

REGIONE TOSCANA



Giunta Regionale

Direzione generale della Presidenza
Settore Statistica

OSSERVATORIO REGIONALE SULLE
POLITICHE INTEGRATE PER LA SICUREZZA

LA GESTIONE DELLE POLITICHE LOCALI PER LA SICUREZZA IN TOSCANA

Firenze aprile 2004

L'Osservatorio regionale sulle politiche per la sicurezza della Regione Toscana, operante presso il Settore Statistica, Area di coordinamento Programmazione e controllo, Direzione Generale della Presidenza svolge le attività di osservazione, elaborazione dati e ricerca sulle tematiche concernenti la sicurezza delle comunità, in collaborazione e raccordo con il Settore Politiche per la sicurezza urbana, Direzione Generale della Presidenza, cui compete l'attuazione della legge regionale 16 agosto 2001, n. 38, e il coordinamento generale del progetto Una Toscana più sicura

Riconoscimenti

La ricerca è il risultato della collaborazione fra l'Osservatorio regionale sulle politiche per la sicurezza e il Centro interuniversitario di sociologia politica dell'Università di Firenze.

Il gruppo di coordinamento della ricerca, formato da Paola Baldi, Annick Magnier e Paola Tronu, con la direzione scientifica di Gianfranco Bettin, ha seguito le fasi dell'impostazione della ricerca, della definizione delle metodologie e dell'analisi dei risultati.

Annick Magnier ha svolto il coordinamento scientifico della ricerca.

Pippo Russo e Romina Conti hanno curato la stesura del questionario e la ricognizione bibliografica. Anna Borselli, Maria De Mitri, Lorenzo Grifone Baglioni e Chiara Zanoccoli hanno seguito la raccolta dei dati. Lorenzo Grifone Baglioni e Chiara Zanoccoli hanno elaborato i dati. Lorenzo Grifone Baglioni ha predisposto la stesura del rapporto. Paola Tronu ha curato l'introduzione.

Obiettivi, metodi e risultati della ricerca sono stati condivisi con il Settore Politiche per la sicurezza urbana e con altre strutture regionali partecipanti al Progetto speciale Una Toscana più sicura, anche attraverso appositi seminari di lavoro, cui hanno partecipato per il Settore Politiche per la sicurezza urbana Marco Seniga, Luigi Izzi, Manuele Braghero, Enrico Desii ed Elisabetta Castelli, per il Centro di documentazione Cultura della legalità democratica Andrea Biondi e per il Settore Formazione e sviluppo risorse umane Miriam Pavi e Lorena Gazzini.

L'allestimento editoriale è stato realizzato da Lorenzo Grifone Baglioni e da MariaLuisa La Gamba.

Si ringraziano i sindaci, gli assessori comunali e i comandanti della polizia municipale che hanno partecipato all'indagine per la disponibilità e l'attenzione nei confronti della ricerca.

Indice generale

1. Introduzione	5
2. Sicurezza-insicurezza: la definizione della situazione nelle istituzioni locali	
Il rischio-criminalità come elemento di contesto stabile	7
La microcriminalità come maggiore emergenza	9
3. La cultura della sicurezza dei sindaci toscani	
Sicurezza e qualità della vita nelle comunità locali	12
Sindaci e teorie della criminalità	19
Gli interventi locali di fronte alle richieste di tutela della cittadinanza	22
Indirizzi locali di intervento: una tipologia	24
La questione del coordinamento e della collaborazione interistituzionale	28
4. Progettazione e interventi comunali per la sicurezza: il bilancio degli amministratori locali	
Una batteria diversificata di interventi	32
Il sostegno alle vittime di reato: un'area d'intervento tralasciata	34
La valutazione degli interventi e delle risorse	34
Prevenzione sociale e polizia di prossimità	36
Cultura e pratica della progettazione per la sicurezza	37
5. Il ruolo e le risorse della Polizia Municipale	
Il ruolo della Polizia Municipale: definizioni istituzionali e collettive	38
Le risorse: un quadro orientato alla stabilità	40
Una richiesta diffusa: migliorare la formazione per i neo-assunti	46
La Polizia Municipale: punti di forza e di debolezza delle organizzazioni	50
6. Un bilancio orientativo delle risultanze	53
Appendice metodologica	62

1. Introduzione

Questa ricerca costituisce il primo risultato della collaborazione tra l'Osservatorio regionale sulle politiche integrate per la sicurezza della Regione Toscana e il Centro Interuniversitario di Sociologia Politica dell'Università di Firenze.

Nel quadro definito dal progetto speciale Una Toscana più sicura, l'Osservatorio regionale sulle politiche integrate per la sicurezza è stato istituito per lo svolgimento delle funzioni di osservazione, elaborazione dati e ricerca sulle tematiche concernenti la sicurezza delle comunità previste dalla L.R. 16 agosto 2001, n. 38. Nell'anno 2002 l'Osservatorio ha individuato fra le attività prioritarie per il suo programma la realizzazione di un'indagine sulla percezione delle problematiche relative alla sicurezza e sulle politiche locali attinenti alla prevenzione dell'illegalità e la promozione della sicurezza nell'ambito regionale. Scopo dell'indagine era raccogliere dati oggettivi e soggettivi sulle attività, le esperienze e le valutazioni di coloro che operano nei ruoli cruciali del governo e dell'amministrazione locali.

La ricerca in questione è stata, dunque, concepita come tappa sperimentale per la costruzione di una base stabile dell'attività di rilevazione e di analisi dell'Osservatorio. Per la progettazione e la realizzazione della ricerca è stata, quindi, attivata una convenzione con il Centro Interuniversitario di Sociologia Politica (CIUSPO) dell'Università di Firenze, che segue da alcuni decenni, con una lunga serie di studi e ricerche, le trasformazioni socio-territoriali e i problemi di governo ad esse legati, con particolare attenzione al livello regionale e locale.

Sia nella fase iniziale di definizione degli obiettivi conoscitivi e dei temi dell'indagine, sia in quella finale di analisi dei risultati, l'attività dell'Osservatorio si è sviluppata in sinergia con le altre attività previste dal Progetto speciale Una Toscana più sicura, in particolare attraverso la fattiva collaborazione con il Settore Politiche per la sicurezza urbana, che coordina il Progetto nel suo complesso.

L'indagine, realizzata nel gennaio 2003, è stata rivolta ai sindaci, agli assessori comunali con delega sulla materia della sicurezza, ai comandanti ed ai responsabili della polizia municipale.

Lo strumento di indagine scelto per sondare gli orientamenti e raccogliere informazioni oggettive è stato quello del questionario semistrutturato. Il questionario ha avuto per vari aspetti una natura innovativa e sperimentale, perché fino ad oggi non era stata ancora realizzata una indagine sistematica su tutto il territorio regionale sul modo in cui le politiche locali vengono realizzate e interpretate. Alla parte sperimentale è stata affiancata una parte del questionario che riprendeva una precedente indagine svolta dalla Regione Toscana nel 1997 e rivolta esclusivamente ai sindaci, nella quale si misurava la percezione delle problematiche presenti sul territorio.

Obiettivo principale del questionario è stato ricostruire nelle sue diverse dimensioni la rappresentazione, che i soggetti intervistati esprimono, degli interventi degli enti locali in materia di sicurezza e del contesto socio-territoriale in cui essi si collocano. Le tematiche toccate sono state numerose: la percezione delle tendenze evolutive dei fenomeni legati alla criminalità e alla sicurezza; la percezione delle problematiche, fra le quali si collocano anche quelle legate alla sicurezza; la percezione delle richieste della popolazione e dei bisogni del territorio, in particolare della "domanda" di sicurezza; la concezione del ruolo dell'ente locale nella costruzione della sicurezza (rassicurazione, delimitazione e controllo dei fenomeni, dissuasione, prevenzione situazionale e sociale); ruolo attuale e ideale dell'ente

locale; modelli e best practices di riferimento; le attività e i progetti messi in atto dagli enti locali; le interpretazioni della nozione di polizia di prossimità e delle esperienze locali in merito; la descrizione degli organigrammi, delle modalità organizzative e dei mezzi a disposizione della polizia municipale; i bisogni di formazione della polizia municipale; la percezione del ruolo della Regione.

