che ci tratta come forza ausiliaria da questo punto di vista» (SOR\_01).

«Da quando avevo 18 anni ho vestito varie divise, ma in questa mi sento particolarmente a disagio. Mi dispiace, perché siamo tutti al servizio della comunità, ma qui mi sento l'ultima ruota del carro...» (VA\_22).

«Quando io entro in caserma, ossia carabinieri o questura non mi devo sentire sminuito. Tante volte invece avverto questa cosa qua... forse sono anche io il primo a sentirmi sminuito... e sbaglio con questo atteggiamento» (BG\_20).

Quest'ultimo punto rappresenta il classico nervo scoperto nell'identità professionale della Polizia Locale. Il confronto tra polizie nazionali e locali viene, infatti, affrontato da gran parte dei nostri intervistati in chiave di convalida o di smentita rispetto ad una presunta gerarchia, che relegherebbe gli operatori delle polizie locali in una posizione di netta subalternità rispetto agli appartenenti alle forze dell'ordine. Questo parallelo viene condotto su un duplice binario: da una parte, quello del consenso e della popolarità all'interno della popolazione; dall'altro, quello del prestigio e del riconoscimento di carattere istituzionale.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, la Polizia Locale sembra soccombere pesantemente, schiacciata da un ruolo perlopiù servente nei confronti delle forze dell'ordine, come testimoniato dai cerimoniali che vengono eseguiti ogniqualvolta un'autorità politica si reca in visita ufficiale alla città, o dalle pratiche di concertazione/consultazione all'interno del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica o dei tavoli tecnici istituiti presso le Questure dei comuni capoluogo. Questo mancato riconoscimento istituzionale, tuttavia, contrasterebbe con alcuni dati oggettivi che, agli occhi degli intervistati, dovrebbero condurre ad una riconsiderazione delle gerarchie di importanza (se non ad un loro ribaltamento), almeno sulla base delle funzioni effettivamente esercitate, oltre che della loro rilevanza su un piano strettamente qualitativo.

«L'agente della volante fa un determinato tipo di intervento. Il nostro agente viene chiamato per più tipologie di intervento. Deve sapere districarsi in più situazioni, dai prezzi non esposti alla guida in stato di ebbrezza al TSO... sono tutte situazioni che il classico agente della volante che adesso sono portati dalla televisione: la squadra 1, 2, 3, 4 e via dicendo, non è in grado di chiamare così di affrontare» (VA\_23).

«Le dico una banalità: quando un poliziotto deve fare un sequestro in via Venti settembre chiama l'unità annonaria della polizia locale» (BG\_21).

«Che io sia vigile, che io sia agente, che io sia commissario o che io sia istruttore, non mi interessa. Dal momento stesso in cui vengono nel mio ufficio e mi chiedono come rilevare un incidente grave perché noi possiamo farlo, mi chiamano vigile, mi chiamano quello che vuoi però sono lì, e mi chiedono, e mi va bene così, purché venga riconosciuta questa professionalità» (BG\_21).

Oggi gli agenti della Polizia Locale prestano frequentemente ausilio alle pattuglie delle polizie nazionali, dimostrando capacità e competenze insospettabili fino a pochi anni or sono (abilità che costituiscono un motivo di orgoglio per molti dei soggetti intervistati). Il fenomeno riguarda sia mansioni legate alla disciplina an-



nonaria, sia interventi in materia di viabilità e incidentalità stradale, due ambiti in cui la professionalità della Polizia Locale sembra essere universalmente riconosciuta. A volte, tale ammissione arriva anche a tradursi in una delega in bianco alla Polizia Locale dell'esecuzione di queste mansioni, sia per un oggettivo e riconosciuto primato delle capacità espresse dai nuclei degli agenti di Polizia Locale, sia per un'assoluta mancanza di interesse da parte dell'attore nazionale, che considera tali compiti di scarsa rilevanza, sia in termini di prestigio professionali che di ritorni per l'attività di polizia giudiziaria *stricto sensu*.

«Abbiamo ricevuto anche dai vari sindaci, dai vari Comuni, dei complimenti, anche nel modo di lavorare, perché per esempio i sinistri stradali, anche se potrebbe essere di competenza anche dei carabinieri perché anche loro fanno comunque codice della strada, però di norma li facciamo sempre, sempre solo noi, raramente li fa la polizia o i carabinieri, almeno nel nostro territorio, nell'ambito comunale di nostra competenza» (SOR\_02).

Sempre più spesso, però, anche in settori di attività ritenuti correntemente una prerogativa delle polizie nazionali (come l'ordine pubblico, le attività di polizia giudiziaria o le indagini in materia di reati finanziari e truffe commerciali), l'ausilio degli operatori della Polizia Locale risulta oggi particolarmente gradito, sia per la qualità e quantità delle risorse umane e tecnico-operative messe in campo, sia per l'accurata conoscenza del territorio che gli appartenenti alle forze di Polizia Locale possono esibire. È in queste circostanze che (come affermano diversi esponenti di Polizia Locale intervistati) il re si dimostra, se non nudo, molto più svestito di quanto il proprio prestigio indiscusso (e indiscutibile) non lascerebbe supporre.

«Per cui da un discorso puramente viabilistico da parte nostra dove noi inizialmente facevamo presidi a intersezioni, i famosi bigliettini, se c'era qualche problema di ordine pubblico c'era qualche esposto per qualche problema stupido del tipo: chiasso in un appartamento per i condominiali, noi non intervenivamo ma demandavamo agli altri, adesso ci troviamo in una situazione in cui dobbiamo intervenire noi, quindi stiamo assumendo le funzioni che erano diciamo prettamente della polizia di stato e dei carabinieri» (BG\_20).

Dal punto di vista, invece, della popolarità e del riconoscimento sociale delle funzioni effettivamente esercitate dalla Polizia Locale, uno dei problemi maggiormente avvertiti dagli intervistati risiede nell'immagine che la cittadinanza percepisce delle strutture di Polizia e delle rispettive attribuzioni. Infatti, spesso e volentieri, è proprio il cittadino a ribadire una gerarchia di importanza fra forze dell'ordine e polizie locali, in base alle funzioni più o meno "nobili" che le stesse sarebbero deputate a svolgere. Una distinzione, peraltro, raramente avvallata da una reale conoscenza del numero e dell'estensione dei compiti attualmente svolti sul territorio dagli operatori di Polizia Locale.

Questa constatazione chiama, ovviamente, in causa il tema dei rapporti con l'esterno, sicuramente uno dei problemi maggiormente avvertiti dalle polizie locali oggi.

«...Non siamo più vigili urbani, siamo polizia locale. Non c'è neanche una campagna di sensibilizzazione per dire che non siamo più vigili urbani, ma polizia locale. E a me personalmente dà fastidio. Se fosse stato il caso dei Carabinieri, della Polizia di Stato, si sarebbero battuti co-

me delle anguille per sensibilizzare al cambiamento del nome. Noi è ancora “vigili urbani” e quindi non c’è stata una campagna di sensibilizzazione. Quindi queste piccolezze creano malcontento e le altre forze di polizia ci ostacolano perché, risaltando nella cronaca, creano questo senso di combattività tra forze di polizia che sicuramente per la sicurezza del cittadino è deleterio» (VA\_22).

«Non è stata chiara nel complesso generale di tutte le forze dell’ordine, nelle quali noi, con questa legge, siamo entrati a far parte. Lì non è stata chiara, non ha definito meglio le priorità, per noi, nei confronti delle altre forze dell’ordine» (SOR\_01).

«Purtroppo c’è proprio la sensazione che chi commette i reati, soprattutto quando interveniamo noi, il personale della polizia locale, comunque non è ancora entrato nell’ottica che abbiamo le stesse funzioni, gli stessi poteri che hanno le altre forze di polizia...noi non siamo forze di polizia. Quindi capita che interveniamo nell’accertamento di un reato... il reo chiede l’intervento del carabiniere o della questura, quindi sottovalutando la nostra prestazione» (BG\_21).

In questo paragrafo, metteremo in evidenza due aspetti legati al rapporto con il mondo esterno: un primo che attiene al carattere ambivalente della relazione tra Polizia Locale e cittadino; un secondo, che riguarda la gestione delle comunicazioni ed il complesso rapporto con i mass-media.

La relazione fra cittadini ed agenti della Polizia Locale rappresenta da sempre un punto critico. Il problema basilare è rappresentato, ovviamente, dal delicato compito che spetta, in via quasi esclusiva, all’operatore della polizia municipale: quello di sanzionare attraverso l’erogazione di ammende pecuniarie le infrazioni al codice della strada, o alle norme in materia di annonaria, del cittadino / commerciante «perbene», che solo in casi sporadici, peraltro, è disposto a riconoscere i propri errori e le proprie responsabilità.

Tale funzione complica terribilmente le interazioni quotidiane con la cittadinanza ed i suoi rappresentanti sul territorio, producendo un paradosso ben noto a tutti gli operatori di Polizia Locale: quello di godere di un minor grado di fiducia e di stima da parte dei cittadini rispetto agli operatori delle forze di polizia nazionali, malgrado questi ultimi siano spesso originari di altre regioni e intrattengano rapporti più flebili con il contesto in cui esercitano la loro attività. Questo paradosso, per altro, sembrerebbe risultare ancor più evidente in relazione al caso della polizia di prossimità che, come verrà mostrato in seguito (cfr. paragrafo 2.4.2), fonda il proprio statuto proprio sui rapporti di fiducia e reciprocità che è in grado di costruire con gli attori dei contesti locali presso cui opera.

«Passo carrabile ostruito, ti chiamo, tu arrivi là, trovi diverse auto in divieto di sosta per cui da noi vige il discorso che quando intervengo a sanzionare devo fare l’intera via ... non posso fare una discriminazione; caso strano capita dentro anche la macchina di quella persona che ha chiamato, allora in questo caso lei vuole che noi interveniamo ma non sulla sua macchina, sulle macchine degli altri; a questo punto tu dici “ e no, scusi, ma se io intervengo su tutto”... se tu eri fuori posto questo non ti giustifica; per cui si crea quella situazione di odio e amore. Se ho bisogno sei bravissimo, se invece vieni e mi sanzioni non mi vai bene» (BG\_20).

«Il vigile di quartiere ci vive nel quartiere, il carabiniere no, è una persona che viene da altre realtà e viene inserito in una realtà che non è la sua, la nostra è la nostra di realtà, è diverso...» (SOR\_01).

«[Il rapporto dei cittadini è] più positivo con le forze dell'ordine che con la polizia locale che dovrebbe essere, no, del Comune. Invece c'è una sorta di... “Ma sì, questi non fanno niente, girano e basta con ‘sti fuoristrada e quando servono non si vedono...”, “perché non ci sono, per dire, agli incroci delle strade quando passano le macchine, o quando c'è una manifestazione non ci sono mai”» (SOR\_10).

A questi tradizionali problemi nel rapporto con la cittadinanza vanno ora a sovrapporsi le nuove competenze e mansioni esercitate dalla Polizia Locale per ricoprire il proprio ruolo generalista nell'ambito di intervento della sicurezza urbana. In quest'ottica, l'operatore di Polizia Locale è oggi chiamato ad occuparsi sempre più frequentemente anche della risoluzione di questioni legate ai fenomeni di disagio e inciviltà presenti nei quartieri o alla convivenza conflittuale fra differenti gruppi sociali che a vario titolo popolano le medesime aree urbane.

«Fare sicurezza sul territorio, cioè organizzare sicurezza sul territorio vuol dire anche... vuol dire mettere i piedi... nei problemi che sono degli assistenti sociali, vuol dire occuparsi dei minori, vuol dire fare un lavoro nei condomini cioè, presidiare un po' tutti gli ambiti cioè non solo quello repressivo, cioè tu... fai, commetti l'infrazione io ti bastono, ti multo... ma anche quello della prevenzione...» (PIO\_03).

«Proprio perché anche la popolazione non ha ancora ben chiaro il cambiamento che ha avuto la funzione... nel momento in cui sono cambiate anche le normative a livello regionale, le funzioni nostre si sono modificate in pianta stabile e siamo diventati a tutti gli effetti una forza dell'ordine. Quindi la popolazione non è ancora convinta di questa cosa, insomma. Spesso e volentieri ci scambia ancora con i vecchi vigili e quando noi non sappiamo dargli una risposta, l'unica risposta che ritorna è: “Allora vado dai carabinieri”» (SOR\_01).

Spesso, per risolvere tali situazioni, l'operatore di Polizia Locale è tenuto all'esecuzione di una serie di attività di carattere marcatamente repressivo (sgombero di case occupate, centri sociali o “campi nomadi”, dissuasione del sovraffollamento di determinati gruppi sociali in alcuni spazi pubblici; interventi finalizzati a sedare liti o risse, accompagnamenti coatti presso la questura di stranieri privi di regolare permesso di soggiorno, ecc.), che richiedono l'applicazione di moduli operativi desunti da altre forze di polizia.

«Intervengono nelle risse, non si occupano di sviluppo di indagini legate alla criminalità, perché non è una nostra competenza esclusiva, in maniera molto residuale, si occupano comunque anche delle attività di polizia giudiziaria legate al pronto intervento, legate flagranze ecc. All'interno di questo contesto si muove anche in maniera trasversale un gruppo di... un gruppo di lavoro che lavora nell'ambito delle verifiche di polizia giudiziaria quindi, attività repressiva legata alla commissione di reati e alla prevenzione di questi» (PIO\_02).

«Quindi controllo del territorio in generale vuol dire: prevenzione, e repressione di violazioni in materia di codice della strada, in materia di ambiente, in materia di commercio e pubblici esercizi, in materia di mercati, in materia anche di Polizia Giudiziaria, quindi prevenzione e repressione tecnicamente dei reati, una volta che sono stati commessi» (ROZ\_02).

Anche per questo tipo di attività più propriamente sanzionatoria-repressiva, si arriva sovente ad una forma di paradosso: da una parte è lo stesso cittadino (o, almeno, una fetta consistente della popolazione) che sollecita l'intervento dell'operatore di Polizia Locale, assegnandogli compiti che un tempo venivano

svolti in via quasi esclusiva dagli agenti delle forze dell'ordine nazionali; dall'altra parte, quest'ulteriore impiego di uomini e mezzi per l'effettuazione di questi nuovi profili di attività non fa altro che confermare l'immagine esteriore di tipo repressivo-sanzionatorio dell'operatore di Polizia Locale, col rischio di rendere ulteriormente invisibile tale figura ad una quota di cittadinanza.

«Se ha solo una funzione repressiva e sanzionatoria...magari perché sono con il cellulare o perché sono andato oltre la sosta, ha un po' quella funzione. Oppure quello dell'annona, che però non viene vista come quella figura che ti aiuta nel compiere...l'annonaria...non lo vedi come la figura che viene ad aiutarti nel dirimerti nella burocrazia: lo vedi e hai paura perché temi che ci sia qualcosa che non va, non è una visione positiva» (BG\_25).

In che modo affrontare questa condizione di oggettivo svantaggio rispetto agli operatori delle altre forze di polizia? È nostra opinione (ampiamente condivisa fra gli intervistati) che, accanto al puro e semplice completamento del percorso di formazione e riqualificazione professionale in termini maggiormente «polizieschi» - già adeguatamente intrapreso da diverse strutture - occorra riscrivere una sorta di «patto implicito con la cittadinanza» teso a conferire maggiore consenso all'operato delle polizie locali.

La questione della costruzione di consenso attorno all'azione delle forze di polizia non è certo un'idea nuova ed inesplorata: non è un caso che le strutture di polizia dei paesi anglo-sassoni, caratterizzate da un grado più elevato di prossimità al cittadino e di appartenenza al contesto locale dei suoi operatori, vengano usualmente ricomprese all'interno del *modello poliziale di tipo consensuale* (Brodeur, 2000). In realtà anche all'interno delle forze di polizia dell'Europa continentale da qualche anno (in corrispondenza con la crisi generalizzata degli stati-nazione) la questione della conquista di consenso alla propria azione è divenuta fondamentale, e s'è accompagnata ad un'azione incisiva che tali strutture, anche nel nostro paese, hanno intrapreso nella veicolazione verso l'esterno di immagini positive e rassicuranti sull'identità "amica" degli operatori di polizia e sull'efficacia del loro operato<sup>34</sup>.

Se quest'esigenza è avvertita in misura crescente dalle forze dell'ordine, a maggior ragione anche le polizie locali (che soffrono di un'immagine pubblica globalmente più negativa rispetto alla loro controparte nazionale) e i loro referenti politici dovrebbero farsi carico di un'adeguata opera di comunicazione pubblica finalizzata a trasmettere l'identità di un corpo non semplicemente votato ai compiti repressivi e sanzionatori. La Polizia Locale dovrebbe probabilmente far leva sulle proprie origini di *primi inter pares* all'interno delle comunità e riscoprire la propria vocazione sociale di prossimità alle problematiche presenti sul territorio e di gate keeper nei confronti degli enti locali, al servizio della collettività di riferimento. L'accentuazione delle competenze e delle azioni preventive e di stampo sociale risulta, peraltro, ampiamente apprezzata dalla cittadinanza e, in particolare,

---

<sup>34</sup> Sull'utilizzo sapiente dei mass-media da parte delle forze di polizia nazionali nel nostro paese, legato anche all'introduzione di efficienti uffici-stampa in ogni questura ed alla massiccia produzione di fiction televisive di carattere elogiativo nei confronti degli operatori di tali strutture, cfr. Poletti, 2007: pp. 396-408.

da quegli attori sociali che, a diverso titolo, operano quotidianamente in aree caratterizzate da forte degrado.

«Giusto quest'estate parlavo con un ex vigile di Rozzano, che adesso non lo fa più perché ha famiglia e ha trovato un altro lavoro, e mi diceva che lui aveva molta più soddisfazione, pur vivendo in una situazione difficile, da quelle chiacchierate che riusciva a fare magari con il poveraccio che trovava in giro e che magari cercava di rubare o altre cose, che non magari da chissà quali altre cose; per cui penso che una vicinanza di questo tipo favorirebbe molto di più...» (ROZ\_06).

Attualmente, come fanno notare gli agenti di Polizia Locale, questo processo di cambiamento verso una ridefinizione dell'immagine del poliziotto locale è lungi dall'essere diffuso e omogeneo; oltretutto, per poter essere efficaci, tali strategie richiederebbero anche una certa capacità progettuale, dote difficilmente praticabile, laddove le tempistiche di intervento e la gestione delle risorse delle strutture siano invece strettamente legate al puntuale incombere di emergenze in materia di sicurezza.

Non è, dunque, assolutamente casuale la constatazione che uno dei nodi maggiormente critici sottolineati dai nostri intervistati risiede proprio nella scarsa efficacia della comunicazione pubblica dei vari corpi di Polizia Locale, sia rispetto allo spazio ottenuto sui media locali, sia in relazione alla diffusione di un'identità professionale più positiva presso i consociati.

«Noi lo vediamo quando portiamo i ragazzini delle scuole a visitare la caserma, noi la chiamiamo così. Gli facciamo vedere le vecchie foto, rimangono lì. Loro, cittadini del futuro, adesso cominciano a vedere quello che facevamo anche noi. I loro genitori non sono stati in grado di spiegarglielo, è proprio una conoscenza che non c'è. Ci vorrebbe un bel lavoro di marketing per la polizia locale...» (VA\_23).

«Beh io penso che qua manca tantissimo la comunicazione, manca tanto la comunicazione» (PIO\_04).

«Deve essere non solo più visibile, ma anche deve essere più percepita dalla città; soprattutto, oltre alla visibilità, in termini di conoscenza dei ruoli della polizia locale; non ci sono... “dove sono? Sono nei bar”...non è vero che sono nei bar, bisogna capire che le funzioni sono tante e che quindi la dispersione sul territorio è veramente molto articolata» (BG\_23).

In questo senso, il corpo paga probabilmente una certa mancanza di abitudine ad interfacciarsi con la sfera mediatica (sia interna alla struttura che, più in generale, legata all'amministrazione locale di riferimento), una mancanza di univocità della propria figura professionale (che presenta tratti diversi a seconda del contesto in cui si trova inserita) e una mancanza di *appeal*, dovuta all'immagine ostile che promana dalle attività sanzionatorie tipiche delle polizie locali. È proprio in questa direzione che dovrebbero, quindi, essere investite le maggiori energie, nel tentativo di ridurre il gap in termini di visibilità, efficacia comunicativa e prestigio sociale, rispetto alle forze di polizia nazionali.

Oltre alle strategie di comunicazione pubblica, attivabili attraverso l'utilizzo dei più comuni canali mediatici, la diffusione della nuova identità del poliziotto locale e delle sue funzioni potrebbe essere perseguita attraverso un potenziamento

dei rapporti (oggi non sempre adeguatamente strutturati) con il mondo della scuola: senza dover necessariamente considerare come “irrecuperabile” il rapporto con il cittadino adulto, un’adeguata opera di veicolazione di messaggi positivi nei confronti dei ragazzi si prospetta quanto mai necessaria, in vista del rapporto con i futuri utenti delle polizie locali.

«...Ad esempio nei confronti dei bambini l'idea del vigile, che loro ancora tendono a chiamare così – ma che poi imparano a chiamare col suo vero nome, “poliziotto locale” – appariamo molto più in maniera positiva...» (VA\_22).

In generale, si potrebbe dunque affermare che i processi di innovazione e cambiamento divengono pienamente effettivi soprattutto se e quando vengono definiti tali dagli individui che sono coinvolti al loro interno. Nei contesti analizzati, è necessario considerare la complessità di questo lungo e sofferto processo di trasformazione, di cui si è provato a rendere conto nel corso di questo paragrafo.

In particolare, due differenti anime sembrano oggi caratterizzare l’evoluzione di compiti e ruoli della polizia locale. Da una parte, affiora con crescente chiarezza un’anima improntata alla polizia d’intervento, che punta ad una ri-professionalizzazione del personale in chiave più marcatamente poliziesca, mutuando tecniche operative e logiche d’intervento dai corpi di polizia nazionali; dall’altra, resiste una seconda anima, tesa a rinvigorire i rapporti con la popolazione locale, a far emergere le specificità dei singoli contesti e ad intervenire utilizzando un approccio più rivolto alla tutela (o riattivazione) della coesione sociale nei quartieri ed alla qualità della vita dei cittadini.

Nel modo di combinare queste due differenti anime, rispetto al tentativo di adattamento di ogni singola struttura alle specifiche esigenze e caratteristiche del territorio, risiede la sfida professionale della Polizia Locale del presente e del futuro.

#### *2.4.1. I rapporti tra Polizia Locale e attori del contesto: la costruzione delle priorità di intervento*

Come evidenziato nel precedente paragrafo, il ruolo della Polizia Locale è considerevolmente mutato negli ultimi anni. Con il nuovo protagonismo dei sindaci e delle amministrazioni locali in materia di sicurezza, la Polizia Locale non è più un mero strumento di vigilanza riservata ad alcune specifiche competenze: essa rappresenta il “braccio operativo” (per non dire “armato”) a disposizione delle amministrazioni locali per la realizzazione dei rispettivi indirizzi politici in materia di sicurezza urbana e sovente s’è trasformata in forza di polizia a tutti gli effetti, con limiti di competenza sovente derogabili sul campo, dietro richiesta delle forze dell’ordine o dell’Autorità Giudiziaria.

Se l’arco delle potenziali attribuzioni delle polizie locali appare *molto ampio, variegato* e difficilmente percorribile attraverso organici resi sempre più inadeguati dai pesanti vincoli di bilancio cui sono sottoposti gli enti locali, va anche detto che in ogni struttura avviene una decisa assegnazione di priorità all’azione degli operatori. Dalle interviste realizzate, appare chiaramente come la concreta

determinazione di queste priorità sia composita e dipenda sostanzialmente dalla compresenza di quattro diversi elementi: in primo luogo, com'è del tutto evidente, l'indirizzo politico dell'amministratore locale. Si è parlato più diffusamente della diversità delle concezioni politiche che vanno concretamente ad ispirare le azioni e strategie adottate dalle polizie locali all'interno del paragrafo 2.3. In questa sede, basti ricordare che l'influsso del politico locale raramente si esprime attraverso veri e propri diktat al proprio comandante: solitamente l'amministratore determina obiettivi di massima e assi generici di intervento (solitamente all'interno del documento di programmazione economica), lasciando al comandante della struttura (in modo più o meno libero, a seconda dell'ampiezza del vincolo di fiducia che lega questi due soggetti) un certo margine di manovra sulla scelta delle concrete modalità di perseguimento di tali obiettivi. In caso di caduta della fiducia reciproca, vi potrà essere al limite il cambio della figura apicale del corpo, ma difficilmente si verificheranno sostanziali interferenze nell'organizzazione quotidiana del servizio (specie in comuni di dimensioni non irrilevanti, come quelli che abbiamo preso in considerazione nel corso della ricerca).

«Devo dire che è stato un indirizzo politico ben preciso, voglio dire, a un certo punto se l'amministrazione ha voluto dare la priorità alla vigilanza di quartiere (...) è chiaro che vengono fissate le priorità dall'amministrazione, le ha fissate l'amministrazione, giuste o sbagliate non sta a noi» (VA\_21).

«E' l'assessore. Un tavolo dove ci sono gli assessori che possono essere in qualche modo coinvolti, soprattutto l'ambiente. Ecco, quelli che dettano campagne o iniziative soprattutto sono quelli» (BG\_22).

«Soprattutto vengono fatte (le priorità ndr) dal cittadino e poi dall'amministrazione. Ecco lì sono le priorità richieste dal comando, non le mie priorità personali (ridendo)» (SOR\_01).

Un secondo aspetto fondamentale per la determinazione delle priorità d'azione delle polizie locali è la sensibilità del comandante posto al vertice della struttura.

È infatti evidente che, pur condizionato dall'*input* proveniente dall'attore politico e dalle richieste quotidiane della popolazione di riferimento, ogni comandante ha ampi margini di manovra per effettuare una riorganizzazione dei nuclei del corpo o una redistribuzione degli ordini di servizio assegnati ai vari agenti che poi andrà concretamente a condizionare l'effettivo svolgimento delle attività sul territorio. Si pensi ad alcuni casi in cui, senza stravolgimenti formali della vigenza del servizio di polizia di prossimità, l'arrivo di un nuovo comandante ha determinato l'abbandono sostanziale delle attività specificamente volte al contatto con il cittadino, attraverso il riempimento degli ordini di servizio degli agenti di quartiere con compiti ed incombenze tipicamente spettanti ai normali operatori di polizia, svuotando di fatto l'organizzazione del servizio (sull'organizzazione dei servizi di polizia locale di prossimità in regione, cfr. anche il successivo par. 2.4.2).

«Non può esserci mai un indirizzo univoco nel senso che ci può essere un indirizzo di massima, all'interno della quale un comandante deve puntare la sua organizzazione, deve predisporre la sua organizzazione. Se l'indirizzo è quello di presidiare, per prevenire alcune attività all'interno di quartieri critici, è chiaro, i miei servizi saranno finalizzati all'organizzazione di standard operativi in grado di fronteggiare quel tipo di evenienza, ciò non toglie che in termini,

non soltanto residuali ma, in termini abbastanza sviluppati, in termini di percentuali abbastanza sviluppate, tutte le attività residuali non possono essere...come dire, escluse. Cioè, se il sindaco vuole che ci si occupi soltanto di sicurezza non può dire, non rilevate l'incidente stradale» (PIO\_02).

«Il mandato quando viene fatto da parte dell'amministrazione è un mandato politico quindi viene poi discusso ma poi viene fatto sentendo le esigenze della cittadinanza» (VA\_21).

Un terzo fattore che incide sulla concreta determinazione degli assi di priorità negli interventi delle strutture di Polizia Locale è dato dai rapporti di collaborazione e coordinamento con le altre agenzie istituzionali del controllo presenti sul territorio (forze dell'ordine e magistratura). Nel Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, piuttosto che nelle Procure della Repubblica o all'interno di altri tavoli tecnici, operativi e/o consultivi cui le polizie locali partecipano nell'ottica di una gestione integrata della sicurezza urbana, non è affatto infrequente l'eventualità che queste altre strutture pongano richieste di interventi in ausilio alle proprie pattuglie o deleghino profili di attività repressiva o investigativa alle polizie locali. La portata di tali richieste può, ovviamente, giocare un ruolo non secondario nella puntuale determinazione delle priorità d'intervento da parte dei vari comandanti di struttura, soprattutto nel breve periodo.

«E' partito un tavolo di collaborazione tra assessore, forze dell'ordine, questore e carabinieri e il presidente della circoscrizione, per individuare, sull'onda della preoccupazione per la sicurezza, una scala di priorità di problemi da affrontare in maniera globale, cioè con tutte le forze dell'ordine» (BG\_22).

Il quarto e ultimo elemento che determina lo spostamento degli assi strategici delle attività svolte dalle polizie locali è, invece, relativo alle esigenze che giornalmente il contesto locale fa pervenire ai responsabili della struttura. Si tratta, a ben vedere, di un fattore di fondamentale importanza, che molto spesso può a sua volta condizionare anche quelli visti in precedenza (le richieste della popolazione possono, infatti, originare un cambiamento d'accento nei desiderata dell'attore politico, piuttosto che l'organizzazione di interventi ad hoc richiesti dalle altre forze di polizia presenti sul territorio) e determinare uno spostamento delle priorità d'azione in modo sia diretto che indiretto.

In che modo un comandante di Polizia Locale arriva a stabilire quali sono le esigenze del contesto meritevoli di influire sulla definizione concreta delle priorità d'intervento? Le dimensioni del contesto hanno, ovviamente, una loro importanza rispetto alle modalità di percezione delle istanze locali. Malgrado ciò, il contatto diretto con la popolazione sembra rappresentare, in modo trasversale, la principale fonte di conoscenza delle problematiche locali per la gran parte dei comandanti intervistati: non solo, quindi, per le cittadine di più limitate dimensioni (come Soresina), ma anche per comuni decisamente più popolosi e per qualche capoluogo di provincia (Mantova, in particolare).

«C'è un modo formale, che è quello rappresentato dalla segnalazione che può arrivare scritta o per telefono, o può arrivare anche verbalmente dalla persona che viene direttamente qui. E poi quest'insieme di informazioni e di richieste, da quest'ufficio vengono inoltrate alla Centrale, che poi dirotta ai servizi competenti. Questo è il modo classico di venire a conoscenza dei bi-



sogni, per poi riportarli a chi ha possibilità di decidere. C'è poi quello più informale, legato alla relazione di tipo amicale che si è stabilita con alcune persone che vivono nel quartiere, che hanno un ruolo più o meno dei referenti, è il caso per esempio degli alloggi dell'ALER, ci sono quelli incaricati di raccogliere lamentele e non solo, poi vengono qua e chiariscono, quindi è un modo diciamo misto. Però quello tradizionale resta la segnalazione scritta» (MN\_07).