La ricerca vuole rappresentare un contributo conoscitivo meditato e utile nel momento in cui si vanno sviluppando sia le politiche per la sicurezza urbana di competenza delle comunità locali sia l'azione di sostegno e di coordinamento di tali politiche da parte della Regione Toscana, nonché la collaborazione fra la Regione stessa, l'insieme degli enti locali e lo Stato, sia a livello locale che periferico.

Il lavoro svolto si qualifica, dunque, come uno degli strumenti che l'Osservatorio regionale sta predisponendo man mano che procede la strutturazione della sua attività. L'indagine, raccogliendo per la prima volta elementi di conoscenza sul livello locale delle politiche per la sicurezza, viene proposta non come un'iniziativa a sé stante ma come un tassello essenziale per la costruzione della rete e della base informativa regionale di osservazione e ricerca, che devono sostenere l'integrazione di sistema fra le attività conoscitive svolte dalle comunità locali toscane a supporto delle politiche per la sicurezza urbana.

2. Sicurezza-insicurezza: la definizione della situazione nelle istituzioni locali

Quali sono le rappresentazioni del rischio-criminalità che orientano l'azione degli amministratori eletti e non eletti, determinando, opportunamente ponderate attraverso la valutazione dell'interpretazione delle attese della cittadinanza relative a questa tematica, l'agenda locale nelle politiche della sicurezza?

Ragioniamo qui sull'insieme dei dati forniti da tutti gli attori istituzionali coinvolti nell'indagine: sindaci, assessori alla sicurezza o alla Polizia Municipale e comandanti della Polizia Municipale, grazie ai quali otteniamo un quadro della definizione "istituzionale" della situazione, che interessa circa il 90% dei comuni toscani.

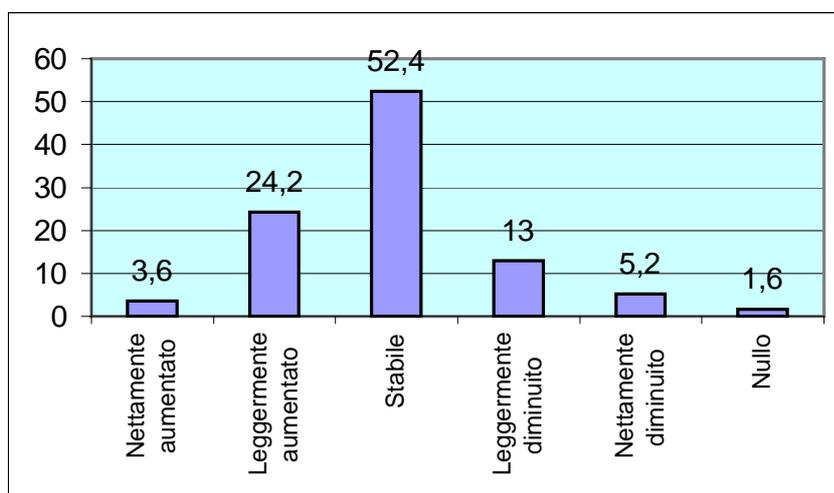
Il rischio-criminalità come elemento di contesto stabile

Nelle opinioni di oltre la metà degli intervistati si registra, nel corso degli ultimi due anni, una situazione di sostanziale stabilità nel livello di rischio per la sicurezza dei cittadini. Laddove si percepiscono mutamenti, la propensione è tuttavia più spesso volta ad indicare un leggero aumento del rischio: segnatamente per il 22% dei sindaci e il 28% dei comandanti il livello di rischio appare aumentato.

Tab 2.1 La percezione del rischio-criminalità tra gli attori istituzionali n.casi 420

Nettamente aumentato	3,6
Leggermente aumentato	24,2
Stabile	52,4
Leggermente diminuito	13
Nettamente diminuito	5,2
Nullo	1,6
Tot.	100%

Fig 2.1 La percezione del rischio-criminalità tra gli attori istituzionali n.casi 420



Considerando l'aggregazione del territorio regionale per "aree vaste", si nota come la percezione di una diminuzione del rischio sia più frequente nell'area Centrale.

Più spesso nell'area meridionale gli attori istituzionali parlano di stabilità o di accentuazione del rischio, mentre l'area Nord-Ovest si pone a metà strada tra le condizioni segnalate presso le altre aree, peraltro assomigliando maggiormente a quello che è il quadro generale toscano.

Tab 2.2 La percezione del rischio-criminalità, tra gli amministratori delle tre "aree vaste"

n.casi 420	Centro	Sud	Nord-ovest
Nulla	1	2	2
Nettamente diminuito	12,5	2	2,7
Leggermente diminuito	19,1	5,2	15,1
Stabile	47,5	57	52
Leggermente aumentato	16,6	28,4	26,2
Nettamente aumentato	3,3	5,4	2
Tot.	100%	100%	100%

Osservando più nel dettaglio la situazione nelle province, si nota come nelle province di Firenze, Prato e Pistoia sia più diffusa la percezione di una leggera diminuzione del rischio, mentre la percezione di un netto peggioramento della situazione è più diffusa nella stessa provincia di Prato e nella provincia d'Arezzo.

Tab 2.3 La percezione del rischio-criminalità tra gli amministratori, per provincia

n.casi 420	Pisa	Firenze	Arezzo	Prato	Pistoia	Lucca	Massa-Carrara	Grosseto	Siena	Livorno
Nulla	0	1,2	1,7	0	0	2,3	5,3	7	0	0
Nettamente diminuito	0	14	5	5,8	10,3	4,7	0	0	0	7
Leggermente diminuito	24,1	17,8	3,6	23,5	17,3	7,2	5,2	3,5	10	17,2
Stabile	46,2	45,5	48,3	23,5	58,7	57,2	63,2	62	62	48,3
Leggermente aumentato	27,8	19	29,4	17,6	10,3	23,9	26,3	27,5	28	27,5
Nettamente aumentato	1,9	2,5	12	29,6	3,4	4,7	0	0	0	0
Tot.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

E' tuttavia nei piccoli comuni che l'impressione di degrado è molto diffusa. Il dato convalida la tesi di una crescente indifferenziazione dei contesti sulla linea campagna-città. Spesso la situazione è concepita come stabile nelle città maggiori: vi è semmai, secondo gli amministratori dei grandi comuni, la tendenza ad un significativo decremento del rischio.

Tab 2.4 La percezione del rischio-criminalità secondo gli amministratori, per ampiezza demografica dei comuni

n.casi 420	meno di 5.000	5.000-10.000	10.000-20.000	20.000-50.000	oltre 50.000
Nulla	3,3	0	0	1,7	0
Nettamente diminuito	5	19,2	8,4	3,6	6,4
Leggermente diminuito	6	27,5	19,6	28	25,8
Stabile	50	40,3	55	54,3	61,2
Leggermente aumentato	31,3	12	14	8,8	6,6
Nettamente aumentato	4,4	1	3	3,6	0
Tot.	100%	100%	100%	100%	100%

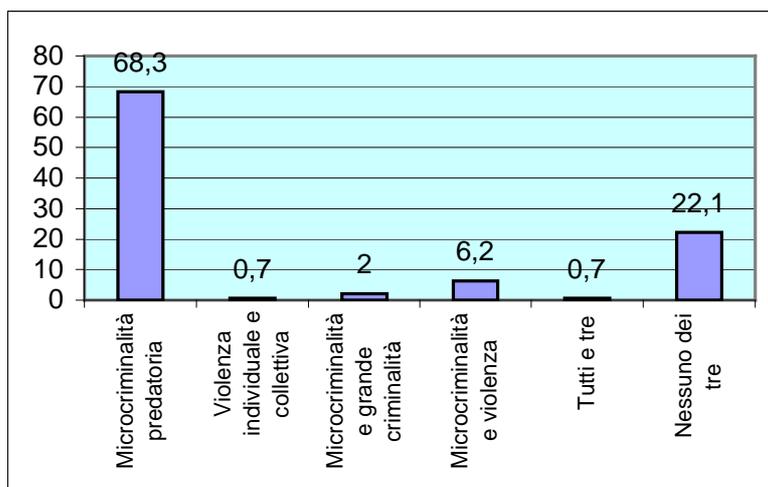
La microcriminalità come maggiore emergenza

Il rischio viene associato in larga prevalenza alla microcriminalità predatoria: oltre i due terzi degli attori istituzionali concorda infatti, come era prevedibile, che sia il fenomeno criminale più diffuso. Non è irrilevante tuttavia l'attenzione posta alla diffusione della violenza individuale e collettiva.

Tab 2.5 I fenomeni criminali dominanti secondo gli amministratori n.casi 420 (tipo di fenomeni ai quali il proprio territorio è particolarmente esposto)

Microcriminalità predatoria	68,3
Grande criminalità organizzata	-
Violenza individuale e collettiva	0,7
Microcriminalità e grande criminalità	2
Microcriminalità e violenza	6,2
Tutti e tre	0,7
Nessuno dei tre	22,1
Tot.	100%

Fig 2.2 I fenomeni criminali dominanti secondo gli amministratori n.casi 420



Nella ripartizione per aree vaste si nota come nell'area Nord-Ovest si accentui come fenomenologia dominante l'indicazione della microcriminalità predatoria, mentre nell'area Centrale si concentrano invece le denunce dell'interferenza della grande criminalità organizzata.

Tab 2.6 I fenomeni criminali dominanti secondo gli amministratori delle aree vaste (tipo di fenomeni ai quali il proprio territorio è particolarmente esposto)

n.casi 420	Centro	Sud	Nord-ovest
Microcriminalità predatoria	66,4	68,8	72,8
Grande criminalità	0,8	0	0
Violenza individuale e collettiva	0	1,4	0,6
Tutti e tre	0,8	0	0
Nessuno dei tre	22	23,8	21
Microcriminalità e Grande criminalità	2,5	0	0,6
Microcriminalità e Violenza	7,5	6	5
Tot.	100%	100%	100%

Secondo il giudizio degli amministratori, la provincia che sembra meno colpita da episodi di criminalità, pare essere quella di Pistoia: oltre la metà delle risposte suggerisce l'assenza di qualsiasi fenomenologia criminale.

La criminalità organizzata, combinata con la microcriminalità, caratterizzerebbe particolarmente la provincia di Prato, mentre, sempre in combinazione con la microcriminalità, si denuncia più spesso la diffusione degli episodi di violenza nelle province di Massa-Carrara, Lucca, Siena, Pistoia, Arezzo e Firenze.

Tab 2.7 I fenomeni criminali dominanti secondo gli amministratori, per provincia (tipo di fenomeni ai quali il proprio territorio è particolarmente esposto)

n.casi 420	Pisa	Firenze	Arezzo	Prato	Pistoia	Lucca	Massa-Carrara	Grosseto	Siena	Livorno
Micro-criminalità predatoria	81,4	68,3	58,6	82	32,4	70,7	47,5	68,5	81,4	74
Grande criminalità	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Violenza individuale e collettiva	0	0	0	0	0	0	5,2	0	3,7	0
Tutti e tre	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0
Nessuno dei tre	14,8	20,2	32,7	9	55,8	19,5	37	31,5	9,2	26
Grande e Micro-criminalità	0	2,5	0	9	3	0	5,2	0	0	0
Micro-criminalità e Violenza	3,8	9	8,7	0	5,8	9,8	5,2	0	5,5	0
Tot.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Malgrado la tendenza all'uniformità crescente tra città e campagna, rivelata dalle interpretazioni sulle trasformazioni recenti del fenomeno criminale, dall'analisi dei dati la microcriminalità predatoria mantiene la sua caratteristica di fenomeno urbano: secondo un rapporto di proporzionalità diretta, laddove è minore la concentrazione di persone, minore è anche in genere, nell'opinione degli amministratori, la possibilità di essere vittima di episodi criminali di questo tipo.

Tab 2.8 I fenomeni criminali dominanti secondo gli amministratori, per ampiezza demografica dei comuni (tipo di fenomeni ai quali il proprio territorio è particolarmente esposto)

n.casi 420	meno di 5.000	5.000-10.000	10.000-20.000	20.000-50.000	oltre 50.000
Microcriminalità predatoria	64,8	68,8	70,5	81	84
Grande criminalità	0	0	0	0	0
Violenza individuale e collettiva	0	2	0	0	4
Tutti e tre	0	0	0	2,7	0
Nessuno dei tre	31,3	17	19,7	8,1	4
Microcriminalità e Grande criminalità	0,5	2	0	5,5	0
Microcriminalità e Violenza	3,4	10,2	9,8	2,7	8
Tot.	100%	100%	100%	100%	100%

3. La cultura della sicurezza dei sindaci toscani

Sicurezza e qualità della vita nelle comunità locali

Assai positiva è l'immagine della qualità della vita che i sindaci descrivono per i loro comuni. Le note problematiche si concentrano sulla mobilità (soprattutto nei grandi centri abitati) e cioè sulle strutture di viabilità e sui trasporti collettivi.

Nei piccoli comuni si segnala però anche la difficoltà di accesso ai servizi sanitari e sociali, ed è più netto il disagio percepito dai sindaci riferito alla carenza di strutture commerciali, sportive ed attività culturali adeguate.

Tra i problemi rilevati dagli amministratori interrogati sul livello di qualità della vita locale, quello dell'ordine pubblico appare all'ultimo posto. La posizione assunta dai sindaci è peraltro corroborata da quella dei comandanti.

La comunanza di interpretazioni qui rilevata è fortemente significativa: quella che si conferma come issue politica di peso nel dibattito nazionale, non corrisponde, per gli amministratori delle comunità locali toscane, ad una vera e propria emergenza.

Tab 3.1 La qualità del contesto della vita quotidiana: l'interpretazione dei sindaci

<i>n.casi 160</i>	Ottimo	Buono	Sufficiente	Basso	Tot.
Benessere economico	8,2	63,7	25,9	2,5	100%
Ordine pubblico	8,8	62,9	27,0	1,3	100%
Ambiente	27,9	48,1	21,5	2,5	100%
Attività culturali	15,7	47,8	27,7	8,8	100%
Impianti sportivi	16,5	44,9	31,6	7,0	100%
Viabilità e trasporti	0,6	21,5	40,5	37,4	100%
Servizi sanitari	3,8	43,4	39,0	13,8	100%
Strutture educative	14,6	59,7	21,5	4,2	100%
Servizi commerciali	5,1	36,7	46,8	11,4	100%
Servizi sociali	9,4	52,2	29,6	8,8	100%

Fig 3.1 Le minacce alla qualità della vita quotidiana: i settori di maggiore problematicità secondo l'interpretazione dei sindaci n.casi 160 (percentuale di sindaci che giudicano basso il livello di qualità relativamente ad ogni singolo aspetto)