«[I poliziotti locali ndr] non fanno altro che andare in giro e chiedere se tutto va bene, anche entrare nei negozi e chiedere se tutto va bene. Questa forma di prossimità della gente, della polizia con il cittadino» (SOR\_02).

«Avendo contatti con le circoscrizioni abbiamo capito che era giusto fare degli aggiustamenti al servizio e quindi ci siamo adattati e quindi lo facciamo proprio anche giornalmente, a seconda di quelle che sono le richieste, esposti e quant'altro... direttive del comando... e un servizio quindi che è abbastanza duttile, elastico, quindi non è rigido nei suoi schemi» (CIN\_06).

«[I poliziotti locali ndr] rappresentano un po' il sensore, diciamo così, dell'amministrazione rispetto alle problematiche di un quartiere e di un territorio. Il vigile di quartiere si occupa un po' di tutto ma sicuramente è, come dire, un osservatore molto qualificato di quello che avviene sul territorio» (MN

«Noi abbiamo una molteplice rete di recettori di queste segnalazioni: abbiamo i cittadini che si rivolgono a noi, al sindaco o a tutti e due, e quindi evidenziano i problemi; abbiamo i vigili di quartiere che, ogni giorno, così come gli altri, hanno e compilano un rapporto del servizio giornaliero, dove indicano anche le lamentele, problemi che vengono rilevati. Quindi siccome poi purtroppo ho il vizio di leggerli tutti, cosa che non tutti fanno, mi accorgo delle cose da attenzionare. Poi, se è chiaro quello che è scritto, bene, altrimenti chiamo chi l'ha scritto per farmi spiegare di cosa si tratta meglio e poi, magari, con lo stesso quartierista come stiamo facendo questi giorni, lo mando direttamente a dare una risposta di un certo tipo a chi ha fatto la segnalazione» (ROZ\_02)].

Solo nei due comuni più grandi presi in esame (Bergamo e Varese), accanto a forme di conoscenza diretta delle problematiche, viene considerato preponderante lo strumento della corrispondenza (cartacea o informatica) ricevuta quotidianamente dal comandante; una fonte di informazioni, peraltro, largamente sperimentata anche in tutti gli altri contesti in cui è stata svolta la ricerca.

«Noi abbiamo degli esposti scritti a cui diamo la priorità, rispetto a quelli verbali, per cui abbiamo tutta una serie di sollecitazioni che derivano dalla corrispondenza con il privato; poi non possiamo nasconderci che anche i mass media hanno la loro parte» (VA\_21).

Appaiono, invece, largamente sottoutilizzati un paio di strumenti di percezione delle esigenze contestuali apparentemente idonei a fornire utili informazioni ai responsabili delle strutture.

Da un lato, la stampa non sembra fornire, se non raramente, informazioni utili alla Polizia Locale; anzi, nella maggior parte dei casi è piuttosto il giornalista a servirsi delle comunicazioni e note stampa provenienti dal corpo per costruire il pezzo di cronaca, e non il contrario.

Dall'altro lato, appaiono ancora poco impiegate le basi dati raccolte dalle Centrali Operative delle Polizie Locali per determinare in modo preciso la distribuzione delle chiamate ricevute dalla popolazione e della tipologia di intervento sollecitato nei differenti quartieri e zone delle città. Una lacuna dovuta in gran parte

alla mancata informatizzazione delle Centrali Operative di Polizia Locale (sulle sette strutture analizzate, solo quelle di Bergamo, Cinisello Balsamo e Rozzano si avvalevano dell'utilizzo di un apposito software di gestione delle chiamate) ed in seconda istanza all'impreparazione del personale all'elaborazione statistica dei dati in loro possesso. Eppure, come testimonia la prossima citazione, la capacità di analizzare in modo proficuo una fonte di informazioni autoprodotta (e quindi disponibile a costo zero) e sistematicamente raccolta, si rivelerebbe particolarmente preziosa nella ricognizione dei bisogni del contesto e nell'individuazione sollecita di eventuali "aree di sofferenza" presenti nel contesto, in vista di un'intelligente programmazione dell'attività quotidiana delle strutture.

«La valutazione di questi bisogni addirittura viene programmata in modo facile perchè oggi l'informatizzazione ci consente di raccogliere sia le richieste che vengono fatte quotidianamente sia di censire quelle ordinarie e di catalogarle con una programmazione intelligente» (CIN\_04).

Nel prossimo paragrafo, parleremo di un altro importante strumento che le amministrazioni locali stanno cercando di utilizzare per avvicinare maggiormente le polizie locali alle esigenze del territorio, sia pure con l'accentuazione di differenti profili di attività, a seconda delle problematiche presenti nei vari contesti e degli *input* provenienti dagli attori politici: la polizia di prossimità.

#### *2.4.2. Le diverse anime della polizia di prossimità*

La polizia di prossimità è una filosofia di approccio alla pubblica sicurezza che riprende esperienze operative presenti da tempo in altri paesi europei e che è caratterizzata da alcuni tratti peculiari, *riscontrati con declinazioni caratteristiche anche nei contesti presi in analisi*: la presenza appiedata (o, comunque, munita di mezzi di trasporto aperti alla continua interazione con il cittadino, come la bicicletta o i pattini a rotelle) di uno o più agenti all'interno di un contesto territoriale sufficientemente definito; l'attenzione rivolta non tanto al profilo giudiziario dell'attività poliziesca, ma all'ascolto delle problematiche della popolazione collegate alla qualità della vita nei quartieri; un atteggiamento proattivo nei confronti degli interlocutori del servizio, che cerca, cioè, di anticipare la manifestazione del bisogno da parte del cittadino, attraverso la ricerca sistematica del contatto; la raccolta di una serie di informazioni capillari sugli equilibri sociali e sulle particolarità delle differenti aree interessate dal servizio, in modo tale che ogni pattuglia o agente di prossimità si ponga come «antenna» del corpo di polizia sul territorio, pronto a cogliere ogni minimo segnale di problematicità al suo interno.

Si tratta, dunque, di un servizio che risponde ad alcune delle problematiche già messe in evidenza con riferimento alla domanda di sicurezza che la cittadinanza pone alle istituzioni.

In primo luogo, esso recepisce l'ossessiva richiesta proveniente dalla cittadinanza di una maggiore visibilità delle forze dell'ordine nei quartieri; rinunciando all'uso di autoveicoli per le attività di pattugliamento, la presenza degli agenti sul territorio risulta meno fugace rispetto ai servizi che si avvalgono come mezzi di trasporto di automobili o motociclette di servizio. In particolare, la presenza di

pattuglie viene concentrata nelle aree considerate strategiche dai vertici locali delle forze di polizia in relazione ad una funzione di rassicurazione ad “elevato impatto sociale e comunicativo”: le zone del centro storico più battute dai turisti e i quartieri a forte vocazione commerciali.

In secondo luogo, questa figura va ad incrementare una complessiva strategia di promozione verso l'esterno dell'immagine amichevole del poliziotto, orientando l'operato degli agenti di prossimità in chiave decisamente (se non esclusivamente) preventiva e di contatto, anziché repressiva. L'agente di prossimità, munito di una speciale divisa per facilitarne il riconoscimento, viene così addestrato anche alle tecniche di comunicazione interpersonale, gli viene prescritto di fermarsi ad ascoltare il cittadino anche quando il contenuto delle sue «chiacchierate» non riveste alcuna importanza diretta sul piano giudiziario; spesso è invitato ad effettuare con discrezione e buon senso l'attività repressiva all'interno del «proprio» quartiere, per non compromettere il rapporto fiduciario costruito nel tempo con il cittadino.

Infine, esso cerca, proprio attraverso l'instaurazione di questo rapporto di fiducia e confidenza con i cittadini più «accorti» del quartiere, di compensare eventuali deficit di conoscenza e controllo del territorio (attraverso la regolare raccolta di segnalazioni eventualmente trasmissibili ai rispettivi settori investigativi) e di ricostituire quel controllo sociale informale (la capacità, cioè, di controllo del territorio direttamente posta in essere dai cittadini nei contesti in cui essi risiedono) che i nuovi equilibri sociali imposti dalle trasformazioni delle città postmoderne potevano aver compromesso o incrinato.

Nell'interpretazione che le polizie locali hanno dato al servizio di prossimità svolto nei differenti contesti di ricerca, gli operatori sono concepiti come “antenne delle necessità sociali dei cittadini sul territorio”, mettendo in particolare evidenza la funzione di prossimità che essi sono chiamati a svolgere e il ruolo cruciale che ricoprono nella relazione «amministrazione – cittadino».

«Volevo dire che ... come aveva detto lei prima, che siamo sul territorio, quando.. cioè noi siamo la “forza di polizia” che è più presente e capita parecchie volte di fare più del dovuto. Parlando di assistente sociale, a me è capitato una volta di una signora che voleva buttarsi dal terrazzino ... cioè, ora che aspetto il medico o chi per esso, siamo riusciti un attimino a convincerla, a dissuaderla, non erano arrivati neanche i carabinieri. Cioè voglio dire è un lavoro che forse la gente non capisce che siamo noi a contatto con la gente, di più di tutti, di più di tutte le altre forze di polizia» (BG\_20).

«La polizia è più vicina al cittadino. Abbiamo un contatto immediato perchè ogni fatto che accade sul territorio è...consente al cittadino di mettersi in contatto con noi chiedendoci una soluzione. Quindi si parla addirittura dal semplice dissidio tra vicini, al semplice problema stradale, all'incidente, al problema che può accadere, che ne so, durante un acquisto, una tentata truffa, un problema, non so, di mancanza di rispetto di regole nel campo edilizio..è chiaro che chi patisce le conseguenze può essere il soggetto interessato vicino ad un abuso. Il problema della gente, i problemi della gente, nel 99% dei casi, per essere risolti si rivolgono alla polizia locale» (CIN\_04).

La particolare attenzione rivolta all'ascolto e alla prossimità è una delle motivazioni che hanno portato alcuni corpi di Polizia Locale (come quelli di Mantova e

Cinisello Balsamo) al rifiuto esplicito di utilizzo delle armi. Infatti, secondo alcuni dei funzionari intervistati, questo ruolo è incompatibile con il visibile possesso delle dotazioni di carattere esplicitamente repressivo, o almeno tale esibizione viene ritenuta non funzionale rispetto agli obiettivi prefissati.

*«Sa che la polizia locale a Cinisello non è armata?»*

*L'ho saputo da pochissimo.*

Noi, da sempre, anche riferendo a un interno la gestione dell'arma che non è la pistola, stiamo tentando di fare capire che l'agente di polizia locale non è né un poliziotto né un servitore sociale ma quella figura in grado di avvicinare la gente, di dare comunque garanzia, e sicurezza, di avere un lavoro di prevenzione e controllo del territorio atto a informare da una parte l'apparato dei servizi sociali e dall'altro le forze dell'ordine.

*Un informatore sul territorio...*

Un informatore sul territorio che abbia anche l'autorevolezza e l'autorità di confrontarsi col cittadino qualunque sia il fatto e di poter garantire una capacità di intervento forte» (CIN\_02).

*«Siamo uno dei pochissimi corpi in Italia senz'armi. Questo non ci ha mai creato problemi, abbiamo fatto il nostro lavoro ugualmente» (CIN\_04).*

Peraltro, una volta genericamente stabilito che i “vigili (o unità) di quartiere” debbano porsi come antenne della Polizia Locale sul territorio, lo strumento della polizia di prossimità si dimostra sufficientemente flessibile, per potersi adattare alle diverse realtà cittadine in cui è stato implementato ed alle differenti concezioni politiche della sicurezza elaborate dalle rispettive amministrazioni comunali.

L'elasticità mostrata dal servizio di polizia di prossimità, infatti, permette una certa adattabilità sia ai differenti contesti, sia ai mutamenti che incorrono nel tempo, all'interno del medesimo contesto.

*«Avendo contatti con le circoscrizioni abbiamo capito che era giusto fare degli aggiustamenti al servizio e quindi ci siamo adattati e quindi lo facciamo proprio anche giornalmente, a seconda di quelle che sono le richieste, esposti e quant'altro...direttive del comando...e un servizio quindi che è abbastanza duttile, elastico, quindi non è rigido nei suoi schemi» (CIN\_06).*

L'intento comune a tutte le esperienze di prossimità attivate nei contesti della ricerca era quello di rendersi maggiormente visibili al cittadino, nel tentativo di esorcizzare l'insorgere del sentimento di insicurezza nella popolazione. Se questo era l'obiettivo perseguito da tutte le polizie locali considerate, era però differente l'approccio ed il tipo di attività concretamente richiesto agli operatori di zona, una volta che questi venivano proiettati all'interno del quartiere di riferimento.

Nel caso di Mantova e di Cinisello Balsamo, per esempio, l'agente di prossimità diventava il vettore di quel tentativo più generale di rivitalizzare le dinamiche comunitarie del quartiere e di riattivare i legami di coesione sociale presenti allo stato latente sul territorio: la partecipazione di tali agenti a specifiche iniziative di mediazione sociale nei quartieri – ed in particolar modo, nelle zone considerate maggiormente a rischio, come il quartiere Lunetta a Mantova o il Sant'Eusebio a Cinisello Balsamo – è dunque finalizzata alla ricostituzione di un controllo sociale che non sia legato esclusivamente alla presenza di polizia sul territorio, ma che parta prima di tutto dal senso civico, dal rispetto verso gli altri e dall'assunzione

di responsabilità dei residenti nella cura del proprio quartiere. Un concetto di sicurezza che lega l'affermazione ed il rispetto delle regole di convivenza civile all'attiva partecipazione e collaborazione delle comunità locali, responsabilizzate nella costruzione della sicurezza urbana su più livelli: dall'esecuzione di semplici gesti quotidiani, come il non gettare a terra i rifiuti, il rispetto dell'ordine e della pulizia dei luoghi, ecc. al sostegno attivo dell'operato della Polizia Locale e dell'amministrazione comunale, con la segnalazione di problematiche specifiche che toccano il quartiere ed informazioni sull'esistenza di episodi di microcriminalità.

«La risposta sono i vigili di quartiere con questo lavoro nell'ombra volto a sviluppare i rapporti, favorire le relazioni e smussare i conflitti. Favorire cioè una situazione di sicurezza. Alcuni interventi di riqualificazione urbana sono in corso e questi dovrebbero cambiare la percezione del vivere in quella zona. Una zona comunque in cui si vive bene perché funziona l'assetto urbanistico, la manutenzione, l'attenzione complessiva che l'amministrazione sta dando in quella zona» (MN\_01).

Se questo è l'intendimento delle locali strutture di polizia di quartiere, altra cosa è affermare che tale obiettivo sia già stato pienamente raggiunto: se l'esperienza di Mantova può essere citata come esempio virtuoso (probabilmente anche grazie alla solida presenza di una densa rete di relazioni e mutui sostegni fra abitanti, che sfocia in un ricco tessuto di associazioni di volontariato attive nei più diversi campi), il caso di Cinisello Balsamo parte da situazioni di disagio e di disgregazione del tessuto sociale molto più radicate, davanti alle quali un approccio impostato in questi termini non è sempre valutato come efficace da parte della popolazione residente. In riferimento, in particolare, al progetto di prossimità effettuato a S. Eusebio, la presenza degli agenti di Polizia Locale ha prodotto nella popolazione residente un duplice risultato.

Da un lato, è decisamente migliorata l'immagine degli agenti e della struttura in generale, è stato instaurato e rafforzato nel tempo un legame con la cittadinanza, è aumentata la fiducia dei cittadini, la vicinanza ad essi, la visibilità e il contatto, oltre che la presa in carico dei problemi del quartiere.

«[Le azioni dei poliziotti di quartiere ndr] Non sono tanto volte a reprimere gli atti, e quindi sedare questo senso di insicurezza in questa maniera, quanto a far capire alla gente che c'è un servizio da parte delle istituzioni che sono in prima linea, quindi attraverso delle persone che vestono una divisa, vicine, quindi prossime, vicine, disponibili ad ascoltare, disponibili a ricevere e ridare dei messaggi, delle risposte certe, il più possibile, e dicendo quello che si può fare, quello che non si può fare, fin dove si può arrivare, tempi di realizzo di questi interventi, però stabilendo questa vicinanza, con il servizio di prossimità, che si discosta un po', secondo me, da quello che è il vecchio concetto del vigile di quartiere» (CIN\_06)

Dall'altro lato, però, è emerso un aspetto contraddittorio: non sempre infatti la presenza degli agenti è stata giudicata positivamente rispetto alle problematiche del quartiere. L'introduzione del «vigile di quartiere», a causa del particolare ruolo che è chiamato a ricoprire, non appare agli occhi della cittadinanza come efficace rispetto ai reali problemi di sicurezza, soprattutto identificati nel vandalismo e nel problema della droga. Interessante appare il fatto che l'Associazione Inquilini (che risulta essere uno dei sottoscrittori del Patto Locale di sicurezza) abbia

chiesto esplicitamente, e a più riprese, la presenza del «Poliziotto di quartiere» della Polizia di Stato, in quanto considerato maggiormente operativo ed autorevole<sup>35</sup>.

In altri contesti la figura del poliziotto di quartiere ha assunto il ruolo di “ufficio mobile” della Polizia Locale in quartieri o in zone del territorio altrimenti difficili da coprire. È il caso, emblematico, della Polizia Locale dell’Unione dei Comuni del Soresinese, in cui, in seguito all’istituzione dell’Unione ed all’apertura di un comando unico nella città di Soresina, l’esiguo numero di operatori a disposizione del corpo non consentiva una copertura soddisfacente del territorio degli altri comuni dell’Unione (specialmente di quelli più lontani dal comando). In questo caso, l’attivazione dell’Unità di quartiere - attraverso l’acquisto di un automezzo allestito ad hoc e co-finanziato attraverso i fondi regionali - ha permesso di riallacciare quel contatto fra popolazione ed agenti di Polizia Locale che era andato affievolendosi in seguito alla costituzione della nuova struttura.

«Con il nuovo progetto della Regione Lombardia, abbiamo acquisito dei nuovi fondi e andremo ad acquistare un nuovo mezzo, il mezzo attrezzato da ufficio mobile. La difficoltà era quella... allora venendo via dai comuni (a seguito della creazione dell’Unione dei comuni) abbiamo perso un po’ il contatto diretto con le persone che il singolo vigile aveva (...) Allora il servizio che vogliamo fare, che stavamo già un po’ facendo ma non avevamo i mezzi... con questo mezzo attrezzato è quello di ritornare sulle piazze, nei luoghi pubblici, nei giardini, per cercare di riavvicinarci alle persone, senza per forza dover fare la contravvenzione» (SOR\_01).

Un caso simile è quello della Polizia Locale di Rozzano, in cui, a causa del particolare sviluppo urbanistico della città<sup>36</sup>, l’esigenza avvertita dalle locali autorità era quella di ricostituire il rapporto dei cittadini di quei quartieri con l’amministrazione locale, ed il servizio di prossimità è stato individuato come quello maggiormente idoneo al raggiungimento di tali obiettivi.

«Per noi vuol dire avere una figura fidelizzata dal quartiere fa prevenzione, questo non vuol dire che va a prendere quello che sta rubando. Ma quanto meno fa percepire alla gente che c’è sicurezza, perché agisce su quel fronte dove se... se la percezione è altissima dell’insicurezza, in

---

<sup>35</sup> Non è però da escludere il fatto che queste caratteristiche incarnate dal Poliziotto di quartiere siano dovute al fatto che è una figura armata. Se così fosse, sarebbe interessante rilevare come l’idea di sicurezza portata avanti dall’amministrazione non sia del tutto condivisa dalla popolazione: almeno per quanto riguarda il quartiere S. Eusebio, sembrerebbe necessaria, agli occhi dei cittadini, tanto la presenza della Polizia Locale (ascolto e percezione), quanto quella della Polizia di Stato (a carattere maggiormente repressivo). Questo aspetto tira, ovviamente, in ballo un’ulteriore questione: oltre all’idea di sicurezza condivisa e utilizzata per l’implementazione di politiche di sicurezza urbana, è necessario riflettere anche sul coinvolgimento di altri attori pubblici (come la Polizia di Stato o l’Arma dei Carabinieri) a tali politiche ed alle pratiche di polizia condotte sul territorio.

<sup>36</sup> Rozzano costituisce un’anomalia rispetto al solito sviluppo dei centri urbani, in cui i complessi di alloggi di edilizia residenziale pubblica si trovano abitualmente nelle periferie. Nel caso di Rozzano, è il grande cuore centrale della cittadina ad essere formato da grossi agglomerati di case popolari. Invece di unire i diversi borghi che componevano storicamente la città (Quinto Stampi, Ponte Sesto, Rozzano Vecchio, Cassino), in parte questo sviluppo urbanistico ha contribuito ad un loro ulteriore isolamento. A tali dinamiche s’è poi aggiunta la recente costruzione di nuovi quartieri residenziali di pregio, posti nelle immediate adiacenze del centro cittadino.

realtà vedono che c'è un agente e la risposta maggiore che danno i cittadini è: è ovvio che succedono certe cose non c'è mai un Carabiniere non c'è mai un vigile.. e quindi agisce su quel fronte» (ROZ\_01).

Altrove, ai compiti di contatto ed ascolto della popolazione si sono aggiunti profili più marcatamente operativi, con un taglio anche di tipo repressivo. Nel caso di Varese, per esempio, se le pattuglie dei vigili di quartiere inserite nelle zone periferiche della città mantengono un'impostazione prevalente di ascolto dei problemi della popolazione e di punto di riferimento per le comunità locali (all'interno del più complessivo progetto "Castellanze Sicure"), la pattuglia operante nel centro storico è invece stata investita di specifici compiti, tesi alla dissuasione di determinate tipologie di soggetti (considerati pericolosi o molesti dalla cittadinanza o dai negozianti della zona) dalla permanenza all'interno dello spazio pubblico: gli agenti di prossimità hanno così svolto un'azione mirata su rom e nomadi questuanti, su venditori abusivi di gadgets o di fiori recisi, sulla presenza di capannelli di immigrati in stato di ebbrezza (attività, quest'ultima, svolta con l'ausilio delle forze di polizia nazionali).

«Le nostre squadre, di due persone l'una, le nostre pattuglie, se vuole, sono nelle 5 circoscrizioni, la pattuglia che è rimasta nella circoscrizione centrale, l'abbiamo lasciata perché sennò la circoscrizione 1... guarda caso è l'unica pattuglia che ha un orario diverso, quindi non fa turno, ha un orario diverso, gli ordini che le dicevo non sono di andare nei negozi, perché ci va già il Poliziotto... ma di allontanare i questuanti, soprattutto, vengono utilizzati soprattutto per quello, di fare i passaggi nel sottopasso, ma di impedire che si entri nella zona a traffico limitato con le automobili, ma di controllare i permessi, altra cosa che... quindi la pattuglia un po' sui generis, quella della circoscrizione 1, per non fare una concorrenza inutile la dove già altre pattuglie ci sono» (VA\_20).

«Le posso dire, in sé il servizio di polizia di prossimità e della vigilanza di quartiere è una cosa buona, assolutamente sì. Permette ai rappresentanti delle istituzioni, in questo caso alle forze dell'ordine, di arrivare più all'interno dei vari territori, di essere tra la gente...una delle cose che manca maggiormente è il contatto fra il cittadino e l'istituzione. Dov'è l'istituzione, chi la rappresenta, come la raggiungo se ho bisogno. Il cittadino sente molto questo stacco. In molti casi sente un senso di abbandono. Di conseguenza ha la necessità di aumentare quella che una definizione comune la leggo dappertutto è il senso della sicurezza percepita» (VA\_23).

«Sono polivalenti. Perché per quel famoso discorso che le dicevo prima di carenza negli organici, la vigilanza di quartiere, pur nel loro ambito circoscrizionale, no, intervengono anche in altre situazioni. Ecco perché non riescono ad esserci sempre con delle precise modalità di servizio nel loro territorio. Fanno parte dell'organico generale di attività sul territorio e rispondono ad ogni tipo di esigenza» (VA\_23).

La polizia di prossimità della Polizia Locale si è quindi dimostrato uno strumento flessibile, adattabile alle esigenze del contesto locale e delle differenti impostazioni politiche delle rispettive amministrazioni, nonché particolarmente idoneo al rafforzamento della presenza rassicurante degli operatori nei quartieri ed all'avvicinamento dell'istituzione locale alle istanze multiformi della popolazione.

Occorre, inoltre, rilevare come, riprendendo un passaggio dell'ultima citazione, la flessibilità del poliziotto di prossimità sembra fornire una risposta convin-

cente nel tentativo di coniugare esigenze del territorio e ridotta disponibilità di organico.

Quest'ultima questione fornisce lo spunto per passare ad un ultimo argomento: i suggerimenti provenienti dai contesti analizzati.

#### *2.4.3. Suggerimenti e criticità dai contesti*

Dal colloquio con gli attori dei contesti inclusi nella ricerca sono stati ricavati alcuni interessanti riscontri che, se visti in chiave propositiva, possono essere considerati come possibili direttrici di cambiamento.

Un primo elemento che ha accompagnato costantemente la presentazione e l'evoluzione delle funzioni della Polizia Locale, già evidenziato peraltro in alcuni precedenti passaggi, è la carenza di organico. Detto in altri termini, è stata evidenziata dai diversi attori sia interni sia esterni ai corpi di Polizia, in tutti i contesti analizzati, una carenza di personale a disposizione delle strutture. L'esiguità delle piante organiche sembrerebbe impedire spesso e volentieri una corretta copertura del territorio da parte degli operatori nell'esecuzione del proprio lavoro. A fronte del numero di funzioni normalmente svolto dalle polizie locali, che può improvvisamente aumentare nel caso di repentine emergenze che comportino un distoglimento delle pattuglie dai compiti di routine, la coperta a disposizione dei comandanti è sempre più corta; in taluni casi, appare anche inadeguata a supportare una sufficiente azione di pattugliamento del territorio, specialmente nelle fasce orarie serali e notturne e nei quartieri considerati dalla popolazione maggiormente problematici e sguarniti della presenza di divise.

«L'unica cosa sui cui posso avere dei dubbi, riguardo alla Polizia Locale, è che secondo me se si aumentano i continui servizi che devono offrire è evidente che non sono sufficienti di numero: o si aumenta il numero o si diminuiscono i servizi che devono offrire, parlo anche di cose quotidiane, certificati anagrafici, di controlli, cioè bisogna deciderci, perché altrimenti non riescono davvero a fornire un servizio normale» (MN\_04).

«Abbiamo già fatto presente prima che il problema del personale è un problema reale. Se siamo 100 e 50 li destino alla prossimità perché adesso - scusatemi il termine - va di moda la prossimità, non è cambiato nulla per la realtà di Bergamo, perché 100 siamo e 100 dobbiamo dividerci tra pronto intervento, tra incidenti, tra uffici diversi e prossimità» (BG\_21).

«Avere qualche vigile nella stagione estiva non è che...risposte a spot servono solo per tacitare una situazione, ma dopo che siano efficaci ho dei dubbi, perché poi appunto il controllo del territorio si costruisce, non è che si improvvisa con dieci uomini lì tre mesi, e va beh...non è questo, averne due o tre per un lungo periodo che conoscano bene la zona e che siano in grado di interpretare quello che accade è molto meglio» (MN\_02).

«Purtroppo manca del personale, sia a livello di carabinieri, sia a livello di vigilanza, perché noi avremmo dovuto, come Unione dei Comuni, dovremmo avere 16 vigili, se non sbaglio, e ne abbiamo 11, quindi... adesso piano piano, anche perché il problema della stabilità dei Comuni è... il patto di stabilità non ci fa fare assunzioni, quindi anche quello...» (SOR\_03).

Ciò rimanda, ovviamente, alle ben note ristrettezze di budget delle amministrazioni locali ed all'impossibilità di accedere al co-finanziamento regionale per



l'allestimento di questo tipo di servizi sul territorio (questa tematica rimanda al vincolo imposto dalla Regione di accedere al finanziamento di spese in conto capitale, di cui si parlerà nei parr. 3.1 e 3.2). Un problema di risorse che, come mostrato nelle precedenti sezioni di questo paragrafo, sovente comporta anche la difficoltà di vedersi riconoscere pari dignità rispetto alle altre forze di polizia, in particolare sul piano economico; questo mancato riconoscimento provoca una serie di spirali negative, relative alla motivazione delle giovani reclute (che a volte abbandonano a conclusione del percorso di formazione, per accedere a lavori meglio retribuiti), ed alla valorizzazione delle professionalità espresse all'interno del corpo.

Un secondo tema, cui si è già accennato, concerne il ruolo della formazione all'interno della professione del poliziotto locale. Se, come si è mostrato, la Polizia Locale è andata a coprire ruoli e funzioni precedentemente prerogativa di altri attori del panorama, e se i contesti sono attraversati da una crescente complessificazione, allora sembra comprensibile da un lato la richiesta di incrementare l'organico disponibile, dall'altro una maggiore preparazione formativa.

Sia "voci" interne al corpo (i comandanti e gli agenti intervistati), sia "voci" esterne (autorevoli attori presenti nei vari contesti), sembrano individuare nella formazione una delle possibili chiavi di volta della trasformazione delle polizie locali.

«Noi innanzitutto dobbiamo dare delle forme di specializzazione; cioè non è pensabile che esistano figure troppo generiche, quindi anche creare percorsi di formazione molto mirati» (BG\_23).

«Ci sono reparti di specializzazione infortunistica, incidentalità, tutte cose importantissime, però anche da un punto di vista formativo, se vogliamo, sono tanti anni che non si organizza corsi di formazione e specializzazione, anche su quella che è la normativa dei regolamenti comunali, con tutto quello che ne consegue da un punto di vista sanzionatorio, cioè ci sono purtroppo delle...si è anche abbastanza impreparati, perché il codice è una legge speciale, la procedura per esempio del regolamento comunale è diversa, quindi secondo me c'è poca preparazione, poca attenzione» (VA\_21).

In particolare, ciò che viene generalmente richiesto non è tanto la costituzione di nuovi percorsi formativi o il coinvolgimento di altre strutture (salvo un caso preso in considerazione, in cui un attore politico auspica l'utilizzo delle scuole di formazione della Polizia di Stato, per quanto attiene all'apprendimento delle tecniche operative in materia di sicurezza urbana), quanto piuttosto un ulteriore potenziamento della formazione già praticata, compatibilmente con le dimensioni limitate delle varie strutture. Infatti, i corsi di formazione o riqualificazione professionale proposti da IReF in regione agli operatori di Polizia Locale vengono perlopiù apprezzati dai soggetti intervistati.



## Capitolo 3

### *La visione della Regione Lombardia in materia di sicurezza*

#### 3.1. Il quadro normativo

Gli ultimi quindici anni di storia del nostro paese hanno visto il crescente coinvolgimento degli enti locali nell'individuazione ed implementazione di politiche per la sicurezza dei cittadini. Ad una prima fase, coincidente con la prima metà degli anni Novanta, in cui il ruolo trainante fra gli attori locali era stato assunto prevalentemente dal Comune (e, più in particolare, dalla carismatica figura del sindaco, assunto a nuovi oneri e onori in tema di sicurezza a partire dalla legge n.81/93) ha fatto poi seguito una seconda fase, in cui gli enti locali maggiormente impegnati nel promuovere e incentivare lo sviluppo di azioni e strategie integrate per la sicurezza sul territorio sono state senza dubbio le Regioni. Dagli inizi del nuovo millennio, infatti, possiamo assistere ad una serie di iniziative regionali di carattere politico e legislativo che vanno nella direzione di consolidare e guidare quel ruolo di "attore legittimo" nel settore della sicurezza (un settore che fino all'avvio degli anni Novanta sembrava di esclusiva pertinenza delle istituzioni di rango nazionale) conquistato dalle amministrazioni locali nel corso del decennio precedente.

L'azione di mediazione fra interessi di tipo statale (espressi sul territorio da prefetti e rappresentanti locali delle forze di polizia nazionali) e istanze di carattere locale svolto dalle Regioni costituisce senza dubbio uno degli elementi di maggiore originalità del quadro italiano delle politiche di sicurezza urbana rispetto ad altre realtà nazionali, in cui ora i primi appaiono prevalere decisamente sulle seconde, e viceversa (Braccesi, 2005; Pavarini, 2006). Attraverso la promozione di forme di dialogo e cooperazione fra autorità centrali e locali, l'incentivazione di iniziative locali (sia in chiave politica che nel settore poliziale) coerenti nel loro insieme ed adeguate alle problematiche del territorio, la promulgazione di testi normativi di riordino della disciplina in materia di sicurezza, le Regioni appaiono oggi l'indispensabile motore del cambiamento di approccio istituzionale alle politiche sulla sicurezza nel nostro paese.

In quest'ottica, la legge n.4/2003 della regione Lombardia rappresenta uno dei primissimi esempi di legislazione di sostegno e impulso alle politiche locali di sicurezza. Essa ha voluto riprendere e sviluppare alcune linee di intervento regionale già presenti nelle precedenti leggi regionalin.43/1985 sulla polizia locale e

n.8/2000 sulla sicurezza urbana, unificando in un'unica normativa questi due settori di disciplina. Già fin dalle prime battute, essa si presenta come una legge innovatrice, che non si limita a riordinare le disposizioni preesistenti in materia, ma cerca di andare oltre, ponendo la Regione Lombardia come attore propositivo: l'art.3 comma 1 lettera a) dispone, infatti, che «con la presente legge, la Regione assume il compito di sviluppare politiche proprie» in materia di sicurezza urbana «e di promuoverne la realizzazione in ambito locale». Questo attivismo regionale esplicitato nel testo legislativo ha fatto dire ad alcuni commentatori che la legge n.4 si pone su «una linea di spiccato interventismo regionale» (cfr. Braghero e Izzi, 2004: p.254). Ancorché mitigato dai successivi richiami al necessario «coordinamento delle politiche regionali con quelle locali» e di queste ultime con le attività degli organi decentrati dello Stato (prefetture e polizie nazionali) ed alla promozione di accordi-quadro fra regione e governo nazionale sul tema della sicurezza, è senza dubbio negli intenti del legislatore regionale quello di dare autonomo impulso alle politiche di sicurezza sul territorio amministrato.

In modo coerente con tale impostazione, la Regione fornisce agli enti locali nel testo legislativo delle direttive abbastanza puntuali sugli obiettivi irrinunciabili che ogni ente locale di grado inferiore dovrebbe comunque perseguire nella propria azione in materia di sicurezza urbana. In particolare, sia alle province (art. 4) che ai comuni (art. 5) la regione impone di concorrere, «nell'ambito delle proprie competenze istituzionali» alla definizione di un «sistema integrato di politiche per la sicurezza urbana». All'interno dei due articoli e dei successivi titoli II, IV e V la normativa lombarda indica gli strumenti e le sedi istituzionali che appaiono più appropriati allo sviluppo di tale sistema, ferma restando la possibilità dei singoli enti locali di individuare le modalità più appropriate di applicazione sul territorio di tali indicazioni (in modo coerente con l'applicazione del *principio di sussidiarietà*).

Fra le principali sedi istituzionali di coordinamento e raccordo delle diverse iniziative locali in materia di sicurezza, spiccano: la «struttura di coordinamento delle funzioni e dei compiti di polizia locale» (art. 21), che promuove un'azione comune e coordinata delle diverse strutture eventualmente interessate da «fenomeni o avvenimenti rilevanti per i compiti della polizia locale che interessano il territorio di più province o comuni» o che richiedono, per la delicatezza del problema da affrontare, un'azione congiunta di più comandi; il «comitato regionale per la sicurezza urbana» (art. 22), organismo a composizione mista fra Regione, Province e Comuni, che individua annualmente le linee programmatiche degli interventi della Regione in materia di sicurezza urbana e gli indirizzi per il coordinamento in sede regionale delle diverse strutture di polizia locale operanti sul territorio lombardo; il «comitato scientifico» (art. 30), formato da 5 elementi «con specifiche competenze professionali e scientifiche nel campo della sicurezza urbana e della prevenzione del crimine» e attivo nella predisposizione di programmi di ricerca sul fenomeno della sicurezza urbana e nella valutazione dei criteri di presentazione dei «progetti per la sicurezza urbana».

Per quanto riguarda, invece, gli strumenti idonei al raggiungimento dell'integrazione delle politiche locali per la sicurezza e delle azioni sviluppate dalle polizie locali fissati dalla Regione Lombardia, due, in particolare, ci sembrano quelli maggiormente significativi: da un lato, i «Patti Locali per la Sicurezza», disciplinati dall'art. 32. Con un certo grado di innovazione rispetto ad analoghe iniziative, il Patto Locale persegue l'obiettivo dello sviluppo di un'integrazione "interna" degli interventi in materia di sicurezza urbana: esso, infatti, mira in primo luogo a rendere armoniche e coerenti le diverse iniziative sviluppate dai diversi settori delle amministrazioni locali coinvolte, che abbiano come obiettivo il miglioramento delle «condizioni di sicurezza urbana del territorio di riferimento». Si rivela, quindi, uno strumento assai duttile a disposizione delle varie amministrazioni, facilmente adattabile alle esigenze di sicurezza di ogni singolo contesto: sia a quelle che dipendono da "oggettivi" fenomeni di devianza presenti sul territorio, sia quelle che, più in generale, sono legate al «senso di insicurezza dei cittadini».

Accanto a tali finalità di "integrazione interna", compare *in nuce* un riferimento alla necessaria "integrazione esterna" fra i diversi soggetti istituzionali della pubblica amministrazione: ecco, così, che il patto può prevedere il coinvolgimento al suo interno degli organi decentrati dello Stato operanti in materia di sicurezza (oltre ai diversi enti locali interessati alla sua attuazione). Due le fasi previste dal legislatore regionale per la predisposizione di tali patti: un primo momento è quello di «analisi dei problemi di sicurezza urbana esistenti sul territorio»; ad esso, segue il «programma degli interventi da realizzare» e le azioni previste *ad hoc*.

L'altro strumento che caratterizza l'azione di supporto della Regione Lombardia alle iniziative in materia di sicurezza urbana e polizia locale intraprese dagli enti locali è, invece, costituito dai «progetti per la sicurezza urbana», disciplinati dagli artt. 25-29 della legge regionale e volti alla concessione di co-finanziamenti per l'attuazione di misure finalizzate sia al «risanamento di aree ad alto tasso di criminalità» che allo «sviluppo di azioni positive di carattere sociale». Questa duplice vocazione enunciata dal primo comma dell'art. 26 viene poi ulteriormente approfondita nel successivo comma 2, nel quale è contenuta l'elencazione degli ambiti d'intervento inseribili (e finanziabili) all'interno di ogni progetto presentato alla Regione: accanto, così, ad interventi finalizzati al potenziamento del controllo (umano e/o tecnologico) di zone considerate a rischio di devianza e criminalità, abbiamo la previsione di iniziative volte allo sviluppo di strategie di prevenzione socio-comunitaria, quali l'istituzione del "vigile di quartiere", gli «interventi di mediazione culturale e reinserimento sociale» o le attività di «prevenzione dei fenomeni di violenza nei confronti» dei soggetti deboli (donne, bambini e anziani); inoltre, particolare attenzione viene posta al rinnovamento e all'incremento delle dotazioni tecnico-strumentali e delle sale operative a disposizione dei comandi di polizia locale della Regione, chiamati a costituire il braccio operativo delle diverse iniziative contenute nei progetti per la sicurezza.

Occorre segnalare, peraltro, che in seguito all'introduzione con legge finanziaria dello Stato delle rigide norme di bilancio per gli enti locali contenute nel "Patto di Stabilità Interno", i criteri di presentazione dei progetti ex art. 25 e la lista di interventi concretamente co-finanziabili dalla regione sono stati, in parte, rivisti,

con una generale accentuazione degli strumenti legati alle spese in conto capitale ed una conseguente contrazione delle misure finanziabili in spesa corrente. Ciò, come vedremo in seguito, ha determinato una parziale conversione del contenuto di tali progetti, che ora appaiono decisamente orientati al finanziamento di interventi di carattere tecnico-strutturale, penalizzando largamente sia la previsione di servizi di polizia locale mirati a specifiche problematiche di insicurezza presenti sul territorio che la predisposizione di iniziative concrete di prevenzione sociale realizzate con l'apporto di mediatori culturali o altri soggetti del cosiddetto "terzo settore".

### 3.2. I progetti finanziati dalla Regione nel biennio 2006-2007

Questo paragrafo presenta l'analisi dei progetti di sicurezza finanziati dalla Regione Lombardia nel biennio 2006-2007, previsti dal già citato art. 25 della legge regionale n.4/2003. In questa analisi verrà fatto riferimento ai criteri predisposti dalla d.g.r. 1 agosto 2006 – n. 8/3115, validi per il biennio 2006/2007. Nel biennio considerato, la Regione ha voluto dedicare le proprie risorse alla promozione di nuovi e migliori strumenti tecnologici e strutturali per il servizio di polizia locale, «finanziando le dotazioni tecnico strumentali, i sistemi di videosorveglianza, le centrali operative ma, soprattutto, le opere strutturali relative ai Comandi di Polizia Locale, che spesso, necessitano di un radicale adeguamento» (d.g.r. 1 agosto 2006 – n. 8/3115). Nelle pagine che seguono verrà presentato lo studio dei progetti finanziati al fine di comprendere la linea politica e gli strumenti adottati dalla regione per raggiungere tali obiettivi.

La documentazione presentata dagli Enti richiedenti è molto ampia. Per le presenti analisi l'attenzione è stata concentrata solamente sulla *scheda di valutazione*, utilizzata per individuare il punteggio assegnato ad ogni singolo progetto, la fascia di finanziamento regionale e i contenuti del progetto stesso.

#### 3.2.1. Descrizione dei progetti finanziati

Nel biennio considerato gli Enti interessati dal finanziamento (sia in forma singola che associata) sono 446, distribuiti in maniera disomogenea, per singolo anno, nelle undici province lombarde (tabella 3.1). Come si può notare, gli Enti richiedenti appartengono per circa il 55% (55,5% nel 2006 e 55,7% nel 2007) alle tre province più popolate della Lombardia, ossia Milano, Bergamo e Brescia. Rilevante la posizione della provincia milanese, con un numero di Enti pari a circa il 30% dei progetti finanziati per entrambi gli anni. In questo senso la distribuzione delle richieste pervenute alla Regione Lombardia rispecchia quella relativa al numero di comuni presenti per provincia.

**Tabella 3.1 – Distribuzione degli Enti per provincia**

<b>Provincia</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
BG	14,7	13,6
BS	12,4	13,6
CO	9,8	9,0
CR	5,3	3,6
LC	4,0	4,1
LO	3,1	2,7
MI	28,4	28,5
MN	4,4	3,2
PV	4,9	8,1
SO	3,6	2,7
VA	9,3	10,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b> <b>(N=225)</b>	<b>100,0</b> <b>(N=221)</b>

Fonte: elaborazione IReR

Un ulteriore dato riguarda l'ammontare medio del finanziamento. Nella tabella 3.2 viene presentata sia la media regionale, che quella provinciale. Come si evince, nell'anno 2006 la provincia con il più alto ammontare medio di finanziamento è quella di Varese, seguita da Lodi, Brescia, Como e Bergamo (che rappresentano i soli casi in cui il valore è superiore alla media regionale). Questo andamento si ripete anche nell'anno successivo, nel quale Lodi e Varese si riconfermano le province con i valori più elevati (e che, insieme a Bergamo, superano la media regionale).

**Tabella 3.2 – Ammontare del finanziamento da parte di Regione Lombardia per provincia**

<b>Provincia</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
BG	47,415.97 €	49,534.50 €
BS	52,212.29 €	27,724.20 €
CO	52,069.86 €	37,424.10 €
CR	43,889.08 €	23,003.00 €
LC	41,406.56 €	29,285.56 €
LO	56,033.14 €	75,712.33 €
MI	38,658.05 €	36,914.95 €
MN	41,084.80 €	24,156.14 €
PV	33,183.09 €	30,220.94 €
SO	33,687.25 €	25,624.67 €
VA	61,688.24 €	51,369.58 €
<b>Totale</b>	<b>45,683.09 €</b>	<b>37,979.3691</b>

Fonte: elaborazione IReR

Spostando l'attenzione sui contenuti dei progetti, è possibile analizzare le diverse voci che compongono la proposta presentata dagli Enti. La tabella 3.3 rappresenta un'analisi dei dati relative alle voci trattate nei differenti progetti.

**Tabella 3.3 – Contenuti dei progetti**

<b>Contenuti</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Costruzione, ristrutturazione, modifica immobile Comando	35,1%	33,9%
Apertura di presidi territoriali decentrati di Polizia Locale	4,0%	1,8%
Potenziamenti degli apparati radio	19,6%	8,1%
Rinnovo e incremento dotazioni tecnico/strumentali e parco veicoli	83,1%	70,6%
Servizi tecnologico / telematico e sistemi di video-sorveglianza per il controllo del territorio	58,2%	66,5%
Modernizzazione centrale operativa e rilevamento satellitare delle pattuglie	12,9%	11,8%
Acquisizione strumenti operativi di tutela per il personale	28,0%	16,3%
Istituzione del vigile di quartiere	0,4%	0,5%
Interventi di mediazione culturale e reinserimento sociali	0,0%	0,5%
Prevenzione di fenomeni di violenza nei confronti di donne, bambini e anziani	0,0%	0,5%
Attività di vigilanza / tele-sorveglianza /controllo nei parchi, giardini e scuole	0,9%	1,4%
Controllo di zone a rischio, edifici abbandonati, aree dimesse con sistemi tecnologici	0,9%	0,5%
Tutela dell'ambiente, salvaguardia della fauna e del territorio	2,2%	0,9%
Patti locali per la sicurezza urbana	0,9%	1,8%

*Fonte: elaborazione IReR*

Si può notare che la maggioranza degli enti ha richiesto il rinnovo e/o l'incremento delle dotazioni tecnico-strumentali e del parco veicoli (83,1% nel 2006 e 70,6% nel 2007), seguito dall'attivazione di sistemi di video-sorveglianza (58,2% nel 2006 e 66,5% nel 2007) e, con una percentuale considerevolmente inferiore, dalla costruzione, ristrutturazione, e/o modifica di immobili ad uso Comando (35,1% nel 2006 e 33,9% nel 2007). Un'ulteriore modalità rilevante è rappresentata dall'acquisizione di strumenti per la tutela personale (28% nel 2006 e 16,3% nel 2007). A fronte di voci maggiormente ricorrenti è interessante sottolineare come tre modalità appaiano particolarmente sottorappresentate: «sviluppo di iniziative per interventi di mediazione culturale e reinserimento sociale», «iniziative finalizzate alla prevenzione dei fenomeni di violenza nei confronti di donne, bambini ed anziani» e «istituzione del vigile di quartiere». Le basse percentuali riscontrate in questi ambiti sono dovute, a nostro parere, principalmente alla natura dei finanziamenti. Poiché nel biennio 2006-2007 la Regione Lombardia ha voluto privilegiare l'acquisizione di dotazioni tecnico-strumentali ed opere strutturali, di cui molti comuni erano ancora carenti, i progetti che contengono azioni di carattere sociale, di assistenza alle vittime o che puntano alla realizzazione di interventi di prossimità risultano in un certo modo penalizzati. Questo tipo di progetti, infatti, necessiterebbe di investimenti in spesa corrente piuttosto che in conto capitale (si pensi, ad esempio, ai programmi di mediazione e reinserimento sociale, che richiedono generalmente il coinvolgimento di associazioni ed enti no profit più che l'acquisto di strumentazioni tecniche), di fatto vietati dalla procedura di finanziamento. Onde evitare l'esclusione del proprio progetto, gli Enti sono stati spinti a concentrare l'attenzione su altri ambiti: strumentazione, rinnovo par-



co autoveicoli, video-sorveglianza. In questo senso, la natura del finanziamento erogato dalla Regione Lombardia non può far altro che condizionare in maniera significativa anche i contenuti dei progetti che gli Enti presentano, giustificando la maggiore frequenza di alcune voci rispetto ad altre.

### *3.2.2. La politica regionale in materia di finanziamento dei progetti di sicurezza urbana*

Dopo aver descritto sommariamente la tipologia di finanziamento erogato, la relativa distribuzione e i contenuti dei progetti presentati, si intende approfondire la politica regionale relativa ai finanziamenti. Per comprendere quali siano gli incentivi che la Regione intende utilizzare, al fine di interpretare la *vision* corrispondente in materia di sicurezza urbana, è stata sviluppata un'analisi dei criteri di valutazione e di assegnamento dei progetti alle differenti fasce di finanziamento. Si cercherà, in particolare, di mettere in luce le corrispondenze e/o le discrepanze comportate dall'applicazione di tali criteri, nel finanziamento dei progetti presentati.

In base alle caratteristiche dei progetti pervenuti alla Regione, è stato calcolato un punteggio utile ad individuare la fascia di finanziamento. In realtà, più che di finanziamento, è corretto parlare di co-finanziamento, in quanto la Regione Lombardia può sovvenzionare al massimo il 70% della spesa totale del progetto presentato. È compito dell'Ente proponente coprire la restante percentuale di spesa.

A tal proposito, la Regione ha individuato tre fasce distinte di co-finanziamento che permettono di contribuire alla spesa coprendo rispettivamente il 50%, il 60% o il 70%<sup>37</sup>. Il punteggio finale assegnato ai progetti viene calcolato sulla base di sei parametri relativi all'Ente: l'ampiezza in termini di popolazione residente, l'indice di rischio, la tipologia di progettualità presentata, il contenuto del progetto, le caratteristiche geografico - ambientali e l'adesione a Lombardia Integrata. Per ognuno di tali parametri, è assegnato un punteggio differente in base alle caratteristiche del soggetto richiedente. La selezione di tali parametri ha consentito, sostanzialmente, di premiare una serie di iniziative, fra cui: il finanziamento di dotazioni tecnico-strumentali, di sistemi di video-sorveglianza e centrali operative, nonché di opere strutturali per i Comandi di Polizia Locale; l'associazionismo fra Enti, in modo da facilitare l'integrazione delle politiche sul territorio, con migliori risultati in termini di efficienza ed efficacia dell'azione; la sottoscrizione di Patti Locali per la sicurezza urbana, previsti dall'art. 32 della l.r. 4/2003; l'attivazione di forme di sostegno per i comuni che, a causa di particolari situazioni geografico - ambientali (impossibilità di associarsi per motivi territoriali, presenza di turismo stagionale/annuale, vicinanza a zone aeroportuali), non potevano accedere ai finanziamenti per mancanza dei requisiti richiesti.

Il primo parametro, basato sulla numerosità della popolazione residente, assegna dieci punti se l'Ente è capoluogo di provincia, otto se la popolazione supera i

---

<sup>37</sup> Nello specifico: la fascia A, da 26 a 36 punti, copre il 50%; la fascia B, da 37 a 60 punti, copre il 60%, la fascia C, oltre i 60 punti, copre il 70%.

50.000 abitanti, sei se la popolazione è compresa tra i 30.000 e i 50.000 abitanti e quattro se è inferiore ai 30.000 abitanti. La tabella 3.4 mostra la distribuzione dei progetti presentati in base al parametro appena esposto.

**Tabella 3.4 – Enti per popolazione residente**

<b>Residenti</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Punteggio</b>
Sotto i 30.000 abitanti	77,3	78,7	4
Da 30.000 a 50.000 abitanti	10,7	8,6	6
Oltre 50.000 abitanti	7,1	5,4	8
Capoluogo di provincia	4,9	7,2	10
Totale	100,0 (N=225)	100,0 (N=221)	

*Fonte: elaborazione IReR*

La maggior parte degli Enti (77,3% nel 2006 e 78,7% nel 2007) si colloca nella modalità “sotto i 30.000 abitanti”. Questo dato indica come l’Ente, sia in forma singola che in forma associata, non superi mai la grandezza di una città medio - piccola. Tale distribuzione rispecchia una delle caratteristiche della regione Lombardia, ossia la presenza di numerosi comuni di piccole dimensioni. È interessante notare, inoltre, il decisivo aumento, tra un anno e l’altro, del numero di Enti capoluogo di provincia che hanno presentato progetti di sicurezza alla Regione.

Il parametro relativo al tipo di progettualità presentata è stato costruito considerando due aspetti: da un lato il numero di Enti<sup>38</sup> che presentano il progetto e che, di conseguenza, sono coinvolti nella sua implementazione; dall’altro, la durata del progetto. L’intento della Regione era quello di incentivare l’associazionismo tra più Enti e premiare progetti che fossero continuativi nel tempo, cioè che venissero sviluppati nell’arco temporale di più anni<sup>39</sup>. Le tabelle 3.5 e 3.6 riportano la distribuzione dei progetti in base al tipo di progettualità.

<sup>38</sup> È possibile mettere in relazione questo aspetto con il parametro precedente, in quanto il maggior punteggio riservato, da una parte, agli Enti di elevate dimensioni in termini di popolazione residente, e, dall’altra, a comuni che si presentano in forma associata, contribuisce a penalizzare progetti che coinvolgono pochi Enti o comuni di piccole dimensioni.

<sup>39</sup> Considerando il primo aspetto, il punteggio assegnato è di dieci punti se gli Enti associati sono maggiori di dieci, di otto punti se sono compresi tra sei e dieci, di sei punti se sono compresi tra tre e sei Enti, di quattro punti se sono minori di tre e solamente due punti se il progetto è presentato da un solo Ente. Considerando il secondo aspetto, invece, vengono assegnati dieci punti ai progetti che hanno durata maggiore di dieci anni, otto punti a quelli che variano tra sei e dieci anni, sei punti a quelli compresi tra tre e cinque anni, e quattro punti ai progetti con durata inferiore ai tre anni.

**Tabella 3.5 – Distribuzione dei progetti secondo il numero di Enti proponenti**

Provincia	Forma di associazione	2006	2007	Punteggio
Totale	Singolarmente	47,1	50,2	2
	Fino a 2 Enti associati	16,9	14,9	4
	Da 3 a 5 Enti associati	24,0	22,6	6
	Da 6 a 10 Enti associati	9,8	10,9	8
	Oltre i 10 Enti associati	2,2	1,4	10
Totale		100,0 (N=225)	100,0 (N=221)	

Fonte: elaborazione IReR

Nonostante l'esplicita intenzione da parte della Regione di incentivare l'associazionismo tra enti, la tabella mostra come la metà dei progetti (47,1% nel 2006 e 50,2% nel 2007) sia presentato da un ente in forma singola. I valori contenuti nella tabella 3.6 mostrano, inoltre, come, anche considerando la durata del progetto, l'intento della Regione non sia stato pienamente raggiunto. Circa la metà degli Enti, infatti, ha presentato linee di azione senza alcuna progettualità temporale.

**Tabella 3.6 – Distribuzione dei progetti secondo la durata (in anni) del progetto**

Durata del progetto	2006	2007	Punteggio
Non esplicitata	47,1	50,2	0
Da 0 a 2 anni	13,8	14,5	4
Da 3 a 5 anni	29,8	24,9	6
Da 6 a 10 anni	1,8	1,8	8
Più di 10 anni	7,6	8,6	10
Totale	100,0 (N=225)	100,0 (N=221)	

Fonte: elaborazione IReR

Il fatto che nella metà dei progetti non sia esplicitamente presente alcun riferimento alla durata degli stessi rende opportuno l'incrocio fra i due elementi sopra evidenziati. Dopo aver costruito, infatti, una nuova variabile che sintetizzasse il numero di Enti (con solo due modalità, "Singolarmente" e "In associazione") è possibile verificare la relazione con la dimensione temporale dei progetti presentati.

Dalla tabella 3.7, si può constatare come quasi la totalità dei progetti presentati da un solo Ente (98% circa nel biennio) non faccia alcun riferimento alla dimensione temporale del progetto, mentre, al contrario, i progetti presentati da Enti associati tendono ad esprimere una continuità nel tempo (solo l'1,8% di questi ultimi non presenta una specifica dimensione temporale). Tra i progetti che coinvolgono più Enti, la maggior parte di questi prevede iniziative con durata superiore ai tre anni (71,1% nel 2006 e 69,1% nel 2007)

**Tabella 3.7 – Tipologia di Ente il progetto secondo la durata (in anni)**

<b>ANNO 2006</b>		
<b>Tipologia di Ente che presenta il progetto</b>		
<b>Durata del progetto</b>	<b>Singolarmente</b>	<b>In associazione</b>
Non esplicitata	98,1%	1,8%
Da 0 a 2 anni	0,0 %	27,2%
Da 3 a 5 anni	1,9%	55,3%
Da 6 a 10 anni	0,0 %	2,6%
Più di 10 anni	0,0 %	13,2%
Totale	100,0 (N=106)	100,0 (N=119)

  

<b>ANNO 2007</b>		
<b>Tipologia di Ente che presenta il progetto</b>		
<b>Durata del progetto</b>	<b>Singolarmente</b>	<b>In associazione</b>
Non esplicitata	98,2%	1,8%
Da 0 a 2 anni	,0%	29,1%
Da 3 a 5 anni	,0%	50,0%
Da 6 a 10 anni	,0%	3,6%
Più di 10 anni	1,8%	15,5%
Totale	100,0 (N=111)	100,0 (N=110)

*Fonte: elaborazione IReR*

Un ulteriore parametro utilizzato per la valutazione dei progetti riguarda il contenuto. Esso si articola in tre differenti voci: progetti inerenti a opere strutturali, a dotazioni tecnico-strumentali e alla sottoscrizione di Patti Locali per la sicurezza urbana. Ognuno di questi aspetti è stato premiato, in fase di valutazione, con un differente punteggio<sup>40</sup>. La tabella 3.8 mostra la distribuzione dei progetti inerenti la prima voce. I dati mostrano come due terzi degli Enti (65,8% nel 2006 e 69.7% nel 2007) non abbiano presentato progetti che riguardano la costruzione o la ristrutturazione dei Comandi. Questo dato conferma l'idea che i co-finanziamenti della Regione, nella maggior parte dei casi, non siano serviti per la costruzione, ad esempio, di unità decentrate sul territorio. Un esito, questo, preoccupante se consideriamo la necessità per le neonate realtà consortili (come le Unioni di Comuni) di garantire in tal modo una più incisiva presenza sul territorio di riferimento.

<sup>40</sup> Per i progetti connessi alla costruzione di un nuovo comando il punteggio è di dieci punti, per quelli riguardanti la ristrutturazione totale otto punti, mentre per la ristrutturazione parziale sei punti. Per progetti relativi all'implementazione di dotazioni tecnico-strumentali vengono dati otto punti. Per la sottoscrizione di un Patto Locale il punteggio è, invece, di sei punti.

**Tabella 3.8 – Contenuto del progetto: opere strutturali**

<b>Tipo di opera</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Punteggio</b>
No	65,8	69,7	0
Ristrutturazione parziale	22,2	21,3	6
Ristrutturazione totale	8,0	5,9	8
Costruzione	4,0	3,2	10
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	
	(N=225)	(N=221)	

Fonte: elaborazione IReR

Nel considerare tale dato, però, è necessaria un'ulteriore precisazione. Se da un lato l'incentivo regionale non sembra avere gli effetti sperati, dall'altro bisogna tener conto del fatto che opere strutturali di questo tipo impongono una maggiore disponibilità di fondi da parte delle singole amministrazioni. Il dispendio elevato di risorse economiche che questo tipo di opere prevede rappresenta un naturale fattore di disincentivazione. Una conferma empirica di questa interpretazione deriva dalla comparazione tra questo parametro e gli importi medi finanziati per ogni singola voce dei progetti (tabella 3.9).

**Tabella 3.9 – Importi medi finanziati per tipo di contenuto**

<b>Contenuto</b>		<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Tipo di opera strutturale</b>	No	34,551.51 €	30,719.10 €
	Ristrutturazione parziale	46,920.18 €	44,929.49 €
	Ristrutturazione totale	79,090.33 €	57,882.61 €
	Costruzione	155,048.56 €	114,077.00 €
<b>Dot. tecnico-strumentali</b>		45,281.76 €	35,209.20 €
<b>Sottoscrizione Patto Locale</b>		70,532.67 €	56,913.43 €
<b>Media totale</b>		<b>45,683.09 €</b>	<b>37,979.37 €</b>

Fonte: elaborazione IReR

Come si può notare dalla tabella, l'importo medio finanziato per la costruzione di un nuovo Comando o presidio territoriale decentrato è doppio rispetto all'importo di una ristrutturazione totale. Anche la distanza tra questo importo medio e i progetti che presentano la richiesta di dotazioni tecnico-strumentali e sottoscrizione di Patti Locali è evidente, a riprova dell'onerosità dell'intervento. Per concludere, anche se la costruzione di una nuova struttura (sia essa un Comando o un presidio) avrebbe facilitato l'assegnazione di un punteggio più alto (e conseguentemente, di un finanziamento più consistente), la maggior parte degli enti proponenti ha orientato la propria progettualità verso la ristrutturazione degli stabili già esistenti, o verso altre possibilità di spesa. In questo caso, dunque, non si può parlare di un vero e proprio incentivo, in quanto le risorse finanziarie di cui il singolo ente è dotato ne predeterminano la reale efficacia.