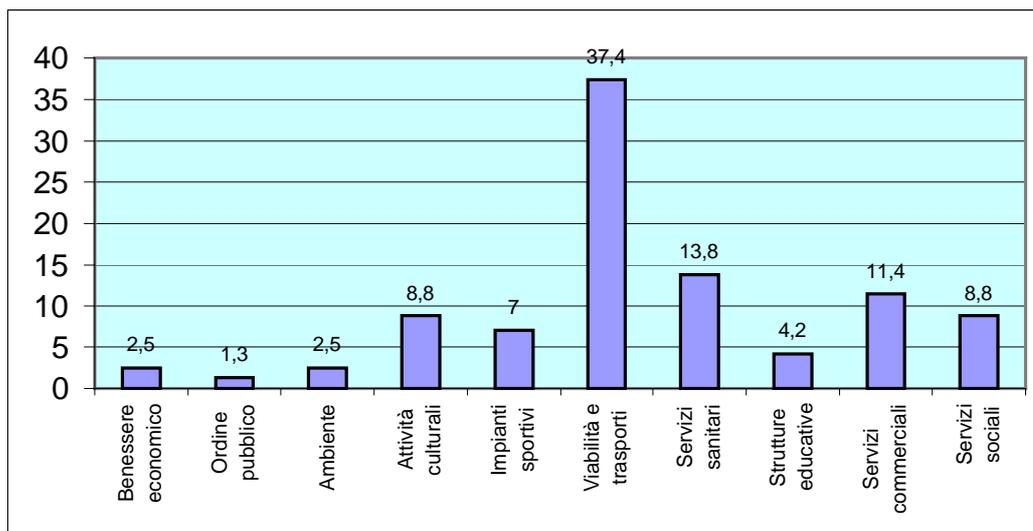
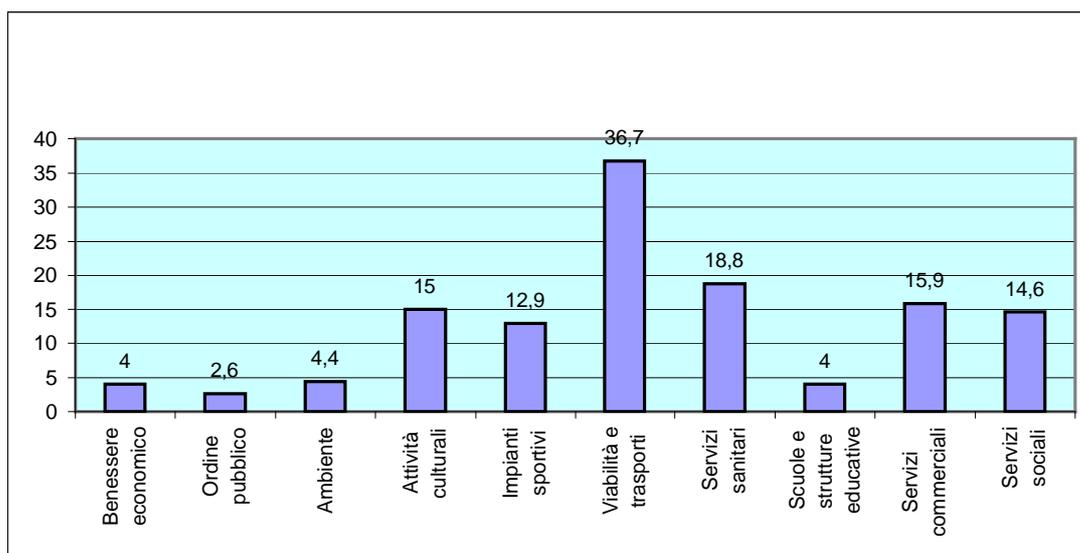


Fig 3.2 Le minacce alla qualità della vita quotidiana: i settori di maggiore problematicità secondo l'interpretazione dei comandanti n.casi 160 (percentuale di comandanti che giudicano basso il livello di qualità relativamente ad ogni singolo aspetto)



Comparando le due categorie estreme di primi cittadini, da una parte i sindaci delle cittadine con meno di 5.000 abitanti, dall'altra quelli dei capoluoghi e delle città con più di 20.000 abitanti, vediamo che in entrambi i casi la problematicità di viabilità e trasporti risulta al primo posto, in linea con il dato aggregato.

In un quarto dei comuni più piccoli, gli amministratori denunciano una preoccupante carenza nei servizi sanitari, cui si affianca una non soddisfacente azione dei servizi sociali. Ulteriori motivi di disagio nei piccoli centri appaiono legati anche alla scarsa dotazione di servizi e strutture per il tempo libero (di natura culturale, sportiva e commerciale).

Solo nei grandi centri si affaccia come problema di governo locale, nella percezione dei sindaci, la tematica dell'ordine pubblico.

Fig 3.3 Le minacce alla qualità della vita quotidiana: i settori di maggiore problematicità secondo l'interpretazione dei sindaci dei comuni con meno di 5.000 abitanti n.casi 160 (percentuale di sindaci che giudicano basso il livello di qualità relativamente ad ogni singolo aspetto)

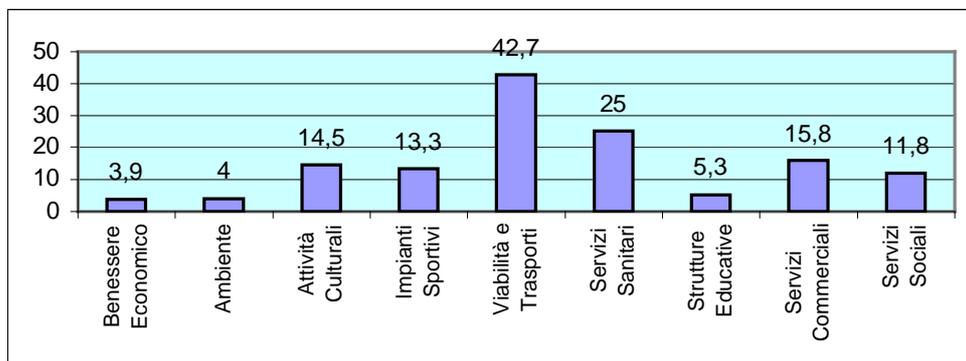
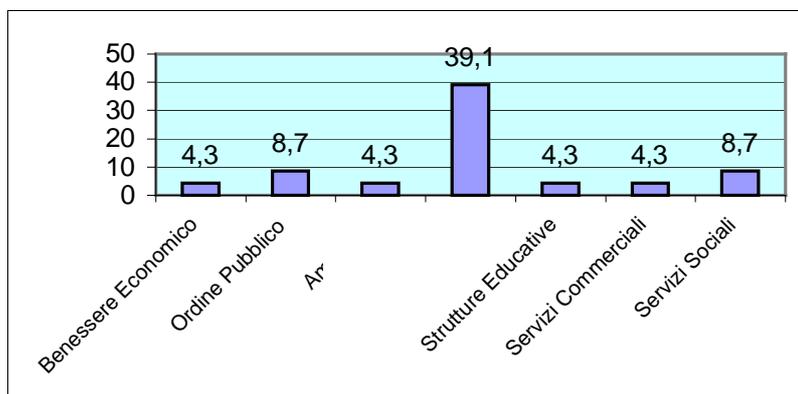


Fig 3.4 Le minacce alla qualità della vita quotidiana: i settori di maggiore problematicità secondo l'interpretazione dei sindaci dei comuni con più di 20.000 abitanti n.casi 160 (percentuale di sindaci che giudicano basso il livello di qualità relativamente ad ogni singolo aspetto)



La stragrande maggioranza dei sindaci, come la quasi totalità dei comandanti, considera però che la sicurezza rappresenti una preoccupazione prioritaria dei cittadini, ma congruentemente con la valutazione delle emergenze verificate a livello locale, denunciano come la considerazione diffusa del problema sia fundamentalmente sopravvalutata dalla popolazione. Sono in disaccordo con quest'ultima affermazione (sommando il numero di risposte di piuttosto in disaccordo e del tutto in disaccordo), e pensano quindi che la popolazione abbia una percezione corretta dei rischi ai quali è esposta, circa un quarto dei sindaci e un po' più di un terzo dei comandanti.

Tab 3.2 Sicurezza: percezione e sopravvalutazione del rischio secondo i sindaci

n.casi 158	Molto d'accordo	Abbastanza d'accordo	Piuttosto in disaccordo	Del tutto in disaccordo	Tot.
Il problema della sicurezza nelle comunità locali costituisce oggi una delle maggiori fonti di preoccupazione per i cittadini	39,2	50,0	9,5	1,3	100%
In questi ultimi anni il problema della sicurezza è stato sopravvalutato dai cittadini rispetto alla situazione reale	10,5	65,3	21,8	2,4	100%

Tab 3.3 Sicurezza: percezione e sopravvalutazione del rischio secondo i comandanti

n.casi 167	Molto d'accordo	Abbastanza d'accordo	Piuttosto in disaccordo	Del tutto in disaccordo	Tot.
Il problema della sicurezza nelle comunità locali costituisce oggi una delle maggiori fonti di preoccupazione per i cittadini	48,0	45,9	4,4	1,7	100%
In questi ultimi anni il problema della sicurezza è stato sopravvalutato dai cittadini rispetto alla situazione reale	17,9	46,8	26,6	8,7	100%

Quando si vada ad indagare più dettagliatamente sulla distribuzione dei giudizi per i diversi item che compongono la qualità di un contesto di vita, si conferma la configurazione di percezione della fenomenologia già evidenziata come caratteristica della leadership politica locale toscana.

La perdita di vitalità demografica della comunità locale, la sopravvivenza di un sistema di welfare (e di socievolezza) in grado di fronteggiare l'aggravarsi delle disuguaglianze sociali, l'accessibilità dei territori, sono questioni che molto preoccupano i sindaci.

E' da rilevare il ritorno della questione delle abitazioni –intesa sia come questione relativa agli sfratti, che come carenza abitativa in relazione alle necessità dei residenti, ma anche e soprattutto, alle necessità degli immigrati– come una tra le più diffuse aree di strain citate dai sindaci.

Nell'ambito della criminalità comune, i furti in appartamento e il vandalismo sono i fenomeni che maggiormente attraggono la loro attenzione, mentre minore attenzione viene dedicata alle fenomenologie della violenza, razziale o sessuale, nonché al fenomeno dell'usura.

I sindaci toscani sono però preoccupati dal diffondersi della tossicodipendenza, dal calo dell'associazionismo e della partecipazione, dal diffuso costume dell'evasione fiscale, dalla disoccupazione.

Fig 3.5 Le emergenze della vivibilità urbana – Traffico e Inquinamento
(Percentuale di sindaci che segnalano il problema come di massima gravità nel loro comune:
punteggio da 7 a 10 su scala da 0 a 10) n.casi 178

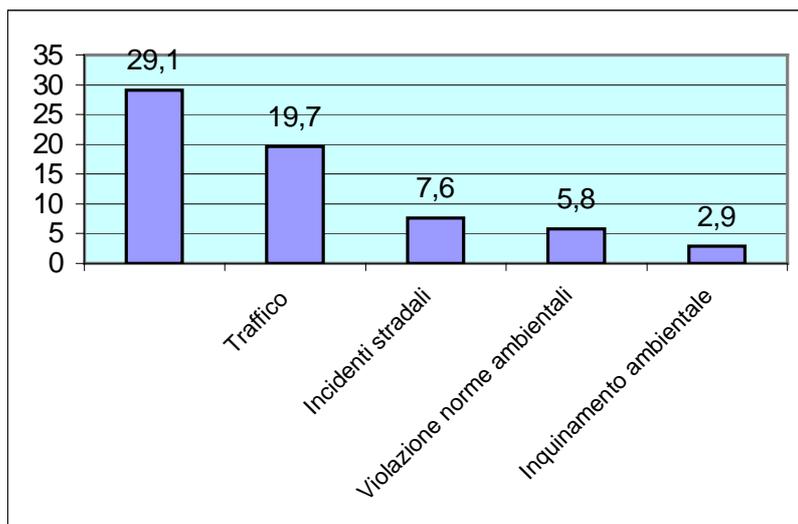


Fig 3.6 Le emergenze della vivibilità urbana – Questione abitativa e Servizi sociali
(Percentuale di sindaci che segnalano il problema come di massima gravità nel loro comune:
punteggio da 7 a 10 su scala da 0 a 10) n.casi 179

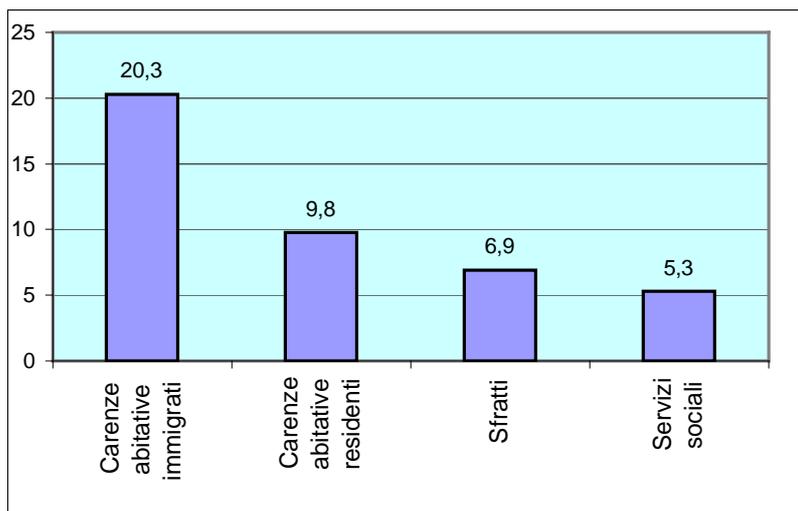


Fig 3.7 Le emergenze della vivibilità urbana – Area della devianza e delle violenze
 (Percentuale di sindaci che segnalano il problema come di massima gravità nel loro comune:
 punteggio da 7 a 10 su scala da 0 a 10) n.casi 176

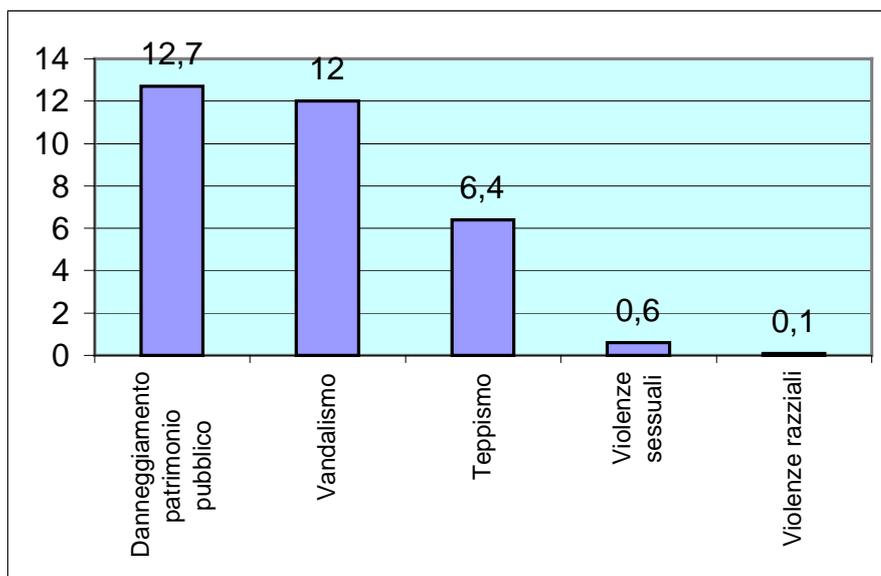


Fig 3.8 Le emergenze della vivibilità urbana – Microcriminalità e Tossicodipendenza
 (Percentuale di sindaci che segnalano il problema come di massima gravità nel loro comune:
 punteggio da 7 a 10 su scala da 0 a 10) n.casi 179

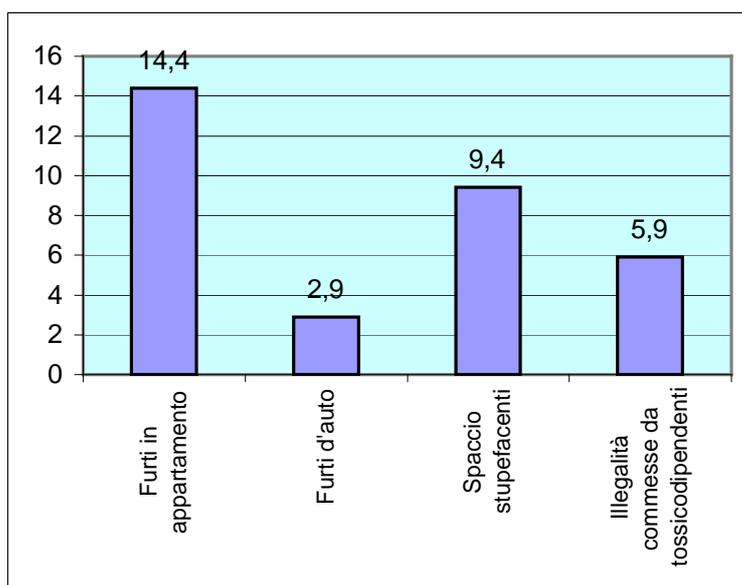


Fig 3.9 Le emergenze della vivibilità urbana – Criminalità Economica
 (Percentuale di sindaci che segnalano il problema come di massima gravità nel loro comune:
 punteggio da 7 a 10 su scala da 0 a 10) n.casi 178