Rispetto al criterio di valutazione relativo all'incremento delle dotazioni tecnico-strumentali, dai dati analizzati emerge un esito pienamente conforme alle aspettative della Regione.

**Tabella 3.10 – Contenuto del progetto: dotazioni tecnico-strumentali**

<b>Dotazioni tecnico - strum.</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Punteggio</b>
No	3,6	6,3	0
Sì	96,4	93,7	8
Totale	100,0 (N=225)	100,0 (N=221)	

*Fonte:* elaborazione IReR

La quasi totalità dei progetti (tabella 3.10), infatti, prevede un incremento delle dotazioni tecnico-strumentali<sup>41</sup>, indipendentemente dall'anno considerato.

Nel caso dei Patti Locali per la sicurezza urbana (tabella 3.11), nonostante la regione assegni sei punti in più ai progetti che ne prevedano la sottoscrizione, tale punteggio non sembra funzionare come incentivo in quanto solo una minima percentuale dei progetti presentati (2,7% nel 2006 e 3,2% nel 2007) prevede l'attivazione di tale strumento.

**Tabella 3.11 – Contenuto del progetto: Patto Locale**

<b>Patto Locale</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Punteggio</b>
No	97,3	96,8	0
Sì	2,7	3,2	6
Totale	100,0 (N=225)	100,0 (N=221)	

*Fonte:* elaborazione IReR

L'ultimo parametro relativo alla valutazione dei progetti riguarda l'indice di rischio, utilizzato per valutare l'«emergenza criminalità» del territorio in cui viene sviluppato il progetto di sicurezza. Nel caso di Enti con un rischio considerato “alto” vengono assegnati dieci punti, nel caso di rischio “medio” otto punti, mentre nel caso di rischio “basso” sei punti. La tabella 3.12 mostra la distribuzione dell'indice rispetto ai progetti presentati.

**Tabella 3.12 – Distribuzione dell'indice di rischio**

	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>Punteggio</b>
Basso	74,2	86,8	6
Medio	14,2	8,2	8
Alto	11,6	5,0	10
Totale	100,0 (N=225)	100,0 (N=220)*	

\* Nel 2007 un Ente non ha ricevuto il punteggio relativo a questa voce

*Fonte:* elaborazione IReR

<sup>41</sup> Come dotazioni tecnico-strumentali la regione finanzia autovetture, moto, unità mobili, fuoristrada, biciclette, scooter, etilometro, autovelox, telelaser, macchina fotografica, cellulari, radio portatili, apparecchiatura per falsi documentali, motoslitte, natanti, telecamere digitali, veicoli elettrici, narcotest, torce, opacimetro, gabinetto di Polizia Scientifica, caschi da motociclista, computer, stampanti, fotocopiatrice, fax, centralino telefonico e binocoli.

Come si può evincere dai dati, i casi in cui l'indice assume un valore di "basso" rischio rappresentano la vasta maggioranza (74,2% nel 2006 e 86,8% nel 2007), mentre solo una percentuale minore (25,8% nel 2006 e 13,2% nel 2007) presenta un rischio "medio/alto". Anche in questo caso, è possibile constatare che la direzione intrapresa dalla Regione (ovvero quella di assegnare un maggior punteggio alle situazioni considerate ad «alto rischio criminalità») non trova un riscontro empirico nelle realtà sociali degli enti proponenti. Oltre a ciò, vale la pena di soffermarsi sulla costruzione di questo indice. Così come è descritto nella scheda di valutazione, esso è infatti costruito sulla base di dati derivanti dalle statistiche giudiziarie a livello nazionale, prodotti con cadenza biennale dall'ISTAT. In realtà, analizzando la documentazione che la Regione raccoglie per valutare i progetti, l'indice sembra mostrare qualche problematicità. Per gli Enti il cui territorio è a rischio criminalità, deve essere prodotta, infatti, una specifica documentazione comprovante l'emergenza sicurezza; tale documentazione, si legge nel d.g.r., consiste nella presentazione di relazioni di pubbliche autorità (Prefettura, Questura, ecc.), articoli di stampa e quant'altro possa essere ritenuto idoneo quale prova dell'effettiva emergenza. Incrociando l'indice di rischio calcolato e la presenza o meno della documentazione attestante la presunta emergenza criminalità (tabella 3.13), si può notare l'esistenza di una relazione. Il passaggio da "assenza di documentazione" a "presenza di documentazione" fa crescere decisamente il valore dell'indice di rischio. Il 95% degli Enti che non hanno presentato la documentazione, infatti, risulta essere a "basso" rischio, mentre il 90,5% di quelli che l'hanno presentata risulta avere un valore "medio/alto".

I dati sembrano dunque confermare l'equazione «presenza di documentazione = maggiore rischio». Più che riflettere sul metodo di assegnazione dei punteggi, va sottolineato come la documentazione presentata dagli Enti a dimostrazione della situazione di emergenza sia rappresentata principalmente da articoli di quotidiani, locali e nazionali, che riportano fatti di cronaca inerenti ad episodi di criminalità. Si deve constatare come i dati "oggettivi" relativi alla criminalità richiesti ai singoli Enti non siano affatto affidabili, poiché, nella maggior parte dei casi, questi sono assenti (nel caso in cui la Prefettura o le forze dell'ordine non abbiano fornito i dati all'Ente richiedente) oppure siano inutilizzabili poiché non significativi (nel caso siano riportati soli i dati per alcuni reati, oppure esclusivamente quelli ricavati dagli interventi della Polizia Locale). Se dunque, come ipotizzato, l'indice di rischio riflette la presenza di documentazione prodotta dal sistema mediatico, allora si potrebbe incorrere in un duplice pericolo: da un lato, quello di incentivare gli Enti alla produzione e alla raccolta meticolosa di una considerevole quantità di articoli di quotidiani (dove l'Ente che allega più articoli viene considerato quello più a "rischio" di criminalità); dall'altro, invece, quello di non tenere nella giusta considerazione il ruolo dei media che, come sostenuto anche in altre ricerche (ricerca IReR cod. 2005B035), contribuisce in maniera significativa alla costruzione «sociale» del fenomeno in/sicurezza. L'importanza che in questo modo viene assegnata a materiali come gli articoli dei quotidiani rispetto, ad esempio, alla presentazione puntuale di informazioni documentate sull'effettivo numero di reati compiuti sul proprio territorio, potrebbe generare alcuni nodi problematici. In quest'ottica, l'alta diffusione di notizie "allarmanti", indipendente dai dati

sui reati a disposizione, diverrebbe automaticamente un indice di rischio reale, tanto da giustificare l'accesso ai co-finanziamenti indetti dalla Regione Lombardia.

**Tabella 3.13 – Rapporto tra indice di rischio e presenza/assenza documentazione**

<b>ANNO 2006</b>		
	<b>presenza/assenza documentazione</b>	
<b>Indice di rischio</b>	Assenti	Presente
Basso	83,6%	13,3%
Medio	11,3%	33,3%
Alto	5,1%	53,3%
Totale	100,0 (N=195)	100,0 (N=30)
<b>ANNO 2007</b>		
	<b>presenza/assenza documentazione</b>	
<b>Indice di rischio</b>	Assenti	Presente
Basso	95,0%	9,5%
Medio	3,5%	52,4%
Alto	1,5%	38,1%
Totale	100,0 (N=199)	100,0 (N=21)

*Fonte: elaborazione IReR*

In conclusione, è possibile sottolineare alcune linee di tendenza che sono state individuate, analizzando i progetti presentati nel biennio 2006-2007. Si è cercato di evidenziare quali siano stati gli incentivi utilizzati dalla Regione Lombardia al fine di finanziare progetti che migliorino la situazione relativa al fenomeno dell'in/sicurezza urbana.

Tra i criteri adottati, una particolare importanza rivestivano i parametri che concorrevano alla determinazione della fascia di co-finanziamento. Visti nel loro insieme, tali parametri miravano a favorire lo sviluppo di progetti realizzati da enti:

- a) con una forte densità abitativa;
- b) in situazione di alto rischio di criminalità;
- c) che si presentavano in forma associata;
- d) con una progettualità da svilupparsi su un arco temporale medio – lungo;
- e) richiedenti misure relative ad opere strutturali, dotazioni tecnico-strutturali oppure alla costituzione di un Patto Locale per la sicurezza urbana;
- f) situati in una posizione geograficamente problematica (situazioni di isolamento, presenza di turismo o di zone aeroportuali).

A fronte di tali incentivi, come è emerso dall'analisi dei dati raccolti, non sempre i progetti presentati rispecchiavano queste caratteristiche. In particolare, studiando le peculiarità degli Enti e i contenuti dei progetti presentati, è possibile individuare delle contraddizioni. È riscontrabile, innanzitutto, una tendenza a presentare progetti che coinvolgono un unico Ente, senza tener conto, quindi, dei vantaggi, specie per i piccoli comuni (ossia la maggior parte tra quelli finanziati), di aderire



a forme associative e/o consortili. È interessante notare, tuttavia, che quando i comuni hanno deciso di presentare progetti in forma associata, tendevano a slegarsi dalle necessità contingenti, per promuovere una progettualità sul lungo periodo. Per quanto riguarda l'indice di rischio di criminalità, sono state avanzate delle riflessioni sulla costruzione dell'indice: esso, infatti sembra rispecchiare solo in parte le reali problematiche di sicurezza esistenti sul territorio, arrivando in realtà ad amplificare la percezione mediatica di tale rischio.

Rispetto ai contenuti dei progetti, invece, si nota come solo uno fra i criteri proposti (quello relativo alle dotazioni tecnico-strumentali) abbia realizzato le aspettative dell'attore regionale. Dall'analisi dei progetti, è emerso che la richiesta di dotazioni tecnico-strumentali ha avuto più successo rispetto alla previsione di opere strutturali ed alla sottoscrizione di Patti Locali per la sicurezza. La maggior parte dei progetti presentati dagli enti locali, infatti, prevedeva l'ampliamento o il miglioramento delle loro dotazioni tecnico-strumentali, declinata nell'acquisto di dispositivi per la video-sorveglianza, autoveicoli e strumentazioni tecniche per la Polizia Locale. L'onere finanziario che gli interventi di ristrutturazione/costruzione dei comandi e presidi decentrati richiedeva, sembra invece averne scoraggiato la promozione, specie per gli Enti di dimensioni più ridotte. Il Patto Locale, infine, non ha riscosso il successo sperato, probabilmente per l'impossibilità, date le caratteristiche del bando, di finanziare le spese correnti relative all'implementazioni di tali strumenti sul territorio. Solo una percentuale irrilevante dei progetti (0,9% per il 2006 e 1,8% per il 2007) prevede la sottoscrizione di un Patto Locale, nonostante questo comporti l'aggiunta di sei punti rispetto al punteggio totale in fase di valutazione.

A conclusione dell'analisi sui progetti di co-finanziamento presentati alla Regione, un aspetto che ci sembra importante sottolineare (in quanto costituisce un elemento ricorrente nella lettura dei dati raccolti) è l'apparente strumentalità dell'azione progettuale delle amministrazioni locali in materia di sicurezza urbana: anche a causa di un eccesso di standardizzazione dei criteri di valutazione di tali progetti, secondo le normative regionali, i dossier esaminati puntano ad un'immediata soddisfazione di tali parametri, senza una reale analisi delle problematiche del territorio. Prova ne è che la gran parte dei progetti presentati punta al puro e semplice ottenimento di finanziamenti per l'installazione (visibile alla popolazione e spendibile politicamente) di sistemi di videosorveglianza e per l'incremento delle dotazioni tecnico-strumentali delle forze di polizia locale. Altri possibili interventi, invece, sono stati del tutto ignorati dagli enti presentanti, nonostante la Regione intendesse incentivarli, in sintonia con la legge regionale n.4/2003. Per esempio, pochissime amministrazioni hanno presentato richieste legate ad una progettualità di medio-lungo periodo, che avrebbero preteso una capacità di pianificazione ed una lettura attenta e continua delle specificità territoriali di ben altro respiro. Inoltre, scarsa è stata l'incidenza dello strumento del patto locale di sicurezza urbana rispetto ai dossier presi in considerazione: anche in questo caso, l'aver legato il co-finanziamento ad interventi di taglio più tecnico-situazionale ha portato le (poche) amministrazioni che hanno inserito il patto all'interno del progetto ad utilizzarlo in chiave puramente strumentale

all'ottenimento di un punteggio più elevato, senza una valutazione attenta delle possibilità (anche di tipo preventivo) che tale strumento avrebbe offerto.

L'analisi dei progetti presentati dovrebbe indurre la Regione – nel suo ruolo di coordinamento delle politiche per la sicurezza urbana – ad una riflessione riguardo alle voci di finanziamento individuate: l'obiettivo di ampio respiro dovrebbe essere rivolto a conciliare le diverse esigenze del territorio con una progettualità mirata a risposte non puramente emergenziali, ma che propongono analisi articolate dei problemi locali e risposte preventive di medio-lungo periodo.

### 3.3. Il ruolo del progetto all'interno della policy locale in materia di sicurezza

Cercheremo ora di porre in evidenza in che modo si delineano anche nei sette contesti studiati in profondità nel corso della ricerca queste visioni non sempre collimanti fra politiche di sicurezza della Regione Lombardia e progetti di co-finanziamento presentati. Questi ultimi giocano un ruolo all'interno del quadro più ampio di politiche ed interventi per la sicurezza che ogni singola amministrazione sviluppa nel proprio contesto, oppure la presentazione delle domande di co-finanziamento risponde a logiche del tutto peculiari e avulse dalle reali esigenze di sicurezza provenienti dal territorio? E, in quest'ultimo caso, quali sono i suggerimenti e le richieste che gli amministratori locali rivolgono all'Ente Regione per individuare modalità di co-finanziamento dei progetti in materia di sicurezza maggiormente rispondenti alle specificità locali?

In linea con le tendenze generali esplicitate all'interno del precedente paragrafo, anche nei sette comuni in cui è stato condotto l'approfondimento qualitativo della presente ricerca sono stati finanziati prevalentemente due differenti voci di spesa: la prima è quella inerente all'approvvigionamento di dotazioni tecnico-strumentali per le Polizie locali. Tutte le amministrazioni comunali sentite hanno, infatti, colto l'opportunità concessa dal co-finanziamento regionale per ammodernare il parco dei veicoli automobilistici e motociclistici da fornire alle proprie strutture di Polizia Locale. In alcuni casi, tali vetture sono state equipaggiate con particolari dotazioni, per renderle idonee allo svolgimento dei compiti di polizia di prossimità e di ascolto dei cittadini nei diversi quartieri.

«Con il nuovo progetto finanziato dalla Regione Lombardia, abbiamo acquisito dei nuovi fondi e andremo ad acquistare un nuovo mezzo, il mezzo attrezzato da ufficio mobile. La difficoltà era quella... allora, venendo via dai comuni, abbiamo perso un po' il contatto diretto con le persone che il singolo vigile aveva, perché al di là di tutti i difetti che aveva... ma aveva un grande pregio, che era di conoscere tutto di tutti e per molti essere un punto di riferimento a cui... cioè andavano a dirgli qualsiasi tipo di cosa gli succedeva. Questo tipo di rapporto diretto l'abbiamo... lo stavamo un po' perdendo. [...] Allora, il servizio che vogliamo fare, che stavamo già un po' facendo ma non avevamo i mezzi... con questo mezzo attrezzato, è quello di

ritornare sulle piazze, nei luoghi pubblici, nei giardini, per cercare di riavvicinarci alle persone, senza per forza dover fare la contravvenzione» (SOR\_01).

«Ahimé finanziano solamente dei beni, delle dotazioni strumentali, che noi abbiamo utilizzato per rinforzare e migliorare il patrimonio in dotazione dei nostri vigili, per cui abbiamo adesso le videocamere, dei mezzi in più, un'Unità mobile» (CIN\_01).

Fra le altre strumentazioni per i corpi di Polizia Locale acquistate attraverso queste forme di co-finanziamento, è possibile includere un deciso rinnovamento delle armi e degli altri strumenti di difesa personale in dotazione agli operatori (almeno in tutti quei Comuni che non hanno effettuato la scelta di non armare i propri corpi di Polizia Locale). In alcune strutture, le esigenze dettate dalla folta e preoccupante presenza di stranieri irregolari sul territorio e dalle procedure di attivazione della normativa sull'immigrazione clandestina ha provocato la richiesta di acquisto di moderne e costose apparecchiature per il rilievo e la catalogazione delle impronte dattiloscopiche e per la fotosegnalazione dei soggetti trovati in condizione di irregolarità. In altri casi, sono state acquistate apparecchiature per la rilevazione delle infrazioni al codice della strada o dei sinistri su cui intervengono le pattuglie di agenti. Solo in pochi limitati casi, all'acquisto di tali strumenti s'è affiancata la realizzazione di opere murarie, per la ristrutturazione dei comandi, l'apertura di nuovi posti di polizia decentrati o l'aggiornamento tecnologico delle Centrali Operative: ciò è probabilmente dovuto al costo economico del compimento di questo tipo di interventi, che devono essere co-finanziati per una fetta comunque consistente dai fondi comunali.

«Guardi, molto onestamente, il progetto che si è portato in Regione quest'anno, deve come sempre tenere conto del co-finanziamento del Comune. Quindi io devo... quindi dobbiamo portare avanti un progetto sapendo quello che il comune può spendere anche. E può spendere ben poco. [...] la dotazione tecnica, che è quella su cui abbiamo speso, è buona; i nostri veicoli sono buoni. Abbiamo comprato dei veicoli ultimamente... gli agenti hanno detto che sono belli, gli piacciono, sono funzionali, sì, contenti. Cosa abbiamo fatto ancora... in funzione dei mondiali [di ciclismo], abbiamo chiesto... vogliamo iniziare a dotare di apparecchiatura, di GPS, le nostre vetture e una certa parte di radio dei nostri agenti. È una questione di sicurezza, non è per individuare dove sono, ma anche in funzione del loro spostamento. Se io li vedo col puntino, gli dico che il problema è qua, spostato quel puntino, non quell'altro puntino, e quindi questa è una spesa che si farà. Poi, ad esempio, ci sono dei mezzi da sostituire per forza, perché ci sono quelli che sono obsoleti, superati, e vanno sostituiti, quelli nel limite del possibile. E poi, stiamo cercando di sostituire una parte... vediamo se è possibile farlo... di un opacimetro, per i controlli di viabilità sulle emissioni di polveri dannose. Quello... va beh... non rientra nella sicurezza, però è una sicurezza riguardo alla salute. Per cui quello è un acquisto doveroso, stiamo cercando di inserirlo. Se non riusciamo, cercheremo di inserirlo l'anno prossimo» (VA\_20).

«Abbiamo rivisto il parco mezzi, abbiamo rivisto il sistema di trasmissione radio, abbiamo potenziato la telesorveglianza, abbiamo fornito il personale di strumentazione informatica ed operativa utile. Come dire, è per noi davvero un elemento di... ma anche di gratificazione, perché poi fare le cose, farle con la strumentazione, sapendo che ogni anno puoi migliorare, puoi ottenere qualcosa in più rispetto alla tua capacità di dare risposte, è fondamentale [...] noi abbiamo allestito e messo in campo un ufficio di Polizia a Lunetta, decentrato, che prima non avevamo; quindi, con la dotazione informatica, con la strumentazione che era necessaria... No, è utile, è utile perché spesso per dire, la struttura, il fatto di poter investire sulle strutture è anche un modo per dare delle risposte a livello territoriale locale, per aprire un ufficio di polizia nella zona

periferica; è una bella risposta alle esigenze di sicurezza e di percezione di sicurezza che si hanno, per cui anche su quel versante è stato colto... sono state accolte le necessità che avevamo. Tant'è che noi ne abbiamo subito approfittato per sfruttarle, per far funzionare un ufficio di polizia che adesso là a Lunetta funziona, e che nell'ambito del contratto di quartiere è stato previsto proprio in maniera più strutturata» (MN\_02).

Accanto alle dotazioni tecniche per i corpi di Polizia Locale, l'altra voce di spesa presente in quasi tutti i progetti presentati (con l'avvertenza che la sua assenza in alcuni di questi progetti è dovuta all'ottenimento di tali dispositivi nei progetti presentati negli anni precedenti al 2006) è relativa all'acquisto ed installazione di apparati di video-sorveglianza a circuito chiuso in zone delle città considerate particolarmente problematiche. Molto spesso tale voce di spesa costituisce la parte più cospicua del finanziamento erogato dalla Regione (specie laddove non sono finanziate costruzioni o ristrutturazioni di immobili), al di là dell'effettivo ritorno, in termini di sicurezza sul territorio, per l'amministrazione locale richiedente.

«Fin dal primo anno in cui era operativa la legge, che allora era quella del 2000, io ero già qua e quindi subito il primo anno ho presentato un progetto con cui abbiamo finanziato gran parte del sistema di telecamere che tuttora funzionano. E per gli anni successivi, io sequenzialmente, mi sono sempre concentrato su acquisti di cose che servono» (ROZ\_02).

«La videosorveglianza è un servizio che da poco si è avviato, ed essendo anche questo mobile, c'è la possibilità di farlo partire in questo momento nei contesti dove stiamo operando e successivamente, quando si deciderà di spostarlo in altre zone della città, sarà possibile farlo. [...] rispetto alla nostra progettazione, è chiaro che il fatto di avere aiuti in questo senso ha fatto sì che si sia proceduto per quanto era possibile» (CIN\_01).

«Noi abbiamo messo diverse telecamere: ne abbiamo una ventina; molte sono state finanziate, adesso non ricordo quali però co-finanziate dalla Regione, e anche queste danno delle risposte che ci si immaginava» (MN\_02).

«Noi siamo stati i primi, già negli anni, diciamo... a fine anni '90 abbiamo, anzi già anche prima, direi 1995-96, fra i primi siamo stati ad installare come Comune la videosorveglianza.

Quindi, è già previsto lo sviluppo di questa innovazione tecnologica, che si potesse veramente sempre più utilizzare per svariate esigenze di sorveglianza, di controllo del territorio, di monitoraggio soprattutto anche delle situazioni in ogni momento, diciamo che è stato... abbiamo all'incirca 50 telecamere.

*Infatti anche nel nuovo progetto c'è una sorta di upgrade...*

Sì, quindi abbiamo circa 50 telecamere sparse sul territorio e controllano vari ambiti zonali in modo molto... diciamo particolareggiato, anche grazie alla fibra ottica... nitido, si vedono tutte queste immagini, che vengono poi immagazzinate e distrutte automaticamente dopo due o tre giorni» (VA\_21).

Tutta questa serie di migliorie tecnologico-strumentali, per quanto apprezzata dagli amministratori per accrescere la capacità di risposta e l'efficacia negli interventi delle proprie strutture di Polizia Locale, è stata peraltro considerata ormai più che sufficiente ad esaurire le esigenze di rinnovamento e miglioramento delle dotazioni dei vari corpi di polizia. Nei diversi contesti di ricerca analizzati, tutti gli amministratori locali impegnati nel settore della sicurezza urbana e gran parte dei comandanti delle strutture di Polizia Locale hanno sottolineato l'ottima qualità

e quantità delle proprie dotazioni tecniche, ma al tempo stesso hanno lamentato l'impossibilità di dare risposta, attraverso lo strumento del co-finanziamento, alle pesanti lacune di organico dei corpi. La quasi totalità dei soggetti intervistati considererebbe necessario ripristinare le precedenti procedure di erogazione dei co-finanziamenti in spesa corrente, per poter finanziare quelle che oggi appaiono, in modo sempre più evidente, le reali esigenze avvertite sul territorio: da un lato, l'assunzione di personale di Polizia Locale (in pianta stabile o anche a tempo determinato), ormai considerato quasi ovunque numericamente inadeguato a sostenere la vastità e complessità di richieste provenienti dagli amministratori locali e dalla popolazione (sulle gravi carenze di organico di una parte rilevante delle strutture di polizia locale della Regione, cfr. anche la precedente ricerca IReR Lombardia "*Determinazione di standard minimi di servizio ed organico di Polizia Locale per ambiti territoriali della Lombardia*", cod. 2007B019); dall'altro, l'estensione del nastro orario, per consentire il pagamento di servizi aggiuntivi rispetto a quelli ordinariamente previsti, o l'esecuzione di straordinari nelle fasce orarie serali e notturne, in linea con le richieste in tal senso provenienti dalla cittadinanza.

La domanda da parte della popolazione di una più capillare copertura del territorio da parte degli operatori di polizia locale e dell'effettuazione da parte loro di servizi di pattugliamento aggiuntivi negli orari serali e/o notturni appare, infatti, una costante presente in tutti i nostri studi di caso: ciò rappresenta, probabilmente, un segno ulteriore di quella complessiva perdita di tenuta delle reti di controllo sociale informale nei diversi quartieri considerati (anche se con accenti differenziati, a seconda delle specificità locali), che in questa ed in altre precedenti ricerche era stata evidenziata come diretta conseguenza di una serie di profonde trasformazioni della vita urbana (cfr. il par. 2.1 dell'attuale ricerca, ma anche il capitolo 5 della ricerca IReR Lombardia "*Costruzione di un sistema per l'analisi dei rischi e la formulazione di scenari nell'ambito della sicurezza urbana*"). A fronte della dissoluzione dei legami di coesione sociale interni alla popolazione, sale pertanto la domanda di un surrogato di tale efficace forma di controllo, che non può che essere costituito *in primis* dalla presenza visibile e rassicurante di rappresentanti della forza pubblica, concentrata soprattutto nei quartieri e nelle fasce orarie percepite come maggiormente pericolosi o frieri di disagio. A fronte dell'espansione di tale domanda di sicurezza, però, le amministrazioni locali si trovano in difficoltà finanziarie, per la riduzione dei trasferimenti operati dallo Stato centrale, per l'imposizione di vincoli di bilancio sempre più rigorosi (specie in seguito all'introduzione del patto di Stabilità Interno) e per l'estensione della gamma di servizi al cittadino che potenzialmente sarebbero interessati dalla predisposizione di politiche di sicurezza coerenti con la multidimensionalità di tale fenomeno. In quest'ottica, quindi, l'attuale procedura di co-finanziamento regionale viene valutata come scarsamente rispondente alle reali esigenze di amministrazioni e polizie locali, pur restando uno strumento impiegato da Comuni e Province per ridurre l'impatto economico di interventi e misure ugualmente utili alla popolazione.

«Come strumenti e tecnologie i comandi sono abbastanza rapportati alle esigenze del territorio, quindi stiamo parlando di veicoli, centrali operative, mezzi di comunicazione, strumentazioni e tecniche idonee. Ecco, quello che manca è il personale: vediamo che negli uffici c'è carenza di personale e ancora di più sulla strada, perché vediamo ancora di più che un comando di Bergamo a tutt'oggi con la carenza di personale non può garantire assolutamente un servizio notturno: purtroppo, adesso si arriva fino a mezzanotte, fino alle 24... sarebbe molto qualificante, oltre alle strumentazioni tecnologiche, che per la maggior parte la Regione ci finanzia e in alcuni casi ci finanzia fino al 70%... Ecco, dal punto di vista delle dotazioni è qualificante, dal punto di vista del personale un po' meno. Ci vorrebbe più personale; e purtroppo la finanziaria ha bloccato le assunzioni anche, con tutti i problemi conseguenti» (BG\_21).

«Tornando alla Regione, credo che abbia nei confronti della sicurezza un atteggiamento positivo; non solo, ma che abbia un atteggiamento positivo sul fronte del finanziamento di alcune attività, purtroppo soltanto per quanto riguarda le dotazioni strumentali. Dalle videocamere, alle motociclette, alle macchine, alle armi... credo che abbiano fatto molto. Però non per gli uomini [...] il problema è quello delle risorse umane: lì purtroppo non c'è un finanziamento, quindi noi possiamo riempirci di strutture elettroniche e non avere il personale che le gestisce. Questo io l'ho dichiarato spesso, o attraverso la finanziaria nazionale o attraverso le normative regionali dovremmo... perché poi è quello che manca e lo vediamo. Grandi sforzi... tutti i sindaci lo chiedono, però sono le città che veramente... per le dimensioni... tutti chiedono persone, non chiedono telecamere; ne abbiamo fin troppe di telecamere» (BG\_23).

«Il nostro bisogno rientra nell'organico. Abbiamo bisogno di più persone, maggiore personale, di più agenti, perché se vogliamo realizzare quella copertura che vogliamo realizzare di presenza nei quartieri, con il rispettivo ruolo che ci siamo detti prima della polizia municipale che è di riferimento su tutto, per il cittadino, per l'anziano bisognoso di conforto... Quindi, un ruolo che ha un grande significato sociale oltre che di valutazione, perché quando si è lì si vedono le cose subito e si può intervenire con un'azione di prevenzione... Bene le attrezzature, bene tutto, ma abbiamo bisogno di persone che possono svolgere azioni volte a contribuire alle nostre intenzioni sul territorio. [...] Abbiamo bisogno delle persone per tutte queste ragioni che poi rientrano in questa idea di sicurezza» (MN\_01).

«Guardi, [quella della Regione] è un' impostazione generale che andrebbe bene se la contrattualistica degli enti locali consentisse una... mmm.. dotazione economica adeguata per far fronte alle tematiche di cui le parlavo prima. In realtà, così non è... nel senso che per molti enti avere a disposizione quella spesa corrente, quella quantificazione economica di spesa corrente, consentiva la soluzione di molti problemi. Quindi di conseguenza, è un'ottima scelta quella di finanziare in conto capitale, ma solo se sostanzialmente ci sono i mezzi ecc.. Però, soprattutto per i piccoli comuni, è una scelta limitativa, molto limitativa. Mi rendo conto che la maggior parte dei piccoli enti lavora fuori fascia; fuori fascia vuol dire che fanno le loro sei ore, e poi magari ne fanno altre tre o quattro in straordinario pagato a tariffe diversificate. Naturalmente, se non c'è la tariffa diversificata, i comuni non... cioè, la gente non lavora... insomma, fanno le loro sei ore. Quindi, di conseguenza, va a impedire un po' questo tipo di sviluppo della presenza» (PIO\_02).