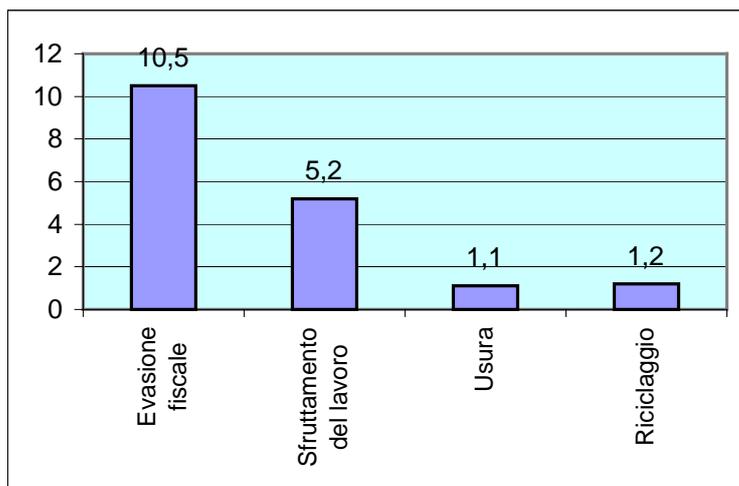


Fig 3.10 Le emergenze della vivibilità urbana – Criminalità Economica
 (Percentuale di sindaci che segnalano il problema come di massima gravità nel loro comune:
 punteggio da 7 a 10 su scala da 0 a 10) n.casi 177

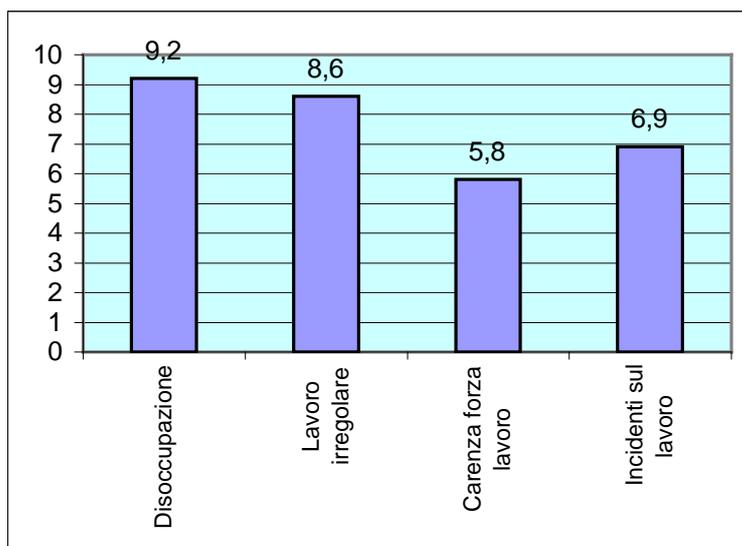
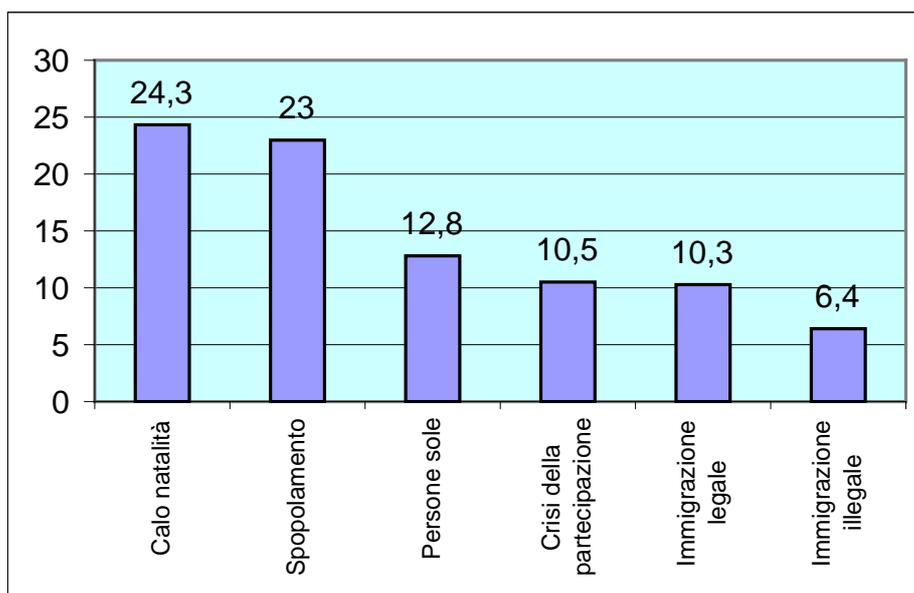


Fig 3.11 Le emergenze della vivibilità urbana – Condizioni Sociali
 (Percentuale di sindaci che segnalano il problema come di massima gravità nel loro comune:
 punteggio da 7 a 10 su scala da 0 a 10) n.casi 179



Sindaci e teorie della criminalità

Le matrici della criminalità, come lasciava prevedere la lettura della loro "agenda implicita", sono per i sindaci toscani di natura eminentemente sociale. I fenomeni di gran lunga più influenti nella diffusione della criminalità sono per loro la rottura dei legami sociali tradizionali (famiglia, religione, radici locali), la crisi dei valori, i messaggi violenti dei mass media e la mancanza di lavoro. E' da rilevare altresì che l'interpretazione si raccorda sostanzialmente con l'indicazione emersa dai giudizi proposti dai comandanti.

Si indica però spesso anche nella debolezza dell'azione pubblica nel reprimere l'illegalità (associata anche al timore nei confronti della capacità organizzativa delle grandi organizzazioni criminali) e nel garantire la certezza del diritto, un fattore importante di diffusione della criminalità.

Il dato può essere letto, nella prospettiva conflittuale tradizionale delle relazioni centro-periferia, come atto di accusa di inefficienza dei livelli territorialmente superiori di governo. Nella prospettiva di una sussidiarietà attiva costituisce una rivendicazione implicita di accountability che i sindaci toscani non sembrano avere ancora del tutto elaborata. E' da rilevare, ancora sotto questo profilo, che le illegalità commesse all'interno dell'amministrazione pubblica, non sono indicate dai sindaci come elemento di rottura della cultura civica e di diffusione della devianza.

Una parte minoritaria dei sindaci indica nei flussi migratori (vale a dire in questo caso nella presenza di immigrati clandestini) un fenomeno preoccupante. Forte è senz'altro la sottovalutazione delle conseguenze del consumo di stupefacenti sull'assetto sociale, da pochi sindaci indicato come fenomeno realmente grave.

Tra i fenomeni sociali, anche questo dato merita attenzione, gli eletti enfatizzano gli effetti del degrado della famiglia e delle istituzioni, piuttosto che lo stesso aumento delle disuguaglianze.

Siamo quindi lontani da un'interpretazione della microcriminalità che individua le radici dell'insicurezza nel conflitto sociale o nella povertà, mentre siamo in presenza di una lettura dei fenomeni sociali che esalta l'impatto di luoghi e forme tradizionali della socializzazione, come l'ambito familiare e scolastico, suggerendo policies volte in primis all'educazione che, come vedremo, suscitano di fatto l'adesione di una parte cospicua degli eletti.

Tab 3.4 I fattori di diffusione della criminalità nella percezione dei sindaci (quanto conta ogni singolo fattore secondo i sindaci)

n.casi 156	Molto	Abbastanza	Poco	Per niente	Tot.
Messaggi violenti dei mass-media	33,1	51,3	14,3	1,3	100 %
Mancanza di lavoro	31,6	50,7	14,5	3,3	100 %
Rottura dei legami sociali tradizionali	42,9	40,9	14,9	1,3	100 %
Disagio psichico	5,3	31,8	53,6	9,3	100 %
Crisi dei valori	34,2	44,5	21,3	-	100 %
Forti flussi migratori	16,8	47,1	30,3	5,8	100 %
Debolezza Stato contro l'illegalità	28,8	42,5	26,1	2,6	100 %
Aumento delle disuguaglianze	17,4	51,6	27,7	3,2	100 %
Trasformazione delle comunità locali	6,5	42,2	42,9	8,4	100 %
Illegalità amministrazione pubblica	5,2	19,0	49,0	26,8	100 %
Presenza di immigrati clandestini	14,2	47,7	32,3	5,8	100 %
Consumo diffuso di stupefacenti	23,7	51,3	23,0	2,0	100 %
Incertezza del diritto	32,5	37,7	24,0	5,8	100 %
Capacità organizzativa delle grandi associazioni criminali	31,0	41,9	19,4	7,7	100 %
Incapacità dell'amministrazione pubblica nell'affrontare episodi di illegalità	16,3	45,1	32,0	6,5	100 %

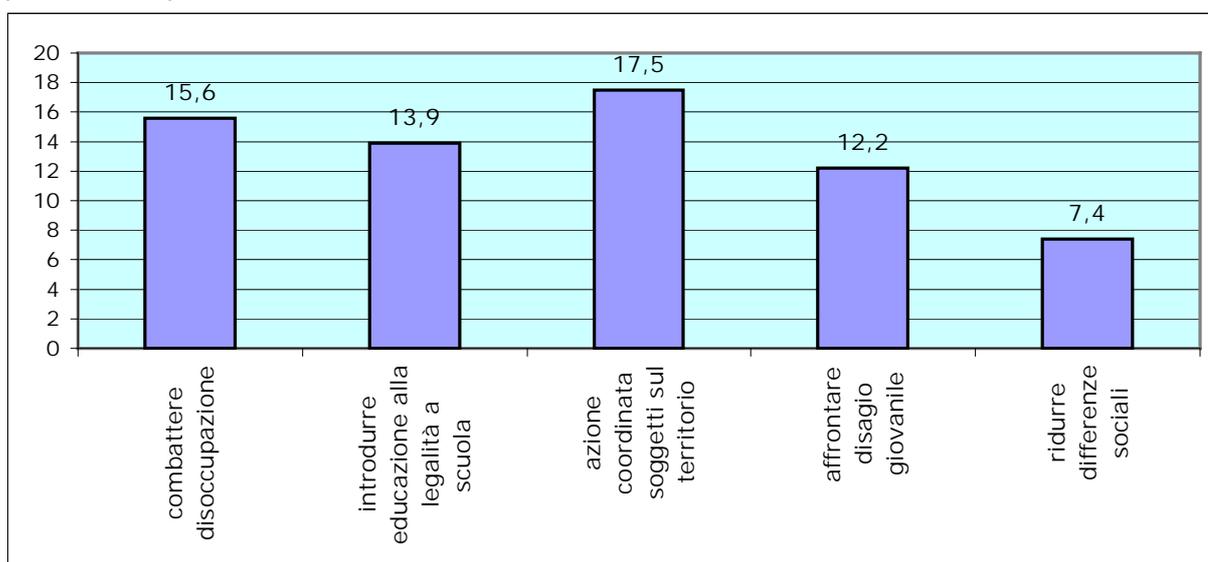
Per i sindaci toscani, gli indirizzi più efficaci che si possano adottare nell'azione pubblica di contrasto alla diffusione della criminalità, afferiscono alla sfera degli interventi sociali. Si tratta di misure miranti a combattere la disoccupazione, a favorire la socializzazione e a ridurre le differenze sociali (minacce d'altra parte, come abbiamo visto, ben presenti ai sindaci); misure rivolte in particolare ai giovani: come l'introduzione dell'educazione alla legalità nelle scuole e le misure per la riduzione del disagio giovanile. I comandanti, pur senza discostarsi vistosamente da questa cornice interpretativa, affiancano a questo tipo di misure, anche l'auspicio di un aumento dell'organico delle forze di polizia.

Ma per entrambi, sindaci e comandanti, l'indicazione principale che scaturisce dalla loro esperienza concreta, concerne la necessità di un efficace coordinamento tra le istituzioni impegnate nella lotta all'esclusione, alla devianza e alla criminalità.

Tab 3.5 Le misure per la riduzione del rischio, a livello generale, secondo sindaci e comandanti

(percentuali complessive delle citazioni)	sindaci n.casi 160	comandanti n.casi 218
Combattere la disoccupazione	15,6	15,8
Introdurre l'educazione alla legalità nelle scuole	13,9	14,4
Costruire più carceri	0,4	0,9
Azione coordinata fra i soggetti che operano sul territorio	17,5	19,5
Affrontare il disagio giovanile	12,2	10,4
Aumentare l'organico delle forze dell'ordine	5,7	0,1
Promuovere il recupero delle aree urbane degradate	4,2	5,1
Una giustizia più severa	5,7	7,2
Migliorare il sistema scolastico	2,7	2,8
Misure patrimoniali	1,4	0,5
Ridurre le differenze sociali	7,4	5
Introdurre la pena di morte	1	0,3
Depenalizzare l'uso delle droghe leggere	1	0,6
Applicare sanzioni alternative al carcere per i reati minori	1,4	2
Aumentare la sorveglianza elettronica nei luoghi a rischio	1,2	2,5
Intensificare la rieducazione penale per i minorenni	0,6	1,5
Aumentare le pene	0,6	2,5
Consentire un maggiore ricorso alla vigilanza privata	0,2	0,1
Limitare l'ingresso di extracomunitari	1,6	0,1
Limitare il numero di campi nomadi nelle città	0,4	0,1
Dare maggiore libertà d'azione alle forze dell'ordine	2,9	0,1
Altro	2,4	8,5

Fig 3.12 Le misure più utili, a livello generale, per la riduzione del rischio secondo i sindaci (percentuali complessive delle citazioni) n.casi 160



Gli interventi locali di fronte alle richieste di tutela della cittadinanza

Ben diversamente si indirizzano le richieste dei cittadini, secondo sindaci e comandanti. I cittadini chiedono innanzitutto vigilanza (presenza sul territorio e sorveglianza delle strade, il tutto con maggiore solerzia nel rispondere alle segnalazioni).

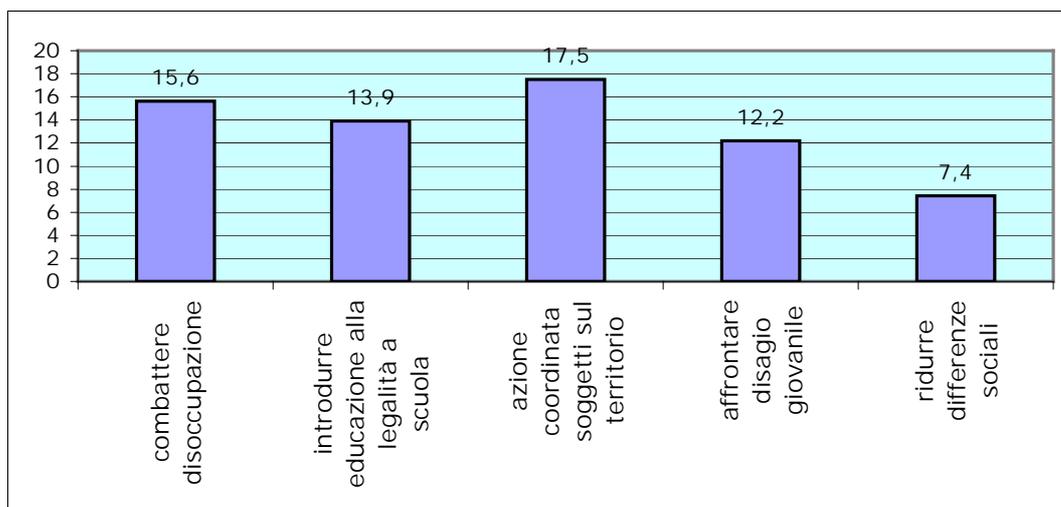
Il fatto è denunciato con ancora maggiore decisione dai comandanti (agli altri aspetti appena citati si aggiungono la tutela della sicurezza stradale e la diffusione dei posti di polizia). I sindaci non di rado indicano anche come temi cruciali per i cittadini la lotta alla droga, al vandalismo e il monitoraggio della presenza degli extracomunitari.