«Premesso che per noi era molto meglio prima, che invece di finanziare le strumentazioni tecniche, finanziavano le risorse economiche per fare i servizi. E tant'è vero che la richiesta che è stata fatta quando fu fatto l'incontro tra la Moratti, il presidente Penati, Minniti e una decina di sindaci dell'hinterland e il Prefetto e il Questore di Milano, l'esigenza era: togliamo da questi famosi Patti di Stabilità la possibilità dei comuni di finanziare queste attività, perché riteniamo che, se il problema della sicurezza è una priorità, i servizi devono andare avanti. Quindi, per noi non ci serviva comprare quelle strumentazioni: queste strumentazioni ci servivano, ma le avremmo potute comprare noi, tranquillamente. Invece avremmo voluto – cosa che succederà adesso con i patti metropolitani per la sicurezza – finanziare i servizi. Allora, per esempio, per noi potenziare le attività dei servizi appiedati dei quartieristi è un valore aggiunto. Perché? Per-

ché agisce sul fronte della prevenzione. [...] noi abbiamo sempre fatto progetti che andavano alla finalità di aumentare i servizi. La regione Lombardia, per motivi che non conosco e non mi competono – ma credo e mi auguro che cambi opinione – ha cercato di non far finanziare più i progetti, ma di far finanziare le strumentazioni. Sicuramente le strumentazioni sono utili, però se noi abbiamo gli strumenti ma non abbiamo le risorse per mandare avanti i servizi, il problema è un cane che si morde la coda» (ROZ\_01).

Un altro aspetto su cui concordano le interviste effettuate nei diversi contesti e l'analisi della totalità dei progetti di co-finanziamento presentati è quello relativo alla portata della progettualità elaborata dalle rispettive amministrazioni comunali: anche dalle parole dei nostri interlocutori si coglie come i vari progetti presentati siano quasi sempre associati a delle logiche strumentali all'ottenimento di risorse finanziarie sul breve periodo, e quasi mai vadano a rientrare in una prospettiva più duratura e coerente con la globalità delle strategie eventualmente elaborate in ogni singolo contesto. Si ha l'impressione che, rispetto al quadro più ampio delle politiche per la sicurezza urbana attivate nelle diverse realtà studiate, i progetti di co-finanziamento presentati alla regione Lombardia rivestano un ruolo decisamente limitato. Anche in considerazione dell'impossibilità di programmare interventi in spesa corrente, ogni amministrazione presentante si limita a predisporre un piano di spesa coerente più con i criteri esplicitati dalla normativa regionale per la concessione dei finanziamenti che non con la propria vision di fondo in materia di sicurezza urbana. In quasi tutti i casi, i progetti riguardano interventi da realizzarsi entro l'anno immediatamente successivo alla concessione dell'importo richiesto, e solo in un caso (quello di Cinisello Balsamo) le misure intraprese sembrano sposarsi con un'ottica di medio-lungo periodo, dovuta però alla presenza di un contratto di quartiere preesistente rispetto al progetto stesso. Questo "respiro corto" delle misure contenute nei progetti di co-finanziamento sembra in parte dovuto alle modalità di presentazione ed ai criteri di valutazione dei dossier fissati dagli organismi regionali. In parte, invece, questo esito appare il frutto di una linea di tendenza più generale delle amministrazioni locali ad occuparsi del tema della sicurezza urbana in termini emergenziali, con interventi orientati a dare un'immediata risposta alle richieste securitarie della popolazione e ad ottenere rapidamente il consenso popolare, più che a programmare nel tempo interventi complessi sulle problematiche di carattere sociale che contribuiscono al dilagare del sentimento di insicurezza.

«Molto spesso la legge regionale è stata presa semplicemente come scusa per farsi dare dei finanziamenti. Per carità... poi i mezzi, le telecamere e quant'altro si comprano, però sicuramente sono sovradimensionati rispetto alle realtà dei paesi, alle esigenze dei paesi. Visto che la regione – giustamente in questo caso – paga, i finanziamenti cadono a pioggia... Cioè, chi ne fa richiesta e chi rientra in un determinato tipo di parametri, ovviamente li asseconda. Però, è stato uno e secondo me uno dei grossi problemi che abbiamo in regione Lombardia, cioè che è stato dato troppo a tutti, quindi con un dispendio di energie, soprattutto economiche, molto importanti. Poi ogni comando ovviamente... in qualsiasi comando il personale è sempre poco, ma penso che questa sia una problematica generale nella polizia locale» (BG\_21).

«Per venire incontro alla sua domanda, proprio in maniera sincera... gli acquisti che facciamo, sì, sono delle dotazioni utili, delle dotazioni che sicuramente implementano la sicurezza del no-

stro personale e l'operatività intesa come mezzi, ma per venire incontro alle esigenze [della popolazione], bisogna agire sulle necessità del nostro personale. Quindi, sulle spese correnti con l'estensione del nastro orario, e se possibile anche delle assunzioni. Che non possiamo permetterci perché la nostra amministrazione è legata al Patto di Stabilità, è legata al fabbisogno, è legata a tante cose che lei ben sa, quindi...» (VA\_20).

«Abbiamo iniziato a pensare ad un servizio più mirato di presenza nei quartieri per... per... Non più in un'ottica di interventi "mordi e fuggi", o comunque che rispondono alle caratteristiche dell'urgenza e dell'emergenza, ma con un minimo di programmazione, con una visione più ampia, e un rapporto più stretto con i cittadini, per poter poi ovviamente collaborare a più stretto contatto con altri settori [dell'amministrazione], cercando di iniziare questo lavoro intersettoriale» (CIN\_06).

«Sotto sotto, la radice della debolezza è sempre la stessa... e cioè il fatto che la vecchia amministrazione e la nuova amministrazione hanno come priorità il consenso politico a livello corto e elettorale. Che poi qualcuno con maggiore ambizione e con maggiore cervello l'abbia fatto in modo più fine e qualcuno forse lo sta facendo in maniera più grossolana e quindi meno efficace... però alla fine, di fatto, sempre quello è, che loro vorrebbero dare l'immagine ai cittadini di fare qualcosa ma senza farlo sul serio, perché farlo sul serio è una tremenda grana. Solo che con questo, ci sbattono noi in prima linea perché dicono "ok, dai, facciamo sul serio", tranne poi tirare indietro la corda appena la cosa diventa troppo bollente: "ah no, questo progetto è fallito; ciao e arrivederci"» (PIO\_07).

Al di là di un problema generale di perdita di capacità di visione strategica sui problemi della sicurezza, dovuta ad una sempre più frenetica rincorsa delle emergenze sul territorio che diverse amministrazioni locali stanno puntualmente sperimentando, c'è però anche una questione legata allo strumento in sé del cofinanziamento regionale. I progetti di sicurezza presentati alla Regione rivestono, infatti, un ruolo particolare all'interno delle più ampie politiche di sicurezza degli enti locali: l'individuazione dei principi e dei criteri di presentazione contenuta all'interno del DGR 01/08/2006 n. VIII/3115 ha fatto sì che essi costituissero uno strumento ideale per l'ottenimento di mezzi e dotazioni per il proprio corpo di Polizia Locale e per il finanziamento di alcune limitate misure di prevenzione situazionale sul territorio (telecamere in primis), ma del tutto inadeguato al sostegno più complessivo delle diverse strategie attivate in materia di sicurezza urbana. La limitazione ai finanziamenti in conto capitale di mezzi tecnici e attrezzature ha impedito concretamente la possibilità di stimolare le singole amministrazioni comunali alla presentazione di progetti originali, di ampio respiro (anche relativamente alla durata temporale del progetto) e maggiormente adeguati alle specifiche problematiche dei contesti. Quasi tutti i progetti presentati hanno così un'impostazione altamente standardizzata e rivolta al puro ottenimento di mezzi operativi immediati, spesso e volentieri avulsi dalla *vision* più complessa che l'amministrazione comunale cerca di perseguire attraverso altre voci di spesa. Sempre che ciò non sia, ovviamente, reso impossibile dall'esiguità dei fondi del bilancio comunale destinabili al finanziamento in spesa corrente di interventi e iniziative che richiedono forme di progettualità relativamente complesse.

In che modo, quindi, si potrebbe modificare tale strumento per renderlo maggiormente rispondente alle specifiche esigenze dei differenti contesti? I soggetti intervistati nei sette studi di caso della ricerca hanno posto l'accento su due differenti



tipi di suggerimenti. In primo luogo, come già anticipato in precedenza, hanno auspicato un ritorno a forme di finanziamento di spese correnti per l'assunzione di nuovo personale e/o per la predisposizione di servizi aggiuntivi, attraverso l'estensione del nastro orario. Si tratta di un'esigenza ribadita dalla totalità dei nostri interlocutori, con accenti particolarmente marcati in quei contesti dove le risorse umane a disposizione appaiono più palesemente ristrette, a fronte degli impegni complessivi delle rispettive strutture. Al tempo stesso, per evitare eventuali abusi nella richiesta di accesso a finanziamenti di questo tipo, essi suggeriscono alle autorità regionali di predisporre controlli più severi sul rispetto delle tabelle orarie e delle specifiche modalità di svolgimento dei servizi aggiuntivi richiesti (oltre che, ovviamente, dell'effettiva assunzione di personale, nel caso di finanziamenti concessi a tale scopo).

In secondo luogo, viene proposto alla Regione di introdurre forme di presentazione del progetto e criteri di valutazione per l'ottenimento dei finanziamenti meno rigidi di quelli attuali e più aperti alla concertazione con l'attore locale, in modo che vengano maggiormente tenute in considerazione le specificità dei singoli contesti e le reali esigenze provenienti dal territorio. In particolare, alcuni amministratori suggeriscono alla Regione la somministrazione di questionari ad hoc precedenti l'erogazione dei finanziamenti, per poter conoscere in modo più completo le reali esigenze in tema di sicurezza di ogni singola amministrazione richiedente; altri, invece, propongono forme di contrattazione bilaterale fra ente richiedente e Regione sulla quantità e qualità dei finanziamenti da erogare, in cambio di garanzie di effettiva realizzazione delle misure proposte.



## *Conclusioni*

In questo paragrafo conclusivo, cercheremo di riprendere i principali risultati emersi dall'indagine empirica, cercando poi di declinarli in possibili azioni che l'attore regionale potrebbe intraprendere in futuro.

Dai contesti analizzati, appare evidente che la domanda di sicurezza che la popolazione ha rivolto alle istituzioni locali ha assunto negli ultimi anni rilevanza crescente, a prescindere dalle specificità territoriali (nei contesti urbani così come in quelli peri-urbani o rurali). Ciò che diverge è, in parte, il contenuto delle richieste e l'intensità delle problematiche avvertite. Ma, in modo apparentemente singolare, l'allarme legato alla percezione di insicurezza si caratterizza in termini analoghi nelle differenti zone della regione, confermando la necessità di studiare il fenomeno della sicurezza urbana mediante categorie concettuali multidimensionali, non necessariamente legate alle emergenze di natura criminale che puntualmente possono manifestarsi. In quest'ottica, si è dimostrato particolarmente fruttuoso l'approccio utilizzato in questa ricerca, che ha confermato le ipotesi elaborate in precedenti studi (vedi la ricerca IReR Lombardia "*Costruzione di un sistema per l'analisi dei rischi e la formulazione di scenari nell'ambito della sicurezza urbana*", cod. 2005B035) che mettevano in relazione l'in/sicurezza dei cittadini con le trasformazioni delle forme post-moderne della coesistenza urbana.

Così, non appare del tutto sorprendente l'aver riscontrato che a Soresina, in assenza di fenomeni devianti o criminali di ampia portata, si manifesti lo stesso tipo di allarme sociale verificatosi in alcuni quartieri della metropoli milanese o del suo hinterland: questi fenomeni appaiono, infatti, più legati alla frammentazione dei legami coesivi fra gli abitanti dei quartieri che non ad un rischio immediato che essi avvertono di restare vittima di reati o comportamenti anti-sociali. Tuttavia, si è altrettanto verificato che gli elementi di visibile degrado fisico o la presenza di soggetti considerati "minacciosi" dalla maggioranza dei cittadini può alimentare il sentimento di insicurezza della popolazione, tanto nei contesti più a rischio quanto in quelli apparentemente più "idilliaci" (anche se, com'è ovvio, con accenti differenti).

La domanda di sicurezza della popolazione ha un ulteriore aspetto in comune fra i differenti ambiti: essa si esprime prevalentemente attraverso un'ossessiva richiesta di presenza fisica e rassicurante sul territorio delle istituzioni e dei suoi rappresentanti. Riteniamo assai probabile che tale esigenza sia da mettere in correlazione da un lato con la diffusione mediatica di notizie attinenti a fenomeni criminosi, che

rende di fatto “a-territoriali” tali eventi, percepiti come minaccia reale, a prescindere dalla loro reale entità e dal luogo in cui si sono verificati. Dall’altro, tale richiesta appare la diretta conseguenza di un indebolimento su scala locale delle tradizionali forme di controllo esercitato in modo endogeno dai cittadini: nel momento in cui i legami di vicinato si affievoliscono e perde di pregnanza il riferimento a comuni codici comportamentali, la popolazione avverte in modo crescente l’esigenza di trovare un surrogato a questo tipo di controllo del territorio, e fa pertanto convergere le proprie richieste di protezione sugli attori istituzionali (*in primis*, le forze di polizia nazionali e locali).

Questo tipo di domanda che la cittadinanza esprime alle proprie istituzioni locali ha determinato conseguenze sulle strategie elaborate dalle amministrazioni locali in materia di sicurezza e sui compiti demandati alle strutture di polizia locale. Per quanto riguarda le politiche di sicurezza impostate da Province e Comuni sul territorio lombardo, è emerso che la vecchia dicotomia fra amministrazioni locali di centro-destra (teoricamente più legate a interventi di carattere «law and order») e di centro-sinistra (maggiormente attratte da misure di prevenzione sociale) è oggi ormai superata. Infatti, indipendentemente dalla diversa struttura di opportunità politiche presenti nei singoli contesti, si assiste oggi ad una sostanziale convergenza fra amministrazioni di diverso colore politico, fondata sul tema del rispetto della legalità e sull’accentuazione di strumenti e azioni legate alla prevenzione situazionale della devianza: su tutto il territorio lombardo proliferano, così, progetti sempre più sofisticati di videosorveglianza a circuito chiuso (al di là del loro effettivo utilizzo in chiave preventiva, come si evince dall’analisi contenuta nel par. 2.3); al tempo stesso, viene ampliata la tendenza a ricorrere alla polizia locale e ai suoi servizi di prossimità per un’azione di presenza puntuale e rassicurante dell’istituzione locale nei diversi quartieri.

Appare, dunque, fuorviante ogni riferimento ad una presunta visione dicotomica dell’azione politica in materia di sicurezza che vorrebbe opporre interventi di taglio prevalentemente repressivo a strategie che accentuano la dimensione socio-preventiva del fenomeno: dal ricco materiale empirico raccolto, diventa ancor più verosimile l’assunto secondo il quale la sicurezza è un tema trasversale ad ogni appartenenza politica. La questione aperta, quindi, non attiene tanto ad una presunta esclusiva di questa o quella forza politica nella gestione dell’insicurezza della popolazione, ma semmai al tipo di progettualità e di risorse che ogni amministrazione locale esprime nei contenuti della propria azione.

Si è già detto che la Regione Lombardia con la legge regionale n.4/2003 ha inteso assumere un ruolo di direzione e coordinamento delle diverse iniziative locali intraprese da comuni e province sul territorio lombardo in materia di sicurezza urbana e di polizia locale; uno dei principali strumenti di stimolo e incentivazione di tali politiche è rappresentato dai co-finanziamenti erogati dall’ente regionale in base agli artt. 25 e segg. della legge. Ora, com’è emerso dall’analisi dei progetti presentati alla Regione nell’ultimo biennio, gran parte dei finanziamenti corrisposti ha finito per “premiare” una progettualità di breve periodo, scissa da una più ampia strategia dell’ente locale in materia di sicurezza urbana, e finalizzata

all'ottenimento immediato di fondi con cui coprire esigenze tecnico-strumentali dei propri corpi di Polizia Locale o finanziare l'immane acquisto di costose telecamere adibite a videosorveglianza.. Alla luce di ciò, occorre ribadire l'importanza di attivare procedure valutative rivolte alla valorizzazione di una progettualità di più ampio respiro ed allo sviluppo di più adeguati strumenti di analisi e conoscenza delle problematiche in oggetto. Questo tipo di approccio appare, inoltre, essenziale alla maturazione di politiche di sicurezza autenticamente "integrate": volte, cioè, ad armonizzare da un lato gli interventi predisposti dai diversi settori di ciascuna amministrazione locale che, in una prospettiva multidimensionale dell'in/sicurezza urbana, entrano in gioco (dalle azioni svolte dalle polizie locali alle strategie nel campo sanitario, scolastico, socio-assistenziale, commerciale, ecc.); dall'altro lato, finalizzate ad accentuare il dialogo e la conoscenza reciproca fra le diverse istituzioni (dagli organi decentrati dello Stato a tutti gli enti locali) coinvolte nella programmazione di interventi concretamente concertati e coordinati.

In termini operativi, gli effetti derivanti dall'aumento della domanda di assicurazione della popolazione e dal nuovo protagonismo degli enti locali nell'elaborazione delle politiche di sicurezza ricadono sui compiti e sulle funzioni delle polizie locali. Anche in questo caso, la ricerca conferma quanto emerso in precedenti indagini sull'evoluzione del ruolo che questo attore assume sul territorio. Da un lato, la crescente pressione esercitata dalla cittadinanza e dalle autorità politiche sugli organi di polizia locale ha richiesto una trasformazione (ancora in via di completamento) dell'identità professionale e della struttura organizzativa all'interno del corpo. Questo mutamento è avvertibile nelle strategie di intervento attualmente adottate nelle varie realtà della regione: ai tradizionali compiti legati alla vigilanza stradale e alla polizia amministrativa si affiancano con crescente intensità operazioni rivolte ad una presenza sempre più incisiva e visibile degli operatori sul territorio. Tali necessità hanno così posto in assoluta emergenza i diversi comandi, soprattutto per quanto riguarda la gestione di un personale che, a parte talune eccezioni, appare sempre più inadeguato, se non altro da un punto di vista numerico. Dall'altro lato, le amministrazioni locali, sottoposte a vincoli di bilancio sempre più rigidi dall'avvento del "Patto di Stabilità Interno", lamentano scarsità di risorse economiche da dedicare a nuove assunzioni (anche a tempo determinato) per i corpi di Polizia Locale o all'introduzione di servizi aggiuntivi alla popolazione negli orari serali e notturni (attraverso l'estensione del nastro orario), considerati maggiormente problematici dalla popolazione. Tali risorse, peraltro, sono solo in parte messe a disposizione dall'ente Lombardia, sminuendo la portata innovativa della legge regionale, che si poneva, fra gli altri obiettivi, quello di "fornire sostegno all'attività operativa della polizia locale". Infatti, la Regione viene attualmente incontro alle esigenze di tali strutture prevalentemente per quanto attiene alla ricchezza e modernità delle dotazioni tecnico-strumentali a loro disposizione, tralasciando (anche per motivi che sfuggono alla propria volontà) ogni forma di sostegno alla predisposizione di interventi di cui la popolazione potrebbe beneficiare più direttamente (dall'estensione delle attività giornaliere delle

pattuglie all'introduzione di servizi di prossimità per la popolazione, fino al potenziamento degli organici).

L'attuale normativa regionale in materia di co-finanziamenti puntava, inoltre, all'incentivazione di due ulteriori strumenti indicati nella legge regionale n.4: l'associazionismo fra enti locali nell'organizzazione del servizio di Polizia Locale, e la stipulazione dei Patti Locali per la Sicurezza Urbana: in particolare, si prevedevano punteggi più consistenti per le amministrazioni locali che avessero presentato progetti insieme ad altre, e che contemplassero interventi in conto capitale idonei a supportare i Patti Locali. A causa della rigidità dei criteri fissati, l'obiettivo di incentivare le sopraccitate *good practices* in materia di sicurezza non è stato purtroppo raggiunto: al di là di ogni considerazione sulla qualità del servizio di Polizia Locale fornito all'interno delle già esistenti associazioni o Unioni di comuni (tema eventualmente approfondibile attraverso successive e specifiche occasioni di ricerca), risulta ancora relativamente modesto il numero di iniziative in tal senso sul territorio lombardo; scarsissima è, poi, l'incidenza dei Patti Locali per la Sicurezza Urbana all'interno dei progetti presentati alla regione Lombardia (anche a causa del tipo di misura concretamente finanziabile attraverso tali procedure).

Se, dunque, con il DGR 01/08/2006 n. VIII/3115 e le norme ad esso collegate, la Regione Lombardia aveva inteso puntare, per il biennio 2006-2007, esclusivamente all'ammodernamento delle strutture e delle dotazioni tecnico-strumentali delle polizie locali sparse sul territorio regionale e alla possibilità per le amministrazioni locali di acquisire strumentazioni tecniche e tecnologiche per implementare le loro politiche di sicurezza, l'obiettivo della regione Lombardia può dirsi pienamente raggiunto. Nei contesti in cui la ricerca è stata condotta, gli amministratori politici ed i funzionari delle strutture di Polizia Locale concordavano sull'ottimo livello delle risorse strumentali e sulla relativa modernità del parco veicolare in dotazione al corpo, specie se confrontate con le esigue e vetuste risorse a disposizione delle strutture di polizia nazionali. Relativamente agli impianti tecnologici a supporto delle politiche locali di sicurezza, i dati della ricerca mostrano una considerevole quantità di impianti di videosorveglianza a circuito chiuso (CCTV) installati nelle varie città, anche se in alcuni contesti si solleva più di un dubbio sull'effettiva efficacia di tali sistemi, specie in relazione ai costi di acquisizione e manutenzione, nonché alle risorse umane necessarie ad un uso pienamente funzionale di tali sistemi.

Peraltro, alla scadenza del biennio 2006-2007 ed in previsione della futura normativa che fisserà nuovi criteri per la regolamentazione di obiettivi e modalità d'accesso ai co-finanziamenti regionali in materia di sicurezza urbana per le amministrazioni locali, si suggerisce alla Regione di fissare criteri più flessibili sulla determinazione degli interventi concretamente finanziabili e sulla valutazione dei progetti presentati. Alla luce anche degli obiettivi di ampia portata fissati all'interno della legge regionale n.4, l'intento del legislatore lombardo dovrebbe essere quello di rendere lo strumento del co-finanziamento regionale maggiormente adattabile alle specifiche esigenze di ogni contesto locale, in modo che ciascuna amministrazione possa presentare progetti pienamente coerenti con le poli-

tiche sviluppate sul territorio a 360 gradi e con le specifiche problematiche emergenti dai contesti.

In quest'ottica, appare fondamentale un potenziamento delle risorse conoscitive a disposizione della Regione e degli enti locali. Tali strumenti da un lato eviterebbero alle istituzioni coinvolte di sovrapporre la propria analisi delle problematiche di sicurezza presenti sul territorio con le rappresentazioni che di tali fenomeni compaiono sulla stampa (finalizzate maggiormente a realizzare buone tirature che non a descrivere analiticamente la realtà locale) e con le affannose tempistiche imposte dal succedersi delle diverse emergenze; dall'altro, consentirebbero di poter acquisire elementi di conoscenza più "oggettivi" dei fenomeni connessi alla sicurezza, da utilizzare per l'elaborazione di progetti di prevenzione/trattamento di tali fenomeni di ben altro respiro.

Al tempo stesso, nell'erogazione delle forme di co-finanziamento regionale in materia di sicurezza e di organizzazione del servizio di Polizia Locale, l'eventuale introduzione di forme di consultazione e/o concertazione preventiva con le singole amministrazioni proponenti e la possibilità di ripristinare in qualche modo il co-finanziamento degli interventi in spesa corrente (dietro precise garanzie relative agli standard di qualità e di efficienza degli interventi da realizzare) appaiono soluzioni maggiormente rispondenti alle nuove esigenze provenienti dal territorio.





## *Appendici*



## Appendice 1

### *Condizioni informative e statistiche necessarie per alimentare annualmente la conoscenza e la verifica dello stato di sicurezza raggiunto dalle politiche regionali, in particolare per i rischi considerati dal PRIM*

Sono di seguito rappresentate le condizioni necessarie o possibili per ottenere l'aggiornamento annuale dello stato della sicurezza nelle politiche regionali che riguardano i rischi considerati dal PRIM. Per ognuna delle otto condizioni di rischio sono state prodotte osservazioni che descrivono la possibilità di garantire:

- (i) l'aggiornabilità dello stato di fatto,
- (ii) l'aggiornamento delle nuove conoscenze prodotte in ambito scientifico,
- (iii) l'aggiornamento delle azioni di mitigazione
- (iv) l'aggiornamento del rischio integrato.

I singoli rilievi analitici confermano la possibilità di raggiungere annualmente una conoscenza adeguata agli standard conoscitivi del PRIM intesi almeno come replica degli attuali dossier di rischio. Saranno inoltre possibili ampliamenti verso nuovi profili di osservazione e di integrazione annuale dei dati a queste condizioni:

- purchè corrispondenti ad ambiti realmente sottoposti a variazioni annuali di particolare intensità;
- con eventuale precisa distinzione tra fenomeni di rischio territoriale e fenomeni di rischio di natura antropica.

In presenza di situazioni con limitata varianza degli interventi e dei fenomeni è invece opportuno dar luogo a variazioni pluriennali della carta integrata del rischio.

## A1.1. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio idrogeologico

La strategia di aggiornamento verrà sviluppata lungo 4 assi epistemologici.

### Aggiornamento annuale dello stato di fatto.

Tale attività consiste nel sintetizzare in un documento omogeneo l'attività di monitoraggio del rischio idrogeologico svolta in modo disomogeneo dagli enti predisposti a tale compito (Comuni, Comunità Montane, Province, Regione, ARPA). Il monitoraggio del rischio deve prevedere aggiornamenti sia sulle sorgenti sia sui target e tali aggiornamenti possono e devono essere eseguiti su scale temporali diverse. L'aggiornamento delle sorgenti di rischio può essere effettuato a scala annuale, includendo tutti i fenomeni che si sono verificati nell'anno.

L'aggiornamento degli elementi a rischio, invece, deve essere pensato a scala pluriennale, compatibilmente con la disponibilità dei dataset necessari a tale attività (carta dell'uso del suolo, censimento ISTAT). L'aggiornamento dello stato di fatto si riflette potenzialmente nell'aggiornamento della carta del rischio idrogeologico e permette inoltre di redigere carte di variazione del rischio che possono evidenziare situazioni potenzialmente critiche.

Nel dettaglio, gli strumenti per l'aggiornamento dello stato di fatto dipendono dal tipo di processo monitorato. Per quanto riguarda le frane esiste il database GEOIFFI che Regione Lombardia, in collaborazione con le Province, mantiene aggiornato in *real-time*. Per quanto riguarda le valanghe e le alluvioni non esiste un analogo database strutturato e aggiornato in continuo, e risulta necessario ricostruire la "storia" annuale raccogliendo le segnalazioni che pervengono all'ARPA (valanghe) e alle pubbliche amministrazioni (alluvioni). Questi dati possono essere ulteriormente implementati con il database delle richieste di rimborso che i cittadini danneggiati richiedono alla PA, e con notizie riportate dai media.

### Aggiornamento delle nuove conoscenze

Lo stato della conoscenza nel campo del rischio idrogeologico dovrebbe coprire tutti i contributi di natura pratica e teorica che interessano il territorio regionale. Tali contributi includono: strumenti pianificatori realizzati da enti pubblici (es: Piani di Governo del Territorio), prodotti scientifici (carte del rischio o della pericolosità, contributi teorici sui processi, modellazioni di fenomeni, etc.), studi geologici di dettaglio per la progettazione di opere. Tali contributi sono molto eterogenei per quanto riguarda la scala, il livello di dettaglio, la qualità dell'informazione e delle metodologie applicate, l'orizzonte temporale di riferimento. Inoltre, per la loro natura diffusa sul territorio, tali contributi sono difficili da raccogliere in modo sistematico e coerente. Come conseguenza di queste limitazioni, si ritiene impossibile fornire annualmente un aggiornamento completo delle conoscenze, se non per quanto riguarda i contributi più microscopicamente significativi (es: Piani Provinciali del Territorio).

Per colmare questo gap informativo, bisognerebbe organizzare presso la struttura regionale più appropriata un sistema di procedure di acquisizione e organiz-

zazione delle conoscenze coerente e organizzato. D'altra parte, l'efficiente funzionamento di tale sistema richiederebbe una notevole collaborazione di tutti gli *stakeholders* coinvolti (es. pubbliche amministrazioni, enti di ricerca, studi professionali) che è impossibile ottenere senza adeguate risorse umane e finanziarie.

Sulla base di queste considerazioni, si ritiene che tale sistema non sia attuabile in tempi rapidi. In conclusione, l'aggiornamento delle conoscenze non può essere sistematico e potrà includere solo i contributi più significativi o i contributi che saranno segnalati volontariamente da qualche *stakeholder*. Tale aggiornamento può essere organizzato su base annuale.

#### Aggiornamento delle azioni di mitigazione

Il monitoraggio delle azioni di mitigazione è tecnicamente realizzabile purché le informazioni siano concentrate/centralizzate nei pochi enti che erogano le risorse necessarie per tali azioni (Regione Protezione Civile, Regione Territorio). Tale monitoraggio può essere svolto su scala annuale, e includere le informazioni tecniche relative alle diverse azioni.

Problema più complesso e significativo è il monitoraggio degli effetti delle azioni di mitigazione sul rischio. Tale monitoraggio richiede innanzitutto la disponibilità di idonei indicatori di efficacia dei quali la Regione Lombardia si sta dotando attraverso appositi programmi di ricerca. Inoltre, la valutazione dell'effetto delle azioni richiede un monitoraggio nel tempo del rischio conseguente a tali azioni, e non può pertanto essere realizzato su base annuale.

In sintesi, l'aggiornamento delle azioni di mitigazioni si deve articolare in un monitoraggio annuale delle azioni finanziate e/o realizzate e un monitoraggio pluriennale (es: quinquennale) dell'effetto delle azioni di mitigazione sul rischio idrogeologico.

#### Aggiornamento del rischio integrato

Tale attività richiede in primo luogo che tutti i rischi che concorrono al rischio integrato possano essere aggiornati. Soddisfatta questa condizione che è sostanzialmente valida per il rischio idrogeologico, è tecnicamente possibile aggiornare il rischio integrato.

In realtà, essendo il rischio integrato espresso da indicatori sintetici che possiedono intrinsecamente un certo grado di approssimazione/incertezza (la carta del rischio integrato, l'RMI), l'aggiornamento è percettibile e significativo solo se le variazioni sono abbastanza grandi da superare il *range* di incertezza. Tale condizione è possibile localmente come conseguenza di specifiche azioni di mitigazione o di mutate condizioni di rischio, ma risulta impossibile a scala regionale. Per i suddetti motivi si ritiene che non sia significativo un aggiornamento annuale del rischio integrato per la Regione Lombardia.

In sintesi, l'aggiornamento del rischio integrato potrà essere effettuato su scala annuale per alcune aree specifiche che, per qualche motivo, hanno vissuto una annualità con variazioni particolare, e su scala pluriennale (es: quinquennale) su tutta la Regione Lombardia.

## A1.2. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio sismico

Il rischio sismico presenta peculiarità che lo rendono diverso dagli altri rischi considerati nel PRIM: interessa infatti tutto il territorio regionale e i suoi effetti riguardano in pratica tutti gli edifici presenti in Lombardia.

In questo contesto, dal punto di vista tecnico scientifico la pericolosità (intesa come la probabilità che un certo terremoto si verifichi in una certa area con una certa intensità e con un determinato tempo di ritorno) è definita all'interno di valori ben determinati ed è, per così dire, costante.

Pertanto l'aggiornamento delle conoscenze può riguardare gli elementi vulnerabili ed in particolare gli edifici rilevanti e strategici (ospedali, scuole, edifici pubblici in genere) per i quali sono in corso verifiche della vulnerabilità sismica. In Lombardia riguarda i 41 comuni classificati in zona 2 e i 238 comuni classificati in zona 3.

Per quanto riguarda il rischio integrato, in un'ottica di allargamento del PRIM ad altri rischi, l'attività più importante sarà quella di definire il valore dei pesi da attribuire ad ogni singolo rischio in confronto al gruppo/i di rischi da analizzare.

Ancora in un'ottica di allargamento risulterà importante operare una netta distinzione fra i rischi territoriali (sismico, idrogeologico, incendi boschivi, meteorologico, tecnologico-industriale) e i rischi socialmente rilevanti (incidenti stradali, del lavoro ed insicurezza urbana).

## A1.3. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio industriale

Il fattore di rischio analizzato in fase di redazione del *dossier* nell'ambito del PRIM, è propriamente il "rischio industriale" e non il "rischio tecnologico". La scelta di carattere evidentemente riduttivo fu compiuta considerando due aspetti:

- le conoscenze sul "rischio industriale" erano significative e ben consolidate, tali da poter essere opportunamente tradotte in indicatori;
- la Regione Lombardia intendeva avviare (e ha già avviato nel corso del 2007) una specifica attività di ricerca sul "rischio da trasporto di sostanze pericolose", per cui sarebbe stato prematuro e inopportuno determinare indicatori su dati di fatto non approfonditi, quando nel giro di un biennio sarebbe stato reso disponibile un prodotto specifico con più che adeguato livello di dettaglio.

Entro la metà del 2008 saranno disponibili i risultati del progetto di ricerca citato e quindi la Regione Lombardia disporrà di informazioni di dettaglio non solo sul “rischio industriale” ma anche sul “rischio da trasporto di sostanze pericolose”.

Esistono inoltre proposte operative che vorrebbero estendere il campo dell’analisi del “rischio tecnologico” anche all’insieme delle “reti tecnologiche” (elettricità, gas, teleriscaldamento, telefonia e dati, acquedotti e fognature).

La presente nota è stata pertanto redatta con riferimento non solo al “rischio industriale” fin qui considerato ma anche agli altri rischi di natura tecnologica (soprattutto il “rischio da trasporto di sostanze pericolose” la cui rilevanza in ambito regionale è ampiamente riconosciuta). Le strategie di aggiornamento riprendono lo schema a quattro livelli già presentato.

#### Aggiornamento stato di fatto

Non esistono problemi nell’aggiornamento annuale dello stato di fatto sul “rischio industriale”, visto che i dati disponibili in Regione (ARIR) e presso l’ARPA Lombardia (banca dati AIAP) vengono aggiornati con frequenza maggiore di quella annuale.

Non si ritiene però che l’evoluzione annuale del fenomeno possa favorire la definizione di più adeguate politiche di prevenzione in quanto la “dinamicità” del fenomeno è comunque modesta. Allorché nel PRIM verrà considerato anche il “rischio da trasporto di sostanze pericolose” si potrà presupporre una più sensibile “dinamicità” legata all’apertura al traffico di nuove vie di comunicazione ovvero all’inibizione di vie esistenti (fatto questo che è tipico delle politiche di prevenzione a livello locale).

Gli indicatori e le variabili attualmente utilizzati sono stati il frutto di una valutazione condivisa e improntata alla “praticabilità” cioè alla disponibilità delle informazioni con il livello di dettaglio necessario. Non si può escludere che siano già disponibili o possano in breve essere disponibili nuovi *data set* che rendano possibile l’ampliamento delle variabili e degli indicatori che comunque rappresentano il fenomeno in maniera adeguata e non lacunosa.

Un aspetto di possibile miglioramento o consolidamento della metodologia adottata potrebbe essere connesso all’estensione del *panel* di esperti chiamati a valutare i pesi relativi tra le diverse variabili adottati per generare gli indicatori.

#### Aggiornamento delle nuove conoscenze

Premesso che i modelli di valutazione degli effetti derivanti da incidenti industriali, pur ancora perfettibili alla scala locale, appaiono più che adeguati alla scala regionale (scala utilizzata nella stesura del PRIM), è ancora in fase di sviluppo la definizione dei più adeguati modelli di accettabilità del rischio e cioè di interazione tra determinante ed elementi territoriali vulnerabili. Questi, validi di nuovo per lo più alla scala locale, possono però produrre effetti anche alla scala regionale soprattutto con riferimento alla più accurata definizione dei pesi.

Se si fa riferimento al “rischio da trasporto di sostanze pericolose”, ancora non introdotto in modo esplicito nel PRIM, i modelli che la Regione Lombardia sta mettendo a punto sono senza dubbio innovativi e dovranno essere tempestivamente recepiti nelle prossime revisioni del PRIM.

#### Aggiornamento delle azioni di mitigazione

Mentre i determinanti del “rischio industriale” e del “rischio da trasporto di sostanze pericolose” possono avere una dinamica temporale piuttosto lenta e lo stesso vale per gli indicatori di vulnerabilità”, le azioni di mitigazione del rischio tecnologico promosse nell’ambito delle politiche regionali meritano una loro rappresentazione anche nella scala temporale annuale, non solo perché possono incidere favorevolmente sulla riduzione del rischio, ma anche perché possono operare omogeneamente a livello regionale, con benefiche ricadute sull’intera comunità. Ci si riferisce, in modo non esclusivo, al controllo documentale non solo formale degli elaborati tecnici prodotti dalle ARIR, all’intensificazione dell’attività ispettiva da parte di ARPA e VVF, all’approvazione di nuovi PTCP e PGT, ecc.

Le azioni di mitigazione una volta che siano state monitorate anche annualmente, consentiranno senza dubbio l’effettuazione di puntuali verifiche *ex-post*. A tal riguardo è necessario verificare che il *set* di indicatori in essere sia in grado di rappresentare l’effetto delle azioni altrimenti dovrà essere opportunamente integrato. Si ritiene opportuno infatti misurare l’effetto delle azioni di mitigazioni non con indicatori specifici ma con una riduzione complessiva del rischio misurato attraverso una famiglia di indicatori opportunamente pesati.

#### Aggiornamento del rischio integrato

La possibilità ed utilità di un aggiornamento frequente (anche annuale) della cartografia integrata e dell’RMI (o di una sua evoluzione) sembra dipendere dalle caratteristiche dei rischi che saranno considerati dal PRIM e dalla variabilità dei fenomeni che li producono.

### A1.4. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio meteorologico

#### Aggiornamento stato di fatto

*Climatologia della Lombardia e proiezioni di variabili meteorologiche per i prossimi decenni.* E’ possibile provvedere, in termini di aggiornamento dello stato di fatto del rischio di origine meteorologica, sia alla proposizione di *climatologie e serie storiche spazializzate di temperature e precipitazioni* per ogni punto della Regione Lombardia, sia alla produzione di *proiezioni di variabili meteorologiche*, per la nostra regione, per i prossimi decenni.

Non si può tuttavia provvedere, invece, ad un “monitoraggio” in senso stretto della *situazione meteorologica* nella Regione Lombardia, inteso come registrazione quotidiana di dati meteorologici delle stazioni di misura della nostra Regione, in termini ad esempio di temperatura o di precipitazioni. Le competenze ed i dati relativi all’aggiornamento quotidiano dei valori delle variabili meteorologiche nella nostra regione, infatti, sono ascritti ad ARPA Lombardia e ad altri enti (quali, ad esempio, L’ENEL) che possiedono le stazioni di misura vere e proprie.



L'impossibilità di effettuare un simile monitoraggio, d'altra parte, non rappresenta un limite così importante allo scopo di definire l'entità e l'evoluzione della forzante meteorologica sulle situazioni di rischio nella nostra Regione. La quantità di dati meteorologici (in termini di serie storiche di variabili come le temperature e le precipitazioni) raccolti nel corso degli anni dal gruppo di ricerca e l'evoluzione dei modelli di spazializzazione di tali dati consente di ottenere un duplice risultato. E' infatti possibile provvedere alla creazione di due livelli conoscitivi:

- *mappe climatologiche termometriche e pluviometriche mensili* con una risoluzione di 1 km x 1 km<sup>42</sup>;
- *nuove serie secolari* per singoli punti o stazioni della nostra regione.

Tale secondo livello è raggiungibile unendo all'informazione spaziale contenuta nelle climatologie l'informazione temporale fornita dalle anomalie (o deviazioni dal valore normale 1961-1990) ricavate dalle lunghe serie storiche di cui la nostra regione dispone, opportunamente spazializzate con modelli adeguati, allo scopo di riprodurre l'evoluzione temporale locale del singolo punto o stazione in esame. L'unione dei due approcci, spaziale e temporale, può consentire di definire sia il valore normale atteso di temperature o precipitazioni per ogni punto del territorio regionale, sia di collocare il singolo evento registrato quotidianamente in un'adeguata cornice di andamento ed eventuale trend secolare.

In questo senso, l'aggiornamento dello stato di fatto è leggibile come un ampliamento del database di temperature e precipitazioni, volto ad una copertura del territorio lombardo ancor migliore di quella al momento possibile, e ad un affinamento delle tecniche di spazializzazione dei dati, allo scopo di fornire un quadro sempre più realistico della varietà e della variabilità climatologica della nostra regione.

In secondo luogo, considerato l'interesse della Regione Lombardia, così come di molti enti di policy making, alle *proiezioni di variabili meteorologiche* per i prossimi decenni, il gruppo di ricerca può provvedere a fornire proiezioni di temperature e precipitazioni per singole stazioni o aree della regione, opportunamente corredate delle condizioni iniziali, dei modelli GCM, degli scenari e delle tecniche di downscaling utilizzati, nonché di una valutazione scientificamente fondata della reale affidabilità e utilizzabilità delle proiezioni stesse.

Data la grande attualità di questo argomento e la vivacità del dibattito scientifico in tal senso, è naturalmente possibile fornire proiezioni sempre più aggiornate: la *model intercomparison* o la *valutazione di ensemble* di modelli, ossia proprio l'utilizzo di più serie di proiezioni ottenute con modelli e procedure diversi, è infatti una delle tecniche più comunemente discusse nella letteratura internazionale allo scopo di ottenere, se non certamente un'informazione più solida riguardo al futuro (esistono moltissimi elementi di dubbio riguardo le proiezioni per il futuro che, in ogni caso, non possono mai essere prese alla lettera o considerate come

---

<sup>42</sup> Si intendono mappe che rappresentino, per ciascuna cella di 1 km<sup>2</sup> del territorio della Lombardia, il valore normale climatologico, o climatologia, relativo al periodo di riferimento 1961-1990.

“previsioni”), quantomeno una “nuvola” di risultati entro la quale valutare statisticamente intervalli di probabilità di occorrenza, sempre sulla base delle scelte fatte e delle condizioni iniziali.

#### Aggiornamento delle nuove conoscenze

E' senz'altro possibile fornire aggiornamenti delle nuove conoscenze acquisite, sia in termini di *nuovi dati* recuperati, resi utilizzabili ed analizzati, sia in termini di *nuove tecniche di spazializzazione dei dati o di proiezione delle variabili meteorologiche nel futuro*.

La climatologia vive al momento un periodo di enorme interesse, sia per la disponibilità di *nuovi dati*, sia per la vivacità del dibattito scientifico intorno ad essa, che conduce alla continua produzione di nuove tecniche e all'affinamento di più vecchie metodologie. In Italia il gruppo di ricerca ha da tempo avviato un esteso programma di recupero, controllo di qualità, omogeneizzazione ed analisi di dati meteorologici: questo lavoro continua quasi quotidianamente ed è volto allo scopo di fornire risultati sempre più aderenti ad una realtà geograficamente ed orograficamente complessa quale quella del nostro Paese.

L'attualità e l'interesse intorno al problema apparentemente semplice di collocare un singolo dato di temperatura o precipitazione registrato oggi in un adeguata cornice di riferimento spaziale e temporale, ossia la necessità di rispondere alla domanda se un certo valore sia o no “anomalo” per una determinata stazione di misura, e in che misura sia eventualmente anomalo, ha portato allo sviluppo di *tecniche di spazializzazione* sempre più adeguate a descrivere realtà complesse da un punto di vista orografico come la Regione Alpina o l'Italia Settentrionale.

La medesima attenzione si è sviluppata intorno alle procedure di *proiezione di variabili meteorologiche* per il futuro: pur con le necessarie cautele nell'utilizzo dei loro risultati, i modelli climatici e le tecniche di downscaling rappresentano strumenti senz'altro interessanti sia da un punto di vista fisico, in quanto sono volti a una migliore descrizione dell'estrema complessità delle diverse interazioni che determinano l'equilibrio del sistema, sia da un punto di vista di studio statistico della significatività delle relazioni e della probabilità di occorrenza degli eventi. In questo contesto, l'aggiornamento e la proposizione di nuove tecniche, nuove procedure e nuovi modelli è oggetto di frequente dibattito nella letteratura climatologica internazionale.

#### Aggiornamento delle azioni di mitigazione

Le azioni di mitigazione o meglio, in climatologia, di *sostenibilità e adattamento* al cambiamento climatico rappresentano un ambito di estremo interesse e grande attualità. Benché le politiche in tal senso siano spesso considerate “a grande scala”, ossia discusse e proposte a livello mondiale, internazionale, e nazionale, le politiche delle “*piccole opere*” e dei “*piccoli interventi*” (in cui, è evidente, “piccolo” è un termine relativo) di adattamento e sostenibilità sono sempre più oggetto di interesse a livello locale, dalle amministrazioni regionali e provinciali a singoli enti.

L'aggiornamento delle politiche della Regione Lombardia nell'ambito soprattutto del risparmio energetico, dell'utilizzo delle energie alternative e delle fonti

rinnovabili, delle politiche volte alla razionalizzazione del sistema di trasporto pubblico, al disincentivo del mezzo di trasporto privato, del cambiamento delle tecniche di irrigazione e distribuzione dell'acqua, ma anche di altri interventi di sostenibilità e adattamento, rappresenta sicuramente un interessante obiettivo da ricondurre nella cadenza temporale richiesta dalla redazione del PRIM.

#### Aggiornamento del rischio integrato

L'integrazione del rischio di origine meteorologica con gli altri rischi previsti nel PRIM è sempre stata di per sé problematica, proprio perché, per definizione, la meteorologia *non* rappresenta un rischio in senso stretto bensì una forzante esterna del rischio.

Ciononostante, è evidente che la proposizione di mappe di climatologie o di serie storiche secolari spazializzate per l'intero territorio regionale o per singoli punti dello stesso può rappresentare un'utile indicazione per collocare singoli eventi termometrici e pluviometrici registrati nella nostra regione in un'adeguata cornice climatologica e per rispondere alla domanda se un determinato evento sia anomalo e quanto sia anomalo. Come già si discuteva nel PRIM, un evento anomalo o "estremo" di per sé non rappresenta necessariamente un fattore di rischio, ma potenzialmente costituisce una possibilità di innesco di una risposta ecologica e sistemica estrema.

In secondo luogo, la proiezione di variabili meteorologiche per i prossimi decenni può essere vista, come comunemente avviene in molti progetti mirati, nell'ottica di fornire il quadro climatologico di riferimento per il prossimo futuro, il termine entrante, cioè, dei processi idrologici, agronomici, energetici (e quindi, naturalmente, anche delle possibili situazioni di rischio) per i prossimi decenni. In questo senso, dunque, l'integrazione con gli altri rischi parrebbe più semplice che non nel caso del presente e del passato. Come già discusso, però, è naturale che le proiezioni intese come termine entrante debbano essere presentate e discusse con la massima cautela, onestà e criticità: le proiezioni hanno senso solo all'interno e in ragione delle proprie condizioni iniziali e di contorno (modelli scelti, parametri predittori scelti, tecniche di downscaling scelte, scenari di emissione scelti) e possono unicamente avere valore di "casi studio" statistici. Tutto ciò che viene ricavato o costruito su di loro (come i noti "studi d'impatto" dei cambiamenti climatici proiettati nel futuro) *non è mai una previsione*, ma esercizi fisico-statistici ragionevoli e fondati, ma validi all'interno dei propri chiari limiti e limitati nella loro validità.

### A1.5. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sul rischio incendi boschivi

#### Aggiornamento dello stato di fatto

L'aggiornamento dello stato di fatto riguarda la possibilità di verificare e accogliere le variazioni dei fattori che caratterizzano gli incendi boschivi, sia per quan-

to riguarda l'inquadramento del fenomeno a livello regionale, sia nell'implementazione del modello utilizzato nella definizione del rischio specifico.

Nel caso del rischio di incendio boschivo la possibilità di aggiornamento annuale dello stato di fatto è possibile in quanto il fenomeno indagato viene costantemente monitorato e le informazioni relative a ogni evento verificatosi sul territorio sono rilevate dal personale del CFS tramite la compilazione di un rapporto dettagliato denominato FOGLIO NOTIZIE INCENDI (mod. AIB/FN). I principali dati riportati nel foglio notizie incendi sono: data, ora e ubicazione dell'evento (comune, località, coordinate UTM), luogo di inizio dell'incendio, durata dell'intervento di spegnimento, superficie percorsa dal fuoco, tipo di vegetazione interessata, proprietà, stima della massa legnosa danneggiata e del relativo danno economico, tempo di ritorno dell'incendio, viabilità di accesso e stato di manutenzione della stessa, altitudine, orografia, esposizione e pendenza della zona, presenza di vincoli naturalistici, causa dell'evento, personale intervenuto, aeromobili intervenuti.

Il Foglio Notizie Incendi è uno dei cinque moduli che costituiscono il Sistema Informativo Antincendio Boschivo (SIAB) della Regione, utilizzato per ottimizzare l'archiviazione, la gestione e la consultazione dei dati del sistema AIB regionale relativi a: schedatura degli incendi boschivi, consistenza e localizzazione dei mezzi, degli strumenti, delle risorse umane e delle opere strutturali ed infrastrutturali di supporto alla lotta agli incendi.

Un ulteriore elemento connesso all'aggiornamento dello stato di fatto è il fattore "uso del suolo". Molti degli indicatori che confluiscono nell'indice di rischio sono infatti collegati alla copertura di uso del suolo (superficie boscata, superficie coltivata a prato o pascolo, superficie urbanizzata, ecc.). Pertanto è necessario acquisire le trasformazioni che si verificano nel tempo, anche se ciò si scontra con la staticità dei dati disponibili (Carta DusaF delle Destinazioni d'Uso dei Suoli Agricoli e Forestali della Regione Lombardia del 2000). Inoltre si sottolinea che i cambiamenti d'uso non sono repentini e macroscopici, soprattutto in contesti boscati, e hanno di solito un carattere spazialmente e quantitativamente contenuto nell'arco temporale di un anno, cui si riferisce l'aggiornamento. Le zone più sensibili su cui si dovrebbe concentrare l'attenzione sono quelle di interfaccia urbano-rurale; è infatti in corso una revisione della Carta DusaF proprio sul confine del bosco, che dovrebbe essere acquisita e trasferita nel modello di valutazione del rischio.

#### Aggiornamento delle nuove conoscenze

La possibilità di introdurre nuove conoscenze nell'ambito della revisione annuale del lavoro è un elemento assai rilevante.

In primo luogo per un affinamento della definizione del rischio di incendio boschivo sarebbe necessario pervenire a una più completa caratterizzazione del bosco per quanto concerne il fenomeno degli incendi. Nello specifico la caratterizzazione di ogni tipologia di bosco ai fini dello studio, all'oggi definita in termini di potenziale pirologico rappresentativo del grado di infiammabilità della vegetazione, potrebbe essere espressa in modo maggiormente esaustivo se si disponesse di

una mappatura dei combustibili a livello regionale. Tale elaborato consentirebbe anche di trarre interessanti considerazioni sul comportamento della vegetazione in caso di incendio e potrebbe essere impiegato anche nella implementazione dei modelli di propagazione del fuoco. Tuttavia all'oggi tale elaborato non è disponibile in Regione Lombardia. Sarà presumibilmente affrontato in un apposito progetto da svilupparsi il prossimo biennio, i cui risultati saranno implementati nella modellizzazione non appena si renderanno disponibili.

Un ulteriore affinamento nella metodologia di definizione del rischio consiste nell'approfondire e dare una connotazione dinamica alla caratterizzazione meteorologica della Regione. Il regime delle precipitazioni e il livello delle temperature costituiscono infatti fattori predisponenti all'innesco di un incendio. Nel dettaglio all'oggi, per indisponibilità di informazioni a riguardo, la meteorologia è stata valutata con dati "statici" considerando i valori medi di temperatura e precipitazione per il mese di marzo che, in funzione dei risultati del Piano di previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi della Regione Lombardia, risulta essere quello in cui si registra a livello regionale la situazione più critica sia sotto il profilo della frequenza degli eventi, sia per quanto concerne la superficie percorsa dal fuoco. Nell'aggiornamento periodico del dossier l'approfondimento della caratterizzazione meteorologica regionale potrebbe essere realizzato avvalendosi dei dati raccolti dalle stazioni della rete ARPA Lombardia.

#### Aggiornamento delle azioni di mitigazione

Come anticipato l'analisi annuale delle azioni di mitigazione realizzate costituisce potenzialmente uno strumento per valutare non solo l'entità dell'impegno della Regione nella riduzione del rischio, ma anche il livello di performance raggiunto.

Data questa premessa risulta però necessario sottolineare come nel caso del rischio di incendio boschivo non esista una corrispondenza diretta fra gli interventi di mitigazione realizzati e l'andamento del fenomeno; ciò è fondamentalmente da ricercarsi nel fatto che il fenomeno degli incendi boschivi si colloca a cavallo tra la definizione di rischio naturale e rischio sociale. Nello specifico infatti l'ambiente naturale è quello in cui si innesca e sviluppa il fuoco, così come solitamente i maggiori danni si esplicano sul patrimonio agro-forestale, ma è la componente antropica che nella quasi totalità dei casi risulta essere, seppur con diverse dinamiche e modalità, l'artefice dell'innesco dell'incendio.

In funzione di queste considerazioni emerge nel fenomeno indagato una componente che non può essere codificata in modo convenzionale come qualsiasi altro parametro e che a volte, a fronte di un notevole dispiego di forze e mezzi per il contenimento del rischio, vanifica o contrasta negativamente l'impegno esercitato sul territorio e non solo. Si sottolinea dunque come l'attività di prevenzione e mitigazione attivata a livello regionale sia mirata al contenimento della propagazione del fenomeno sul territorio mediante la lotta attiva, e alla riduzione degli inneschi attraverso il monitoraggio e la prevenzione indiretta.

L'aggiornamento annuale della mitigazione del rischio di incendio boschivo è un'attività che può essere realizzata previa raccolta periodica di tutte le informazioni che concorrono alla quantificazione complessiva degli interventi di mitigazione.

Nel dettaglio queste possono essere ricondotte a diverse categorie:

- dotazioni infrastrutturali (vasche fisse, viabilità, piazzole elicotteri, ecc.) – fonte: Enti territoriali, SIAB;
- organizzazione servizio AIB, ANA, CFS (squadre, volontari, attrezzature, ecc.) – fonte: Enti territoriali, SIAB, ANA, CFS;
- strumenti di prevenzione (monitoraggio, pianificazione) – fonte: Enti territoriali.

Il reperimento dei dati comporterà un'attività di consultazione e collaborazione con tutti gli Enti territoriali competenti in materia di antincendio boschivo, i gruppi ANA, nonché con il CFS che riveste oltre al ruolo operativo, anche quello di coordinatore generale delle operazioni.

Si sottolinea inoltre come l'analisi della mitigazione del rischio di incendio boschivo potrebbe dar conto anche delle eventuali attività di prevenzione indiretta, quali per esempio la formazione del personale e dei volontari che operano nel settore AIB, la divulgazione presso la popolazione di comportamenti atti a prevenire il rischio di incendi, o ancora le iniziative atte a sensibilizzare in merito alle problematiche connesse al passaggio del fuoco sul territorio.

#### Aggiornamento del rischio integrato

In merito all'integrazione del rischio si rimanda a una trattazione congiunta con tutti i membri del gruppo di lavoro per definire le possibilità di aggiornamento periodico anche dell'integrazione, valutando congiuntamente possibili migliorie sia nella definizione degli indicatori, sia nella modalità di valutazione complessiva e congiunta dei diversi rischi analizzati.

### A1.6. Strategia di aggiornamento annuale del dossier sugli incidenti sul lavoro

Gli infortuni sul lavoro riceveranno nel corso del 2008 una specifica attenzione con il “Piano regionale 2008-2010 per la promozione della sicurezza e salute negli ambienti di lavoro”. Il Piano darà luogo a:

- l'incremento del numero di controlli nelle aziende (secondo una programmazione dell'attività di vigilanza e ispezione che venga condivisa con l'Autorità giudiziaria e l'Inail: l'obiettivo è arrivare a 47.000 interventi annui);
- l'autovalutazione e autocontrollo da parte delle imprese secondo il modello Ue;
- la promozione della responsabilità sociale dell'impresa (certificazione etica, sistema aziendali di gestione della sicurezza);
- il consolidamento del Sistema informativo della prevenzione (Sip);

- l'ulteriore semplificazione burocratica e legislativa.

Verranno privilegiati gli interventi nei comparti più a rischio, quali l'edilizia, l'agricoltura e la meccanica. Specifica attenzione anche alla sanità, al rischio di tumori professionali, al rapporto tra stress e infortuni sul lavoro, ai cantieri dell'alta velocità e delle grandi opere.

Sarà altresì ricercata la massima integrazione tra le ASL deputate alla vigilanza e le direzioni generali degli Assessorati coinvolti.

In questo insieme di azioni è previsto di perseguire una migliore conoscenza dei fattori causali e degli eventi di incidentalità negli ambienti di lavoro. Ad esito di tale attenzione è prevedibile la conferma dell'impianto già utilizzato per la redazione del dossier di rischio fatto proprio dal PRIM con particolare precisione sugli esiti delle azioni di mitigazione realizzate.

Si rinvia invece in sede di discussione collegiale la definizione di nuove soluzioni per l'integrazione degli indicatori di rischio.

#### A1.7. Strategia di aggiornamento annuale dei dossier sul rischio incidenti stradali e sulla in/sicurezza urbana

##### Aggiornamento stato di fatto

L'aggiornamento delle basi dati a cui si riferiscono gli indicatori costruiti nell'ambito delle due tematiche di rischio (rischio urbano e rischio sicurezza stradale) è possibile salvo qualche problema di reperibilità e di limitazione nel livello di aggregazione dei dati (ad esempio, i dati sulla delittuosità raccolti dall'ISTAT sono disponibili solo a livello provinciale, regionale e nazionale).

Nell'eventualità di un aggiornamento si sottolinea la necessità di estendere l'analisi a nuovi indicatori e indici sulla base dell'esperienza maturata in altre ricerche sulla manifestazione e percezione del rischio/insicurezza urbana e stradale. Ad esempio, nel caso della insicurezza urbana, oltre agli indicatori di contesto, utili a descrivere le caratteristiche della popolazione (composizione, tassi di natalità, pendolarismo e movimenti migratori, ecc...) e del contesto sociale di riferimento (densità abitativa, numero di unità produttive, tassi di occupazione, disoccupazione ecc...) possono essere creati indici come quello di "anomia" adeguati per rilevare all'interno del contesto elementi di disgregazione sociale prodotta dalla mancanza di norme sociali certe e condivise. Ad esempio, si potrebbe determinare la presenza di una situazione anomica in più ambiti della vita sociale: l'ambito familiare (numero di divorziati/separati), relazionale (il numero di suicidi e di casi di tossicodipendenza), ed economico e finanziario (numero di fallimenti e protesti). A questo proposito una considerazione riguarda il fatto che per una buona parte di questi indicatori (numero di suicidi, numero di imprese fallite e numero di protesti) la fonte, ossia l'ISTAT, pubblica i dati solo a livello provinciale. Si rende necessario, quindi, recuperare le informazioni per i singoli contesti comunali.

#### Aggiornamento delle nuove conoscenze

Un suggerimento riguarda la possibilità di concepire un modello di analisi del rischio integrato dove, nel caso del rischio urbano e stradale, le condizioni predisponenti e scatenanti dei rispettivi rischi diventano le “variabili indipendenti” di vari tipi di problematicità (tra cui anche quelle più a carattere ambientale-naturale) in grado di fornire, quindi, delle descrizioni accurate dei contesti e, a livello aggregato, delle possibili aree territoriali della regione.

Si suggeriscono, inoltre, nuovi percorsi di ricerca adeguati a ricostruire, analizzare e monitorare le politiche predisposte dalla Regione al fine di conoscere e di prevenire gli eventi di rischio. A tal fine, si rende necessario un disegno di ricerca di tipo qualitativo che preveda tecniche non standardizzate di raccolta dei dati (interviste discorsive, *focus group*, analisi di materiale prodotto dai diversi organismi locali).

#### Aggiornamento delle azioni di mitigazione

In questo ambito un possibile livello di ricerca riguarda l’analisi mirata di una specifica politica regionale in tema di rischio urbano e stradale. Uno spunto per la ricerca può a questo proposito essere fornito dall’analisi effettuata nell’ambito del primo rapporto sullo Stato della Sicurezza in Lombardia sui progetti per la sicurezza urbana. In questi interventi l’obiettivo dell’azione regionale è stato quello di ridurre i problemi della devianza e della criminalità, nonché quelli dell’in/sicurezza del vivere cittadino, attraverso il cambiamento di realtà situazionali e materiali definite (prevenzione situazionale) e incoraggiando lo sviluppo sociale (prevenzione sociale). In particolare, è stata svolta un’analisi su tutti i progetti presentati nel biennio 2006-2007 dai comuni lombardi all’ente regionale focalizzando l’attenzione sui contenuti e sui parametri di valutazione proposti dalla Regione.

#### Aggiornamento del rischio integrato

La riflessione in questo ambito riguarda la validità dell’indice (RMI) proposto, mutuato da studi sviluppati in contesti distanti per problematiche sociali e naturali diverse da quelle proprie del contesto lombardo.



## Appendice 2

### *La misurazione della criminalità: alcune considerazioni epistemologiche*

#### A2.1. Le statistiche giudiziarie

L'analisi dei dati sull'andamento della criminalità nel contesto lombardo impone delle cautele epistemologiche e metodologiche circa l'uso delle relative fonti nello studio della devianza e della criminalità. Come è noto le statistiche giudiziarie e di polizia (provenienti dagli Uffici Giudiziari, le prime, dalle Prefetture, le seconde, e raccolte dall'ISTAT) rappresentano le base di dati di riferimento per lo studio della devianza e della criminalità in Italia.

In relazione alle statistiche sulla criminalità si pongono sostanzialmente tre questioni:

1. **validità**, ovvero, la misura in cui i ricercatori e coloro che materialmente producono i dati statistici condividono gli stessi sistemi di classificazione dei fenomeni di cui si interessano. In quale misura, ad esempio, poliziotti, magistrati e ricercatori definiscono sulla base di indicatori comuni i concetti di furto, spaccio, colpa, dolo, ecc.
2. **attendibilità**, ovvero, il grado in cui le procedure di rilevazione sono applicate costantemente e coerentemente rispetto ai criteri stabiliti. In altre parole, la domanda è se, ad esempio i furti vengono rilevati sempre, applicando le stesse categorie e le stesse tecniche di rilevazione.
3. **comparabilità**, ovvero, il grado in cui concetti e definizioni operative, usati in diversi contesti istituzionali (Questure, tribunali, etc.), sono tali da permettere uno studio comparato che si avvalga dello stesso tipo di variabili.

Le critiche ruotano sostanzialmente attorno al fatto che il ricercatore si trovi a dipendere da un sistema di classificazione e di raccolta di dati che spesso sfugge completamente—o quasi—al suo controllo e che opera seguendo standard e procedure propri, indipendentemente dai requisiti dell'indagine scientifica.

Assumere che le statistiche ufficiali siano valide implica ipotizzare che—trascurando la questione del numero oscuro—nei casi di reati denunciati, come nei casi di reati che danno luogo ad una azione penale, tutte le valutazioni, fatte dagli attori istituzionali coinvolti nella produzione delle statistiche—poliziotti, giudici,

ecc.—siano corrette e coerenti rispetto ai problemi indagati dal sociologo (Kitsuse 1964)<sup>43</sup>. Si assume che, nonostante le parziali discrepanze nella fase di definizione, e nonostante gli errori inevitabili in quella di raccolta, esista un oggetto specifico identificabile con il termine “reato” (furto, rapina, spaccio di droga, contrabbando, concussione, resistenza a pubblico ufficiale, ecc.) del quale tutti sono a conoscenza, sulle cui caratteristiche vi è in generale un accordo soddisfacente, e della cui diffusione o gravità i dati statistici raccolti dai pubblici ufficiali forniscono una rappresentazione attendibile<sup>44</sup>.

Gran parte delle critiche si incentrano attorno ad alcuni punti che riguardano principalmente<sup>45</sup>:

- le molteplici, e spesso eterogenee, fonti ufficiali tra cui poter scegliere (Fonti di Polizia, Fonti Giudiziarie, Statistiche Carcerarie, ecc.);
- le differenze nel grado di organizzazione e razionalizzazione della raccolta;
- le differenze ‘locali’ in relazione, ad esempio, alla “propensione denunciatoria”, alle capacità di risposta repressive, alle priorità che vengono stabilite tanto all’interno dell’azione di controllo da parte della polizia, le scelte organizzative e le procedure di selezione delle procure e dei tribunali, ecc.

La posizione di “rifiuto” si basa, infine, su un’inversione di prospettiva in seguito alla quale sono le stesse procedure di produzione dei dati che divengono oggetto della ricerca—le organizzazioni entro cui alcuni particolari attori sociali (polizia e magistratura) riconoscono, definiscono, classificano, giudicano e registrano la devianza e la criminalità. Studiare le procedure di creazione dei dati ufficiali significa, in questa ipotesi, studiare le procedure che producono i fenomeni rappresentati da tali dati. (Kitsuse, 1964)<sup>46</sup>. In questo senso, le definizioni sociali e i referenti

---

<sup>43</sup> Soltanto nel caso in cui le definizioni utilizzate dal sociologo e da colui che si occupa di trattare i singoli casi di devianza e di criminalità collimino, si potrà dire che entrambi, sociologo e funzionario o magistrato, stiano parlando dello stesso “oggetto”, di modo che i dati prodotti potranno essere usati dallo studioso nell’analisi. Il problema si pone in modo ineludibile per le ricerche sulla criminalità e sulla devianza poiché proprio le caratteristiche con cui il fenomeno si manifesta impediscono, nella maggior parte dei casi, al sociologo di basarsi su dati di prima mano.

<sup>44</sup> Si assume che le azioni individuali siano intrinsecamente devianti o conformi, e, in quanto tali, possano essere facilmente identificate e classificate dai pubblici ufficiali, e successivamente spiegate dai ricercatori sulla base delle caratteristiche comuni ai soggetti classificati. Esiste un tasso “reale” di comportamento “deviante” di cui i dati statistici forniscono una buona approssimazione.

<sup>45</sup> L’intera discussione sull’affidabilità e sui problemi ad essa connessi non è stata condotta sulla base di ricerche empiriche sistematiche concernenti le pratiche organizzate di produzione dei dati ufficiali, ma avvalendosi esclusivamente di testimonianze occasionali e aneddotiche, o di argomentazioni astratte di natura logico-matematica. (Atkinson 1978).

<sup>46</sup> Le definizioni utilizzate dagli addetti alla classificazione sono le uniche sociologicamente rilevanti, non perché coincidano con quelle del sociologo, ma perché devono costituire proprio l’oggetto di studio. Allo stesso modo viene a cadere la preoccupazione per la necessaria identità tra le forme di comportamento registrate sotto le differenti etichette e quelle “oggettivamente” esistenti, così come l’interesse per l’attendibilità dei dati, nel momento in cui viene sospeso l’assunto per cui un comportamento è deviante indipendentemente dalle pratiche socialmente organizzate che lo identificano e definiscono come tale. (Kitsuse, 1964).

dei processi definitivi in gioco nel riconoscimento e trattamento della criminalità sono prodotti in contesti specifici—le pratiche di polizia, le aule di tribunale e i media, ma anche il mondo scientifico ed accademico.

Concentriamoci ora sui problemi riguardanti attendibilità e comparabilità dei dati derivanti dalle statistiche giudiziarie prodotte dall'ISTAT.

Le fonti disponibili nello studio della criminalità sono principalmente tre:

- dati sulle denunce (contro noti e ignoti) e sugli arresti provenienti dalle forze di polizia (PS, CC e GdF), raccolti dalle Prefetture e trasmessi all'ISTAT che si occupa della loro pubblicazione (tranne che per gli arresti);
- dati sulle denunce (contro noti e ignoti e non solo di fonte polizia) per le quali l'AG ha dato avvio all'azione penale, rilevati dall'ISTAT tramite interrogazione del sistema elettronico di archiviazione delle Procure della Repubblica;
- dati sui condannati, rilevati dall'ISTAT, direttamente (modello 315) fino al 1995 e tramite interrogazione del Casellario Giudiziale dal 1996 in avanti.

La tipologia di informazioni e l'unità di rilevazione delle tre basi di dati è piuttosto differente. In particolare le variazioni riguardano i seguenti aspetti:

- le informazioni provenienti dalle Prefetture sono disponibili nella forma di dati aggregati, relativi al tempo della denuncia, al delitto denunciato, al luogo di commissione del delitto, nonché a sesso, classe di età e luogo/stato di nascita delle persone denunciate (nel caso di denunce contro noti);
- i dati sulle denunce provenienti dagli uffici giudiziari sono disponibili a livello individuale (le unità di rilevazione sono le denunce), archiviati elettronicamente e contengono informazioni relative al momento della denuncia, alla fonte della denuncia (i dati comprendono anche denunce non provenienti dalle polizie per le quali l'AG abbia comunque iniziato l'azione penale), al tempo e luogo di commissione dei delitti denunciati, al tipo di delitto, al sesso, alla nazionalità e all'età (maggioenni/minorenni) dei denunciati (in riferimento, naturalmente alle denunce contro noti);
- i dati relativi alle condanne, infine, sono anch'essi disponibili a livello individuale (le unità di rilevazione sono le persone giudicate/condannate), vengono archiviati elettronicamente e risultano i più ricchi di informazioni sia sugli individui, sia sui procedimenti giudiziari.

Accanto alle informazioni già contenute nei dati sui denunciati di fonte giudiziaria abbiamo:

- per quanto riguarda le persone (oltre a genere, età, luogo/stato di nascita) stato civile, lavoro svolto, condizione professionale, livello di istruzione e precedenti penali;
- per quanto riguarda i reati, luogo e momento della commissione, natura del delitto (continuato, tentato, ecc.);

- per quanto riguarda il procedimento giudiziario, ufficio di competenza, grado del giudizio, tipo di giudizio, entità della condanna, misure cautelari, benefici di legge, ecc.

Vedremo tra poco alcuni problemi che complicano l'analisi, soprattutto per quanto concerne i dati di fonte giudiziaria. Prima di passare ad analizzare questo punto, vanno fatte alcune considerazioni sulle differenze nell'uso e nella rilevanza delle tre basi di dati sopraccitate.

Una prima considerazione riguarda l'universo di riferimento di ciascun tipo di dato, e il problema della selezione che avviene passando dalle denunce presentate dalle polizie, alle condanne comminate dai tribunali e dalle preture.

L'universo di riferimento delle denunce di polizia è formato, infatti, da tutti i delitti di cui la polizia sia venuta a conoscenza, a seguito di un'azione direttamente intrapresa o di un'informazione proveniente dall'esterno (denunce sporte da cittadini), e che sono state successivamente trasmesse all'AG. Da tale base di dati sono esclusi, oltre ai delitti che compongono il cosiddetto numero oscuro, tutti i delitti per i quali è stata sporta denuncia direttamente presso le Procure della Repubblica.

Tali dati riflettono, quindi, due fenomeni:

1. l'attitudine dei cittadini a denunciare delitti subiti e/o dei quali si è stati testimoni;
2. le scelte operative delle forze di pubblica sicurezza (e dei diversi uffici all'interno di ciascun corpo).

Si tratta di dati estremamente dettagliati per quanto concerne alcuni reati. Nelle denunce e condanne di fonte giudiziaria, ad esempio, i diversi tipi di furto sono raggruppati nei due (in realtà quattro) articoli del codice penale che definiscono tale fattispecie: il 624 (furto semplice) e il 625 (furto aggravato). Nelle denunce di polizia si distingue, al contrario, tra scippo, borseggio, furto in appartamento, furto su autovetture, ecc. Lo stesso dicasi per le rapine e per altri reati.

In altri casi, tuttavia, le categorie utilizzate sono più sintetiche di quelle previste dal codice penale (ad esempio, "reati contro lo stato").

Il problema fondamentale nell'uso di tali dati deriva dallo statuto giuridico degli episodi riportati. Si tratta di denunce la cui rilevanza penale, per non parlare della effettiva colpevolezza del/i denunciato/i, deve essere ancora definita dall'AG.

Un confronto tra denunce di polizia e denunce per le quali l'AG decide di dare avvio all'azione penale mostra, infatti, come solo una parte minoritaria delle prime si trasforma in procedimenti penali effettivi, e dia luogo a giudicato penale.

I dati presentati nelle tabelle A2.1 e A2.2 variano molto da provincia a provincia e nel periodo considerato. Tali variazioni vanno, in parte, poste in relazione ai problemi di affidabilità delle rilevazioni effettuate dal sistema di archiviazione elettronica delle Procure cui abbiamo accennato più sopra. Vediamo, ad esempio, come Milano presenti, nel periodo considerato, tassi piuttosto fuori norma, con un rapporto tra denunce provenienti dall'AG e denunce di polizia nel 2004 pari a 1,7; anche la provincia di Pavia si contraddistingue per valori alquanto improbabili

(imputabili probabilmente a problemi di implementazione del sistema di archiviazione elettronica dei dati presso la Procura).

**Tabella A2.1 – Delitti denunciati all’Autorità Giudiziaria dalle Forze dell’Ordine, 1995-2004 (valori assoluti)**

Province	1995	2000	2004
Varese	27.160	28.628	30.099
Como	16.312	17.225	15.998
Sondrio	5.122	3.821	4.682
Milano	288.042	187.720	246.955
Bergamo	27.380	24.839	35.918
Brescia	61.925	45.032	53.913
Pavia	12.212	16.176	21.856
Cremona	8.175	8.003	11.042
Mantova	6.302	7.883	12.351
Lecco	12.104	10.116	8.629
Lodi	5.920	4.757	5.579
<b>Lombardia</b>	<b>411.103</b>	<b>354.200</b>	<b>447.601</b>

*Fonte:* ISTAT su dati del Ministero dell’Interno

**Tabella A2.2 – Delitti denunciati per i quali l’Autorità Giudiziaria ha iniziato l’azione penale 1995-2004 (valori assoluti)**

Province	1995	2000	2004
Varese	23.289	29.958	21.349
Como	22.968	16.822	22.120
Sondrio	11.788	5.434	5.015
Milano	275.133	305.326	411.951
Bergamo	47.734	40.521	42.877
Brescia	53.462	65.004	76.749
Pavia	12.965	16.525	28.356
Cremona	8.120	11.809	12.420
Mantova	8.837	10.315	11.549
Lecco	6.038	8.692	7.068
Lodi	6.429	6.754	7.308
<b>Lombardia</b>	<b>476.763</b>	<b>517.161</b>	<b>646.798</b>

*Fonte:* ISTAT, Statistiche giudiziarie penali

Gli esempi riportati ci inducono a consigliare una certa cautela nell’analisi delle fonti sulla criminalità, così come nelle interpretazioni dei fenomeni che a partire da tali analisi si possono avanzare. Nel caso delle denunce per le quali l’AG ha dato avvio ad azione penale, si pone inoltre il problema di conoscere i criteri di scelta e le priorità operate dalla magistratura requirente. Nessuna Procura è, infatti, in grado di dare corso al principio che prevede l’obbligatorietà dell’azione penale, garantendo la perseguibilità d’ufficio di tutte le denunce che vengono presentate

all'AG. Problemi di carattere organizzativo, lunghezza dell'iter giudiziario, carenza strutturale di personale a tutti i livelli, assieme ad altri fattori, costringono a scelte selettive. Ogni procura decide dunque delle priorità, che si trasformano in una sorta di guidelines informali (a volte formalizzate) per stabilire quali sono i casi più meritevoli di tradursi in azione penale specifica.

Fatta eccezione per tutti i casi in cui i tempi e i modi di azione penale sono previsti in modo stringente dai codici (ad esempio, tutti i casi di arresti in flagranza di reato), risulta da vari lavori che l'allarme sociale connesso a diverse tipologie di reato rappresenta un criterio cruciale di selezione dei fatti delittuosi. Che cosa significhi allarme sociale è molto difficile da stabilire: una percezione proveniente dalle reazioni dell'opinione pubblica recepita tramite i media, il risultato di pressioni molto più specifiche provenienti da particolari attori sociali, la possibilità di rinvenire piste investigative che colleghino fatti apparentemente slegati tra di loro, ecc. (Fabri, 1997 e Nordico, 1997).

Ulteriori problemi riguardano le caratteristiche specifiche del sistema di archiviazione dati in uso presso le Procure, dal quale vengono prelevati i dati ISTAT sulle denunce di fonte giudiziaria.

In primo luogo, il sistema di classificazione e archiviazione delle informazioni (REGE) non è stato messo a punto per fornire all'AG uno strumento di analisi statistica della criminalità. Esso è stato, al contrario, pensato per rispondere alle esigenze di organizzazione e coordinamento delle cancellerie dei diversi uffici, nonché per fornire al procuratore della Repubblica un sistema di controllo della distribuzione dei carichi di lavoro tra i PM. L'intero meccanismo di sistematizzazione delle informazioni è dunque organizzato rispetto a quanto è rilevante per il lavoro delle cancellerie: i singoli procedimenti, le parti offese, gli autori di reato, le qualificazioni giuridiche dei fatti e le richieste dai PM.

E' questo un primo elemento che rende problematica l'utilizzabilità in sede sociologica o criminologica di basi di dati organizzate—tanto dal punto di vista concettuale-classificatorio, quanto da quello strettamente tecnico-procedurale—per rispondere a esigenze di organizzazione e pianificazione del lavoro tra i differenti uffici deputati all'amministrazione della giustizia.

In secondo luogo, l'archiviazione elettronica dei dati—sperimentata in alcune Procure immediatamente dopo l'introduzione del nuovo codice—è stata estesa di recente all'intero territorio nazionale. E' facile immaginare come ciò abbia generato problemi di compatibilità e coerenza con le vecchie procedure di archiviazione delle informazioni, di formazione del personale e di uniformazione delle modalità di utilizzo del sistema. Tali fattori influiscono direttamente sull'attendibilità complessiva dei dati<sup>47</sup>.

Va poi segnalata l'assenza di alcune informazioni di estremo interesse per un'analisi di tipo sociologico. Non è prevista, ad esempio, l'archiviazione della decisione presa dal pretore (nel caso di arresto in flagranza) o dal GIP (nel caso di

---

<sup>47</sup> I problemi riguardano, molto spesso, le banali procedure di data entry, che non prevedono in modo sistematico controlli né a monte del processo, attraverso ad esempio tabelle chiuse, né a valle, attraverso verifiche di compatibilità e coerenza tra gli archivi. Le procedure di data entry sono inoltre solo parzialmente coordinate, con conseguenze sulla coerenza interna delle informazioni archiviate.

fermo o di arresto) in relazione alla richiesta del PM sulla custodia cautelare/carcerazione preventiva: un elemento centrale per comprendere il funzionamento della macchina giudiziaria nei confronti di alcune categorie della popolazione come i migranti, nonché di un terreno sul quale vengono prese decisioni da tutte le parti coinvolte nel procedimento penale. Sempre in relazione all'arresto, non è disponibile la decisione dal pretore in merito alla richiesta di convalida. Si tratta ovviamente di un problema relativamente importante per il solo fatto che l'arresto in flagranza di reato viene convalidato nella stragrande maggioranza dei casi. Ci sono poi lacune informative, derivanti dalla decisione delle cancellerie di non inserire determinate informazioni, o di non aggiornarle; un esempio riguarda l'avvenuto accertamento dell'identità dell'indagato, questione questa cruciale per gli imputati stranieri, il cui esito non viene archiviato.

Un ultimo punto concerne l'aggiornamento delle generalità e delle informazioni personali circa l'imputato. Non viene, ad esempio, effettuato alcun aggiornamento in tutti i casi in cui l'imputato, durante il processo, modifica l'autocertificazione delle proprie generalità. Da un punto di vista processuale e organizzativo, ciò non arreca alcun nocumento all'efficienza ed equità del procedimento, dal momento che tutte le informazioni utilizzate dai giudici sono di tipo cartaceo e sono contenute nei fascicoli relativi ai singoli procedimenti penali. Dal punto di vista, dell'attendibilità dei dati, tuttavia, è evidente come ciò comporti qualche complicazione.

I dati relativi alle condanne effettivamente erogate incorporano un'ulteriore selezione conseguente all'iter giudiziario seguito da ciascun procedimento. Di per sé, sarebbero i dati più interessanti per avere informazioni sugli individui, in questo caso giudicati/condannati. In relazione a quest'ultima base di dati, vi è, tuttavia, un problema derivante dai cambiamenti intercorsi nelle procedure di rilevazione utilizzate dall'ISTAT. I dati relativi al giudicato penale sono stati rilevati, infatti, fino al 1995 direttamente dall'ISTAT tramite un apposito modello (315) che veniva compilato dalle cancellerie penali. A partire dal 1996, l'ISTAT ha lasciato cadere questa modalità di raccolta, preferendo rilevare i dati sulle condanne direttamente dal Casellario Giudiziale. Tale decisione ha comportato conseguenze decisive sulla coerenza delle serie storiche dei dati sui condannati. In particolare segnaliamo i seguenti aspetti:

- 1) i dati prelevati dal casellario non riguardano il giudicato penale nel suo complesso (condanne e assoluzioni, per intenderci), ma solo i casi in cui i procedimenti si sono conclusi con una sentenza di condanna;
- 2) le variabili raccolte sono parzialmente diverse da quelle previste nel modello 315;
- 3) molte delle variabili presenti in entrambe le rilevazioni sono diventate pressoché inutilizzabili, data la bassissima attendibilità delle procedure di aggiornamento del Casellario Giudiziale;
- 4) un problema ancor più serio è rappresentato dallo "slittamento" dell'arco temporale cui i dati sulle condanne si riferiscono. Tali dati hanno tradizionalmente sofferto dei "tempi lunghi della giustizia", con la conseguenza

che le condanne rilevate in un anno si riferivano a delitti commessi in un lasso di tempo ben più ampio.

Le considerazioni sopra presentate permettono di concettualizzare in modo più adeguato il fenomeno della criminalità. A tale proposito in letteratura si distinguono tre definizioni di criminalità: la criminalità reale, la criminalità apparente e la criminalità legale. La criminalità reale è quella effettivamente presente in un dato territorio ed è data dai delitti che vengono compiuti, denunciati o meno; la criminalità apparente comprende i reati di cui l'Autorità giudiziaria è venuta a conoscenza indipendentemente dall'esito della notizia. La criminalità legale, infine, riguarda i reati che, portati in giudizio, hanno dato luogo ad una sentenza irrevocabile (imputati condannati). E' evidente che la criminalità legale non è rappresentativa né della criminalità apparente (non per tutti i delitti si arriva ad una sentenza) né tanto meno di quella reale. Inoltre, come è stato detto, esiste uno sfasamento tra il momento in cui la sentenza è stata emessa e l'epoca in cui è stato commesso il delitto considerata la lunghezza dei tempi per la definizione dei procedimenti giudiziari.

*La criminalità sommersa.* Per quanto riguarda la criminalità sommersa (delitti non denunciati) l'indagine Multiscopo condotta periodicamente dall'ISTAT permette di stimare la consistenza della delittuosità non denunciata. La quota del sommerso è molto ampia e dipende ovviamente dal tipo di reato, dalla sua gravità e dai benefici che comporta la denuncia; inoltre varia all'interno del territorio. Gli omicidi, soprattutto quelli consumati, sfuggono difficilmente alla rilevazione; per i furti si registrano significative variazioni a seconda del tipo (viene denunciato quasi sempre il furto di auto, quasi mai il tentato furto di bicicletta) e quindi dei vantaggi che possono derivare dalla denuncia; per altri delitti, quali le violenze sessuali, la componente del sommerso raggiunge dimensioni molto elevate. Proprio perché il numero dei reati ufficiali rappresenta solo una parte di quelli effettivamente compiuti, l'utilizzo dei dati relativi alle statistiche penali giudiziarie richiede molte cautele e maggior capacità di lettura a fronte di una maggior difficoltà di interpretazione, rispetto ad altri dati statistici.

A conclusione di questo paragrafo è bene ricordare quanto sopra è stata argomentato e cioè che le fonti sulla criminalità sono autonome e non confrontabili tra loro e che le principali differenze riguardano la natura dei loro organi di rilevazione, il momento della rilevazione, la tipologia dei delitti e la loro classificazione. Per quanto riguarda la natura degli organi di rilevazione, la statistica della delittuosità si riferisce esclusivamente ai delitti denunciati all'AG. da parte delle Forze dell'ordine e non comprende i delitti denunciati da altre fonti (altri pubblici ufficiali, privati) che sono invece rilevati nella statistica della criminalità. Inoltre la delittuosità rileva i dati nel momento in cui le Forze dell'ordine trasmettono all'Autorità giudiziaria le notizie di reato di cui sono venuti a conoscenza, mentre la criminalità li registra nel momento in cui inizia l'azione penale. Infine la rilevazione della delittuosità, pur fornendo una casistica più articolata rispetto alla rilevazione della criminalità, di alcuni tipi di reato come l'omicidio (distinti a secon-



da dei motivi), il furto (con 12 tipologie), la rapina (con 10 tipologie), e l'estorsione, non permette di quantificare alcuni reati contro l'economia e la fede pubblica (emissioni assegni a vuoto, bancarotta, ecc.), contro lo Stato, contro la famiglia e la moralità, che vengono raggruppati e classificati sotto la voce: «Altri delitti».

Come si è stato messo in luce dalle tabelle sopra presentate (tabelle A2.1 e A2.2) a causa delle diverse modalità di rilevazione, le due fonti riportano consistenze numeriche diverse, anche relativamente allo stesso tipo di reato. La statistica della delittuosità, in generale, tende a sottostimare l'entità del fenomeno perché raccoglie i delitti denunciati da parte delle forze di polizia e non comprende le denunce provenienti da altri organi della pubblica amministrazione, o dai singoli cittadini che si recano personalmente in Procura per denunciare un delitto di cui sarebbero stati vittime o testimoni. D'altra parte la raccolta dei dati relativi alla statistica della criminalità, dipende anche dalla organizzazione degli uffici giudiziari; ciò può comportare uno slittamento temporale tra il momento in cui è stato commesso il delitto e quello in cui esso viene registrato. In sintesi si può osservare che la statistica della criminalità permette di valutare meglio la massa degli eventi, mentre quella della delittuosità garantisce, sia una maggiore tempestività nella raccolta dei dati, sia un dettaglio più analitico di alcuni rilevanti tipi di reato. Infine, ricordiamo che nell'ambito della revisione del Sistema delle Statistiche Giudiziarie, il Ministero dell'Interno ha attivato il nuovo sistema di rilevazione dei reati (Mod. 165 informatizzato) che permetterà di disporre di informazioni più analitiche sulla tipologia del delitto e sul territorio e fornirà informazioni relative sia agli autori che alle vittime dei reati.

## A2.2. Le indagini di vittimizzazione

Le indagini di vittimizzazione condotte periodicamente dall'ISTAT forniscono informazioni sul sentimento di insicurezza dei cittadini italiani. I dati derivanti da tali indagini sono utili per rilevare alcune delle molteplici dimensioni dell'in/sicurezza in diversi contesti (nazionale, lombardo e locale - il comune di Milano). In particolare, rendono empiricamente evidente la distinzione concettuale fra un'in/sicurezza di tipo «oggettivo» e l'immagine che ne hanno le persone potenzialmente coinvolte. Come è noto, stabilire dei criteri, alla luce dei quali individuare in un dato contesto una situazione di in/sicurezza, al fine di definirne il livello di accettabilità sociale, è un compito estremamente difficile in quanto il fenomeno dell'in/sicurezza è soggetto a variazioni incontrollabili ed estremamente soggettive e a fattori propri della cultura di riferimento. Molteplici ricerche empiriche condotte in ambito nazionale e locale, volte ad analizzare le possibili cause alla base del sentimento di insicurezza dei cittadini hanno mostrato, ad esempio, l'importanza dell'interazione tra fattori soggettivi e oggettivi come l'età, il genere, lo stato di salute, l'appartenenza etnica, il livello di istruzione, la condizione professionale, il reddito e così via. Una recente ricerca condotta dall'IRER sulla sicu-

rezza urbana in Lombardia<sup>48</sup> ha messo in luce l'insufficienza di una definizione strettamente penale/criminologica dell'insicurezza urbana e la necessità di ridimensionare l'importanza della dimensione criminale sia perché i dati sui reati, in particolare la microcriminalità, ci mostrano una diminuzione costante dell'importanza di questo tipo di minacce a fronte di un accresciuto e sempre più diffuso sentimento di insicurezza, sia perché la relazione tra rischi oggettivi e preoccupazioni per le condizioni soggettive di vita si conferma molto complessa e controversa. Dalla ricerca citata è emersa, inoltre, la necessità di estendere l'ambito semantico del concetto di sicurezza a una serie di aspetti che attengono direttamente alla qualità della vita urbana. Ci riferiamo, più specificamente, alle dimensioni economica e sociale della questione. Se, infatti, la percezione di insicurezza dei cittadini lombardi rinvia in parte alla presenza di fenomeni delinquenziali o devianti, essa risulta molto più direttamente connessa a cambiamenti che riguardano tanto gli aspetti urbanistici e architettonici (trasformazioni e/o degrado di strutture e infrastrutture) quanto la morfologia sociale delle città. Il costante e profondo ricambio della composizione socio-demografica dei quartieri, le trasformazioni del tessuto economico e commerciale, la presenza di conflitti fra popolazioni che usufruiscono in maniera fortemente differenziata degli spazi pubblici, come abbiamo sottolineato a più riprese, sono processi strettamente intrecciati con la sensazione diffusa di una complessiva perdita di controllo sulle condizioni all'interno delle quali si svolge la vita quotidiana nelle aree urbane. L'habitat urbano, in sostanza, non è insicuro perché ospita un numero crescente di ladri, stupratori e tagliagole, ma perché si trasforma sempre più velocemente, dal punto di vista sia fisico sia sociale, in un modo che sfugge quasi completamente al controllo di coloro che in esso passano una parte rilevante delle loro vite e che si ritrovano nella condizione di chi può solo subire cambiamenti poco prevedibili che rendono i quartieri sempre più distanti, anonimi e, per proprio questo, insicuri.

Le indagini di vittimizzazione costituiscono una sorta di "architrave" scientifica dei discorsi sulla sicurezza urbana (Pitch 2001). I problemi inerenti a questi due strumenti, utilizzati per analizzare sicurezza e insicurezza, sono, a nostro avviso, di tre tipi.

In primo luogo, le indagini di vittimizzazione, ponendosi come obiettivo la ricostruzione dei profili delle vittime potenziali, tendono a dare una lettura individualizzante di rischi e responsabilità. Dal momento che di alcuni reati sono vittime certe persone più che altre possiamo ragionevolmente sostenere che questi studi tendono a costruire dei profili in cui il rischio è connesso alle caratteristiche delle persone (individuali, sociali, situazionali) generando in questo modo un meccanismo per cui i soggetti che possiedono tali caratteristiche vengono, in un certo senso, avvertiti ed esortati a provvedere autonomamente alla propria sicurezza personale, responsabilizzandoli, in caso contrario, della loro vittimizzazione (basti ricordare cosa si dice comunemente delle donne violentate o molestate di notte in un luogo solitario).

---

<sup>48</sup> A questo proposito si veda : IReR, *Costruzione di un sistema per l'analisi dei rischi e la formulazione di scenari nell'ambito della sicurezza urbana*, Milano, 2007

Un secondo ordine di problemi riguarda la selezione, operata in un contesto estraneo alla ricerca, dei rischi, di ciò che è considerato pericoloso, criminale, offensivo, produttore di insicurezza. La considerazione riguarda non solo ciò che viene escluso (ad esempio, le violenze familiari), ma i reati e le inciviltà che, date le caratteristiche metodologiche degli strumenti utilizzati per rilevarli (questionari con domande standardizzate, interviste telefoniche), non possono emergere.

Un ultimo ordine di problemi riguarda specificamente le ricerche sulla paura della criminalità e, in particolare, il tipo di strumenti utilizzati (questionari con domande chiuse). Come diversi osservatori hanno mostrato, queste indagini, possono al più rilevare le dimensioni cognitive (percezione e valutazione) della paura che non hanno molto in comune con l'emozione della paura e la messa in atto di comportamenti coerenti con essa.

Entrando ora nel merito dei risultati prodotti dalle due indagini di vittimizzazione condotte dall'ISTAT nel 1997 e nel 2002, si può osservare come nella percezione dei cittadini lombardi aumenti il sentimento di insicurezza si mantenga su valori costanti (nel 1997 il 33% della popolazione lombarda dichiarava di sentirsi poco sicura a camminare per strada in condizione di buio e solitudine nella zona in cui vive, percentuale che nella rilevazione del 2002 scende al 30,2%) (tabelle A2.3, A2.4). Anche relativamente agli episodi di inciviltà la percezione degli intervistati si attesta nei due anni di riferimento intorno al 30% (tabella A2.5).

**Tabella A2.3 – Quanto si sente sicuro/a camminando per strada quando è buio ed è solo/a, nella zona in cui vive? (valori percentuali)**

<b>1997</b>	<b>Milano</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Italia</b>
Molto	26,1	35,4	41,0
Poco	46,8	33,0	33,5
Non esce	27,1	31,6	25,3
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>2002</b>	<b>Milano</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Italia</b>
Molto	29,8	41,0	46,9
Poco	45,8	30,2	27,5
Non esce	24,4	28,8	25,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Multiscopo-ISTAT, 1997-2002

**Tabella A2.4 – Come definirebbe la zona in cui abita la sua famiglia? Molto, abbastanza, poco, o per niente a rischio di criminalità? (valori percentuali)**

<b>1997</b>	<b>Milano</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Italia</b>
Molto	43,7	26,3	19,5
Poco	55,8	72,9	79,5
Non indica	0,5	0,8	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>2002</b>	<b>Milano</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Italia</b>
Molto	28,8	17,4	19,5
Poco	71,2	82,6	79,5
Non indica	-	-	1,0
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Multiscopo-ISTAT, 1997-2002

**Tabella A2.5 – Nella zona in cui abita con quale frequenza le capita di vedere atti di vandalismo contro il bene pubblico (cabine rotte, cassonetti bruciati, ecc...) ?(valori percentuali)**

<b>1997</b>	<b>Milano</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Italia</b>
Spesso	43,2	30,1	21,2
Talvolta	56,3	69,1	77,7
Non indica	0,5	0,8	1,1
Totale	100,0	100,0	100,0
<b>2002</b>	<b>Milano</b>	<b>Lombardia</b>	<b>Italia</b>
Spesso	32,8	21,9	17,7
Talvolta	67,2	78,1	82,3
Non indica	-	-	-
Totale	100,0	100,0	100,0

*Fonte:* indagine Multiscopo-ISTAT, 1997-2002

Le basi dati prodotte dalle forze di polizia (locale e nazionale), che riguardano le chiamate della popolazione alle centrali operative, gli esposti, le relazioni di servizio dei vigili/poliziotti di quartiere, consentono di superare i problemi epistemologici e di metodo delle indagini di vittimizzazione e ci consentono di “accedere” direttamente al mondo della vita quotidiana dei cittadini e di capire i motivi che portano la popolazione a richiedere l’intervento delle forze di polizia. In quale misura tali motivi sono legati al fatto di essere stati vittime o testimoni di reati, oppure perché di fronte a un problema (reale o percepito come tale), la polizia appare come l’unica istituzione in grado di fornire un qualche tipo di aiuto. Oppure la richiesta di un intervento da parte delle forze di polizia è semplicemente coerente con le rappresentazioni e le convinzioni dei cittadini circa quelle che dovrebbero essere le competenze istituzionali di ciascun corpo di polizia (locale o nazionale).

I dati che verranno presentati nel paragrafo successivo acquistano una particolare rilevanza, non solo perché documentano empiricamente le nuove funzioni della polizia locale in sintonia con quella che dovrebbe essere la propria vocazione sociale di *primus inter pares* nel rapporto con la comunità locale, ma soprattutto perché ci aiutano a comprendere le origini del sentimento di insicurezza espresso dai cittadini che tanto ha allarmato l’opinione pubblica e i decisori politici. Come verrà messo in luce nei capitoli successivi il concetto di in/sicurezza esprime significati diversi e mutevoli a seconda del contesto in cui si manifesta. Le richieste d’intervento delle forze di polizia (stato e locale), espresse dalla popolazione residente nei comuni oggetto della nostra indagine, contribuiscono a mettere ancor più in discussione una definizione ristretta di sicurezza come bene pubblico generato quasi esclusivamente da interventi di natura penale-repressiva. Nei contesti analizzati le paure e le preoccupazioni dei cittadini appaiono legate a una dimensione dell’insicurezza che nelle parole di Bauman (1997) potremmo definire «esistenziale», connessa alle trasformazioni del tessuto sociale urbano, all’indebolimento delle relazioni sociali e a tutte quelle difficoltà legate alla dimensione della vita quotidiana.

## Appendice 3

### *I dati delle Centrali Operative: problemi metodologici*

Dall'analisi effettuata sui dati prodotti dalle Centrali Operative è stato possibile individuare alcune problematicità di ordine metodologico, che abbiamo preferito riportare in forma separata rispetto all'analisi presentata nel paragrafo 2.2. Sebbene esse si riferiscano principalmente alla gestione che i singoli Comandi fanno dello specifico software, queste considerazioni appaiono rilevanti per quanto riguarda alcuni aspetti legati principalmente alla qualità o all'attendibilità dei dati, al fine di un loro impiego per elaborazioni statistiche. È possibile pertanto individuare due aree di interesse entro cui collocare le presenti riflessioni. In primo luogo, esse si riferiscono a questioni di carattere tecnico/organizzativo relative al metodo di archiviazione delle informazioni. In secondo luogo, esse concernono la modalità di gestione della Centrale Operativa e all'utilizzo dei dati raccolti compiuto da ogni Comando.

Per quanto riguarda il primo aspetto, bisogna necessariamente considerare alcune caratteristiche intrinseche al software in dotazione ai Comandi di Polizia Locale. Le basi di dati create attraverso questo strumento contengono numerose informazioni relative alla chiamata ricevuta, tra cui: data e orario in cui essa è avvenuta, identificativo del richiedente, luogo in cui è avvenuto l'evento da segnalare, motivo della stessa, esito e competenza. Alcuni di questi elementi sono già stati utilizzati nell'analisi delle chiamate effettuata in precedenza. Il software, sebbene permetta una dettagliata registrazione di queste informazioni, racchiude in sé alcune problematicità. La principale di esse è rappresentata dalla discrezionalità concessa agli operatori che effettuano l'inserimento delle richieste. Questo elemento, se da una parte aumenta la possibilità di gestire liberamente l'applicazione in base alle esigenze contingenti, dall'altra produce delle significative conseguenze in termini di comparabilità dei dati raccolti. Un caso esemplare riguarda la scelta della categoria "motivo". Essi sono classificati utilizzando una struttura «ad albero» che, in maniera gerarchica, permette di selezionare il motivo per cui un soggetto inoltra la richiesta di intervento. I motivi sono classificati su più livelli di generalità: da un primo livello più astratto e generale è possibile passare ad un secondo (a volte anche un terzo) maggiormente dettagliato e specifico. Riportiamo un esempio: la modalità generale "incidente stradale", è successivamente specificata in altre modalità quali "incidente stradale – con feriti" e "incidente stradale – mortale" e, in un terzo livello ancor più dettagliato, in "incidente stradale – con feriti – prognosi riservata" e "incidente stradale – mortale – deceduto durante le prime cure". L'operatore può selezionare una delle categorie, sia quella più generale che quella particolare (nel nostro esempio, in caso di incidente stradale egli

potrà classificare l'intervento sotto "incidente stradale", oppure sotto "incidente stradale – mortale – deceduto durante le prime cure"). Ciò crea un problema nell'analisi dei dati, a causa della presenza sia di categorie generali che di categorie particolari: nel primo caso avremo un'informazione troppo generale che non permette un'analisi approfondita dei motivi della chiamata, ma solo un loro raggruppamento per macro-aree. Per questo motivo si è deciso di operare una classificazione più generale possibile, consci di perdere alcune informazioni, ma dettata dalla necessità di permettere un corretto inserimento dei singoli motivi nella classe più appropriata. Si riporta in tabella A3.1 la descrizione di ogni singola modalità.

**Tabella A3.1 – Classificazione dei motivi di chiamata**

Motivo della chiamata	Descrizione
Abbandono veicoli	Abbandono di veicoli in strada, senza sottolineare la loro possibile provenienza furtiva
Abusivismo / Occupazioni	Occupazioni o insediamenti abusivi da parte di gruppi di persone (accento su insediamenti permanenti e non contingenti)
Abusivismo edilizio	Abusivismo edilizio (costruzione non regolare di case, capanne, palchi, ecc...); un insediamento abusivo può prevedere costruzioni abusive (come le baracche), ma si preferisce utilizzare abusivismo edilizio nei casi in cui si fa riferimento a singoli episodi, non necessariamente legati alla presenza di un insediamento abusivo costante
Abusivismo propaganda / pubblicità	Affissione abusiva di cartelli/manifesti pubblicitari
Accensione fuochi / Incendio	Accensione fuochi o propagazione di incendi
Allarme	Allarme, antifurto in funzione
Altro	Categoria residuale (utilizzata spesso per le categorie troppo generali, che non permettono l'identificazione precisa del motivo della chiamata da parte dell'utenza)
Annonaria / Controllo esercizi pubblici	Controllo delle attività di commercio, inosservanza regole commerciali, ecc...
Arredo urbano	Errato/mancato funzionamento/manutenzione di tutti gli oggetti classificabili sotto la dicitura di "arredo urbano" (pali della luce, panchine, aiuole, erba di parchi e giardini, ecc...)
Attività interna	Tutte le attività decise dal Comando
Ausilio altro / Non identificabile	Ausilio generico, per il quale non è possibile determinare il motivo specifico oppure è una categoria residuale
Ausilio aziende di servizio pubblico	Ausilio ad aziende municipalizzate, erogatrici di servizi per la cittadinanza (acqua, gas, elettricità, ecc...) - possono essere inserite anche aziende non necessariamente municipalizzate ma che offrono, anche indirettamente, un servizio al comune (es. Scae - impianti semaforici)
Ausilio Forze dell'Ordine	Ausilio ad altre forze di polizia/forze dell'ordine, indipendentemente dal motivo della chiamata
Ausilio settore comunale	Ausilio per compiti spettanti agli uffici comunali competenti
Caduta in suolo pubblico	Caduta di oggetti in suolo pubblico, senza riferimento a possibile intralcio della circolazione (viabilità), o danneggiamento cose o persone (danneggiamento)
Codice della Strada (infrazioni)	Problemi legati alla mancata osservanza del Codice della Strada, incidenti stradali esclusi. È diverso da viabilità in quanto si concentra sul mancato rispetto delle regole da parte degli automobilisti, e non del generico problema in carreggiata che ostacola la circolazione
Comportamenti molesti	Tutti i comportamenti che recano fastidio e disturbo alla quiete pubblica, che possono sfociare anche in comportamenti devianti. In questo caso si sottolinea il carattere contingente del comportamento, non determinato da fonti continue di disturbo (rumore da attività) o da problemi che si protraggono nel tempo (es. persona che si lamenta dei rumori del condizionatore del vicino)

*segue*

*Continua tabella A3.1*

Motivo della chiamata	Descrizione
Danneggiamento - altro	Danneggiamento (causa ignota o espressamente non vandalica) generico o residuale
Danneggiamento arredo urbano	Danneggiamento (causa ignota o espressamente non vandalica) di oggetti classificabili sotto la dicitura di "arredo urbano" (pali della luce, panchine, aiuole, erba di parchi e giardini, ecc...)
Danneggiamento segnaletica	Danneggiamento (causa ignota o espressamente non vandalica) della segnaletica stradale
Danneggiamento veicoli	Danneggiamento (causa ignota o espressamente non vandalica) di veicoli
Incidente stradale	Incidentalità stradale
Infortunio	Persona infortunata (no focus su causa, ma su persona - motivo della chiamata)
Oggetti pericolosi / pericolanti	Oggetti pericolanti, che possono arrecare danni a cose o persone, nonché creare problemi di viabilità; la possibile conseguenza non è prevedibile, per tale motivo le singole modalità non vengono inserite nelle categorie già predisposte.
Persone in difficoltà	Persone che necessitano aiuto e assistenza
Reati contro il patrimonio	Notizia di furti, scippi, nonché ritrovamento di veicoli di provenienza furtiva (fa fede ciò che dice il chiamante, ossia il motivo registrato dalla telefonata)
Rifiuti	Deposito di rifiuti, discariche abusive, ecc...
Rumore da attività	Rumori derivanti da attività continuative (esercizi commerciali, fabbriche, feste pubbliche e manifestazioni), il cui fastidio per il cittadino non è dovuto necessariamente a comportamenti molesti da parte della fonte.
Rumori molesti	Rumori non derivanti né da attività né da comportamenti molesti, ma semplicemente da situazioni di cattivi rapporti di vicinato o altre situazioni generiche
Salute	Possibili cause che possono inficiare la salute delle persone, sia per problemi di igiene, sia per l'inquinamento o dispersione di gas e fumi vari
Segnaletica	Problemi legati al malfunzionamento della segnaletica stradale, non legata a problemi di danneggiamento e vandalismo
Sistema idrico / fognario	Problemi riguardanti i condotti e le tubature dell'acqua e del sistema fognario del comune
Struttura pericolante	Strutture pericolanti, che possono arrecare danni a cose o persone, nonché creare problemi di viabilità; la possibile conseguenza non è prevedibile, per tale motivo le singole modalità non vengono inserite nelle categorie già predisposte.
Tutela dell'ambiente	Motivi che fanno riferimento alla tutela dell'ambiente nel suo complesso: verde urbano, ad esclusione dei danneggiamenti (per i quali c'è una categoria "danneggiamento arredo urbano"); tutela degli animali; ecc...
Vandalismo	Atti vandalici (ossia con l'intento specifico di produrre un danno) verso cose ed edifici
Viabilità	Tutto ciò che crea specifico intralcio per la circolazione stradale (oggetti o strutture pericolanti o fuoriuscite di liquidi andranno nelle apposite categorie se non viene esplicitata la problematicità in termini di viabilità), che non sia strettamente legata a comportamenti scorretti dei guidatori (almeno secondo ciò che è riportato nella telefonata, altrimenti uso della categoria "Codice della Strada" e non riguardi l'incidentalità stradale (incidenti stradali).

*Fonte: elaborazione IReR*

Anche gli altri campi presentati diversi problemi. Ad esempio le informazioni relative alla priorità<sup>49</sup> delle chiamate ricevute varia notevolmente tra i diversi contesti. In alcuni casi, come a Bergamo, Cremona e Cinisello Balsamo, la priorità è stabilita «in automatico» dal software (secondo scelte adottate dal singolo Co-

<sup>49</sup> È importante specificare come per "priorità" non si intenda la rilevanza che la chiamata assume rispetto alle altre ricevute. Si tratta piuttosto di priorità in termini di urgenza e tempistica di intervento (ad esempio le chiamate inerenti incidenti stradali saranno classificate automaticamente come "alta priorità" in quanto necessitano di un'azione immediata, non perché siano ritenute maggiormente importanti dal corpo di Polizia Locale).

mando); a Milano, invece, la scelta è demandata alla discrezionalità dell'operatore.

A complicare il quadro c'è la possibilità, da parte di ogni Comando, di modificare le categorie di motivi e di aggiungerne di nuove. A seconda del contesto, quindi, le stesse informazioni saranno registrate in modo differente, secondo le modalità decise dalla singola Centrale. Questo è un aspetto rilevante poiché si è notato che, nei soli quattro contesti considerati nella presente ricerca, le classificazioni usate sono di circa 1.100 nel caso di Milano, 400 nel caso di Bergamo, 358 nel caso di Cinisello Balsamo e 320 nel caso di Cremona. Può anche capitare che la stessa motivazione di chiamata sia classificata in categorie distinte. È il caso di Cremona: è il solo contesto che presenti la classe generale "ordine e sicurezza pubblica". Analizzando i tipi e sottotipi compresi in questa etichetta si nota che essa comprende modalità che, in altri Comandi, hanno nome differente. Si trova, ad esempio, "ordine e sicurezza pubblica – odore di gas", classificato in genere negli altri contesti sotto "anomalia in pubblica via – odore di gas"; lo stesso per "ordine e sicurezza pubblica - atti vandalici", che è più spesso etichettato sotto "anomalia in pubblica via – atti vandalici". Una possibile comparazione tra i contesti è quindi resa difficoltosa anche da questa difformità, che richiede un controllo puntuale sulle modalità utilizzate.

Il secondo ambito su cui concentrare l'attenzione concerne le pratiche di utilizzo del software di gestione delle Centrali Operative. Dall'analisi dei dati si sono individuati almeno due modi, tra loro divergenti, di raccogliere e utilizzare le informazioni. Il primo modello fa uso della Centrale Operativa esclusivamente come «punto di convergenza» delle richieste e delle esigenze cittadine. I dati inseriti nel software riguardano esclusivamente le chiamate provenienti da soggetti esterni, siano essi cittadini, Forze dell'Ordine o altri. Sono escluse dall'archiviazione le segnalazioni degli agenti di Polizia Locale operanti sul territorio o le altre attività previste dal Comando. Il secondo modello, invece, amplia le funzionalità del programma di gestione della Centrale, il quale, oltre a registrare tutte le informazioni sulle chiamate effettuate dalla popolazione, diventa anche uno strumento di raccolta delle attività compiute dal Comando, e include così sia le azioni poste in essere dagli operatori presenti sul territorio, i quali comunicano alla Centrale Operativa sia gli interventi svolti, sia quelle direttamente programmate dal Comando, eseguite in giorni ed orari stabili in precedenza. L'uso del primo o del secondo modello influisce evidentemente sia sulla quantità che sulla qualità delle informazioni raccolte nella base dati. Nel primo caso, infatti, i dati a disposizione ci permettono solo di analizzare i motivi che spingono gli attori del territorio a contattare la Centrale Operativa. Nel secondo caso, invece, oltre all'informazione precedente, è possibile conoscere anche quali siano le attività compiute e programmate dal Comando di Polizia Locale.

Tra i contesti analizzati nel presente lavoro, si è riscontrato che il comune di Milano fa un utilizzo della Centrale Operativa più vicino al primo modello, mentre il Comando di Cremona accentua il carattere gestionale del software, proprio del secondo modello. Bergamo e Cinisello Balsamo si collocano in una posizione intermedia, poiché entrambi i Comandi archiviano le attività compiute nel territo-



rio dai propri agenti, ma in misura minore rispetto a Cremona. Ancora una volta bisogna sottolineare le conseguenze di tale disomogeneità: senza un controllo e una “pulizia” del dato sarebbe impossibile comparare le informazioni archiviate secondo pratiche così diverse. Si riporterà ora alcuni esempi per esplicitare i problemi ora presentati.

L’uso “gestionale” del software da parte del Comando di Cremona è riscontrabile dalla più alta frequenza della modalità “interventi diretti”, che racchiude le attività programmate e d’iniziativa della Polizia Locale. Si riporta in tabella A3.2 la frequenza di questa modalità nei quattro contesti.

**Tabella A3.2 – Frequenza percentuale per motivo “attività interna”**

Comune	Percentuale	Totale (N)
Cremona	70,5%	30.601
Cinisello Balsamo	60,9%	9.149
Bergamo	12,1%	12.505
Milano	10,4%	256.204

*Fonte:* Centrali operative Polizia locale Milano, Cremona, Bergamo e Cinisello Balsamo – elaborazione IReR

Come si può notare dalla tabella A3.2, a Cremona più di due casi su tre riguardano interventi diretti e programmati dal Comando (70,5%), percentuale che diminuisce nel comune di Cinisello Balsamo (60,9%), si riduce notevolmente per Bergamo (12,1%), e per il comune di Milano (10,4%). Si può cercare una conferma di tale andamento analizzando la presenza degli operatori di Polizia Locale nel campo riservato ai richiedenti. Nel caso di interventi disposti dal Comando o messi in atto dagli agenti nella loro quotidiana attività, il campo “richiedente” registra il nome dell’agente che ha contattato la Centrale Operativa, oppure il termine “Comando” per indicare le attività decise in proprio dal Corpo. Nel lavoro di analisi si è raggruppato entrambe le modalità nella categoria “Polizia Locale”, di cui si riportano nella tabella A3.3 le percentuali per ogni singolo comune.

**Tabella A3.3 – Frequenza percentuale per richiedente “Polizia Locale”**

Comune	Percentuale	Totale (N)
Cremona	76,6%	30.601
Cinisello Balsamo	61,1%	9.149
Bergamo	8,2%	12.505
Milano	0%	230.136

*Fonte:* Centrali operative Polizia locale Milano, Cremona, Bergamo e Cinisello Balsamo – elaborazione IReR

La maggior parte delle richieste, per il comune di Cremona (76,6%) e Cinisello Balsamo (61,1%), proviene da operatori interni al Corpo di Polizia Locale. Ciò sta a dimostrare, ancora una volta, che questi comuni utilizzano il software non solo per registrare le chiamate dei cittadini, ma anche, e soprattutto, per tenere traccia degli interventi compiuti dalla Polizia Locale sul territorio. Per i comuni di Milano e Bergamo tale informazione è residuale (per Milano è del tutto assente), asse-

gnando alla Centrale Operativa il solo compito di archiviare le richieste dei cittadini e delle altre Forze dell'Ordine che operano nell'area comunale.

L'ultimo punto che si vuole sottolineare, sempre nella sezione riguardante l'uso del programma di gestione delle Centrali Operative, è relativo alla diversa interpretazione dei campi da compilare durante l'inserimento delle singole richieste. Si è notato, infatti, che gli stessi campi, presenti in ogni base dati, sono stati interpretati in modo differente dai diversi Corpi di Polizia Locale. Si riporta, come esempio, il problema riscontrato nel comune di Bergamo, riguardo al campo "competenza". Come abbiamo già detto in precedenza, in questo campo vengono inserite le informazioni sul soggetto istituzionale a cui viene passata la richiesta di intervento. Si è già mostrato (cfr. paragrafo 2.2) che la maggioranza delle chiamate non di competenza della Polizia Locale appartengono all'area dei "servizi", ossia possono essere soddisfatte esclusivamente da settori dell'amministrazione comunale o da aziende di servizio pubblico (manutenzione della rete stradale, gestione della rete elettrica e del gas, ecc...). A Bergamo nel campo "competenza" si è notata la presenza di una modalità, non riscontrate negli altri comuni, denominata "circoscrizione di competenza". Sul totale delle richieste passate per competenza, tale modalità copre il 38,4%, associata principalmente alla richiesta di intervento per problemi di sosta vietata (il 91,2% sul totale dei motivi di intervento inoltrati alle circoscrizioni di competenza). Questa modalità fa sempre riferimento all'attività della Polizia Locale: essa identifica, infatti, le unità operative presenti nelle sette circoscrizioni comunali, che svolgono la funzione di presidi decentrati nell'area di competenza. L'inoltro delle richieste a tali presidi, quindi, non riguarda interventi fuori dalle funzioni definite per il Corpo di Polizia municipale, come per la modalità "servizi" di cui abbiamo parlato in precedenza, ma raggruppa, invece, tutte le richieste che verranno portate a termine dagli stessi operatori di Polizia che però svolgono la loro funzioni nelle unità decentrate. In questo senso, la categoria "competenza" è indicatore di tutte le chiamate «inoltrate», e non solo di quelle che prevedono una gestione da parte di un soggetto diverso dal Corpo. Bergamo, dunque, si caratterizza per un uso ancora più specifico del software, rispetto alle pratiche già presentate: non solo si vuole tenere traccia degli interventi di iniziativa del Comando e degli agenti in servizio sul territorio, ma anche di quelli portati a termine dalle unità decentrate della Polizia Locale.

Sebbene l'analisi dei dati raccolti dalle Centrali Operative della Polizia Locale abbiano fornito delle risposte utili a comprendere meglio l'attività del Corpo e la relazione dello stesso con la cittadinanza, essa è stata fortemente limitata dai problemi di metodo che si è cercato di sintetizzare qui sopra. Tutte le criticità riscontrate ruotano intorno ad un unico aspetto problematico: la discrezionalità nell'uso del software di gestione sia da parte dei Comandi, sia da parte del singolo operatore. Non si vuole assolutamente criticare l'uso che viene fatto dell'applicazione; anzi, il punto di forza del programma sta nella capacità di adattarsi alle esigenze di ogni singolo contesto. È un problema, invece, più a monte. La mancanza di alcune linee guida comuni da seguire nelle pratiche di archiviazione delle informazioni riduce le enormi potenzialità di una fonte di dati preziosa, puntuale e costantemente aggiornata. Basterebbe procedere in almeno due direzioni: individuare

innanzitutto una serie di informazioni chiave che ogni Centrale, dotata del software di gestione, dovrebbe archiviare, indicando con estrema precisione un metodo unico di raccolta del dato (iniziando, ad esempio, dalla scelta di un set minimo di categorie di motivo condiviso da tutte le Centrali, fatte salve quelle aggiunte dal Comando per necessità interne); prevedere, di conseguenza, corsi di formazione comune per gli operatori delle Centrali Operative, al fine di rendere omogenee le pratiche di utilizzo del software e di archiviazione delle richieste, mostrando anche le potenzialità esplicative di una corretta raccolta dei dati per la comprensione delle problematiche del proprio contesto.



## Bibliografia

- G. Amendola (2003), a cura di, *Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni*, Liguori Editore, Napoli
- J.M. Atkinson (1978), *Discovering suicide: Studies in the social organization of sudden death*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press
- M. Augé (1999), *Disneyland e altri non luoghi*, Bollati Boringhieri, Torino
- Z. Bauman, (2000), *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli, Milano
- Z. Bauman (1997), *Postmodernity and its Discontents*, Polity, Oxford
- G. Bigatti (2000), (a cura di), *Latteria Soresinese, 1900-2000. Storia di un'impresa*, Amilcare Pizzi, Milano
- C. Braccesi (2005), *Le politiche di sicurezza urbana in Italia*, in C. Braccesi e R. Selmini (a cura di) *Sicurezza urbana e ruolo della Polizia Locale*, Maggioli Editore, Rimini
- M. Braghero M. e L. Izzi (2004), *Le legislazioni regionali*, in Selmini R. (a cura di) *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna
- M. Bricocoli (2002), *Uno sporco lavoro di quartiere. Il contratto di quartiere a Cinisello Balsamo*, Animazione Sociale, 3 pp. 54-63.
- J.P. Brodeur, *Police de proximité et citoyenneté en Amérique du Nord*, in Les cahiers de la sécurité intérieure, n.39, 1er trimestre, Paris, La documentation française, pp. 185-200.
- E. Casti (2004), *Atlante dell'immigrazione a Bergamo. L'Africa di casa nostra*, Bergamo University Press, Bergamo
- L. Chiesi (2004), *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, in R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, pp. 129-140.
- P. Crane (2000), *Young People and Public Space: Developing inclusive policy and practice*, Scottish Youth Issues Journal
- F. Cristalli (2001), *Il sistema della polizia municipale*, in F. Cristalli e P. Reggio (a cura di), *Polizia locale: organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 51-110.
- A. Dal Lago (1999), *Non Persone. L'esclusione dei migranti in una società globale*, Feltrinelli, Milano
- M. Fabri (1997), *Discrezionalità e modalità di azione del pubblico ministero nel procedimento penale*, in Polis, n.2, 1997: pp. 171-192.
- E. Goffman (1970), *Stigma. L'identità negata*, Laterza, Bari
- A. Hastings, J. Dean (1 April 2003), *Challenging images: tackling stigma through estate regeneration*, Policy & Politics, Volume 31, Number 2, pp. 171-184.

- J.I. Kitsuse (1964), *Societal Reaction to Deviant Behaviour: Problems of Theory and Method*, in Becker H. (edited by) *The Other Side*, The Free Press, New York
- G. Martinetti (1993), *Metropoli*, Il Mulino, Bologna
- M. Merlini e P. Reggio (2001), *Interventi formativi: esperienze, problematiche e strategie*, in F. Cristalli e P. Reggio (a cura di) *Polizia locale: organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano pp. 159-197.
- O. Newman (1972), *Defensible Space*, The Macmillan Co., New York
- C. Nordico (1997), *Giustizia*, Guerini & Associati, Milano
- F. Paolozzi e M. Ricciardelli, *Polizia locale e innovazione legislativa*, in *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna: 1994-2004. Decimo rapporto annuale 2004*, «Quaderni di Cittàsicure» 2004, 30, pp. 207-220.
- M. Pavarini, (2006) *L'aria della città rende (ancora) liberi? Dieci anni di politiche locali di sicurezza*, in Pavarini Massimo (a cura di), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma: pp.11-64.
- T. Pitch e C. Ventimiglia, (2001) *Che genere di sicurezza. Donne e uomini in città*, FrancoAngeli, Milano
- C. Poletti (2007) *La polizia fra controllo e consenso: etnografia della polizia di prossimità*, Tesi di dottorato in Studi Urbani ed Europei, Università degli Studi di Milano-Bicocca, Milano
- P. Reggio (2001), *La formazione nella Polizia municipale: sviluppo organizzativo e professionale*, in F. Cristalli e P. Reggio (a cura di) *Polizia locale: organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano pp. 133-158.
- G. Sacchini (2005), *Il ruolo degli enti locali e dello Stato dopo la l. 328/2000*, in C. Braccesi e R. Selmini (a cura di) *Sicurezza urbana e ruolo della Polizia Locale*, Maggioli Editore, Rimini
- R. Selmini (2004), a cura di, *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna
- W.I. Thomas e D.S. Thomas (1928), *The child in America: Behavior problems and programs*, Knopf, New York 1928: pp. 571-572.
- Q. Wilson, James e George Kelling (1982), *The Police and Neighborhood Safety: Broken Windows*, Atlantic 127, pp. 29-38.