Infine, entrambe le figure istituzionali indicano nella tutela della popolazione più sensibile alle condizioni di insicurezza (come bambini e anziani) un'ulteriore richiesta sensibile della cittadinanza.

Tab 3.6 Le richieste dei cittadini in materia di sicurezza secondo sindaci e comandanti

(percentuali complessive delle citazioni)	sindaci n.casi 161	comandanti n.casi 215
Sorveglianza diurna e notturna delle strade	16	13,8
Sorveglianza davanti alle scuole	4,8	3,5
Lotta allo spaccio e all'uso di sostanze stupefacenti	10,1	10,2
Tutela della sicurezza stradale	7,7	10,5
Diffusione dei posti di polizia sul territorio	3,3	2,2
Presenza di forze di polizia sul territorio	13,6	18,1
Problemi della sicurezza sul lavoro	2,1	1,5
Solerzia intervento delle forze dell'ordine in risposta alla chiamata	8,4	8,7
Servizi per la riduzione del danno da crimini subiti	0,6	0,3
Partecipazione popolazione definizione priorità interventi anticrimine	2,1	1,2
Risanamento dei quartieri degradati	2,1	2
Peggioramento delle condizioni di sicurezza nel centro della città	0,6	0,4
Problemi legati alla presenza di extracomunitari	9,6	11,6
Tutela di fasce di popolazione considerate come più esposte	9,2	7,9
Controllo degli atti vandalici	9,2	7,4

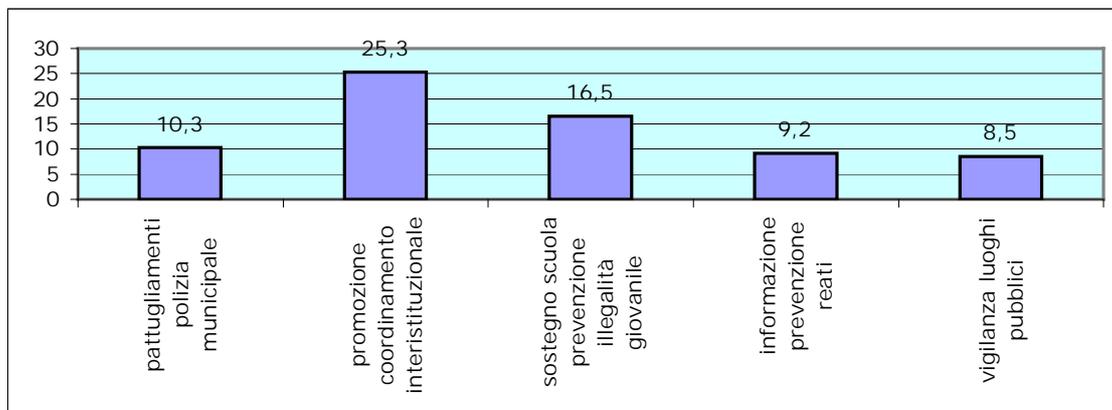
Fig 3.13 Le principali richieste dei cittadini in materia di sicurezza nella percezione dei sindaci (percentuali complessive delle citazioni) n.casi 161



Tab 3.7 Gli interventi locali più utili nella lotta al crimine, secondo sindaci e comandanti

(percentuali complessive delle citazioni)	sindaci n.casi 158	comandanti n.casi 218
Coordinamento interistituzionale per il controllo del territorio	25,3	24,8
Pattugliamenti da parte della polizia municipale	10,3	11,1
Mediazione nella soluzione di micro-conflitti	8,1	9,6
Organizzazione della vigilanza dei luoghi pubblici	8,5	18,7
Organizzazione della vigilanza di luoghi a richiesta dei cittadini	4,3	4,5
Servizi di aiuto alle vittime di reato	2,5	2,5
Informazioni ai cittadini su come prevenire i reati	9,2	8
Sostegni alla scuola per la prevenzione di illegalità tra i giovani	16,5	12,9
Sorveglianza del patrimonio pubblico	3,4	2,6
Trasparenza nella diffusione delle informazioni sui reati	1,9	0,9
Riqualificazione urbanistica	3,8	3,3
Gestione costruttiva delle relazioni con la stampa locale	2,5	1,1
Altro	3,7	-

Fig 3.14 Gli interventi locali più utili, secondo i sindaci n.casi 158



Conformemente alle loro interpretazioni sulla genesi della criminalità, la maggior parte dei sindaci indica nella promozione del coordinamento interistituzionale per un miglior controllo del territorio, la via necessaria per fronteggiare la criminalità a livello locale, ma mette anche l'accento sulla necessità di un sostegno al mondo della scuola.

Tuttavia, la percezione della distanza tra il proprio sentire e quello della popolazione, induce molti di loro, ad individuare nel miglioramento dell'informazione sui metodi di auto-protezione, la strada da percorrere in prima istanza.

E' un numero altrettanto importante a proporre gli strumenti del pattugliamento e della vigilanza dei luoghi pubblici –come forma visibile di deterrenza, ma anche di rassicurazione– come le opzioni più efficaci tra quelle a loro disposizione.

Lo stesso accento sulla vigilanza, ma con ancor più vigore, viene messo anche dai comandanti per i quali, conseguentemente, il sostegno al mondo della scuola e le potenzialità dell'informazione preventiva, appaiono –seppur sempre molto citate– in posizione non più preminente.

Sempre i comandanti, relativamente un po' più spesso dei sindaci, propongono come ulteriore strumento efficace nella prevenzione a livello locale, la mediazione nella soluzione dei microconflitti: la mediazione ha di fatto acquisito un suo spazio, non preminente, ma significativo, nella cultura della sicurezza delle élite locali.

Indirizzi locali di intervento: una tipologia

Dall'incrocio delle interpretazioni dei sindaci relative alla genesi della criminalità da una parte e alle loro competenze dall'altra, emerge tuttavia una configurazione di modelli di intervento a livello comunale, che accentua sia il carattere di coordinamento, sia la dimensione situazionale della lotta alla criminalità. I sindaci si sentono in concreto meglio attrezzati per il controllo del territorio e puntano molto sulla propria capacità di coordinamento istituzionale del dispositivo della sicurezza locale per affrontare le emergenze della criminalità.

La consapevolezza della necessità di dare un indirizzo più sociale alla prevenzione è invece propria di poco meno di un quarto dei sindaci toscani.

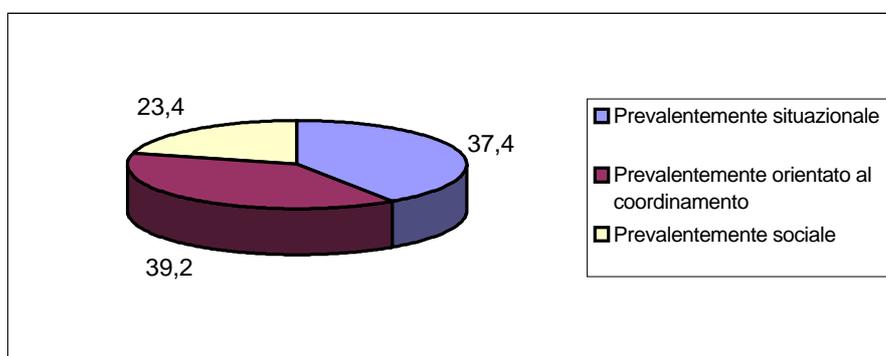
Tab 3.8 Le strategie dei sindaci

n.casi 158

<i>Prevalentemente orientato al Coordinamento</i>		39,2	39,2
<i>Prevalentemente Situazionale</i>			37,4
	situaz+coordinamento	21,5	
	situazionale+sociale	12,7	
	situazionale puro	3,2	
<i>Prevalentemente Sociale</i>			23,4
	sociale+coordinamento	17,1	
	sociale+situazionale	6,3	
Tot.		100%	100%

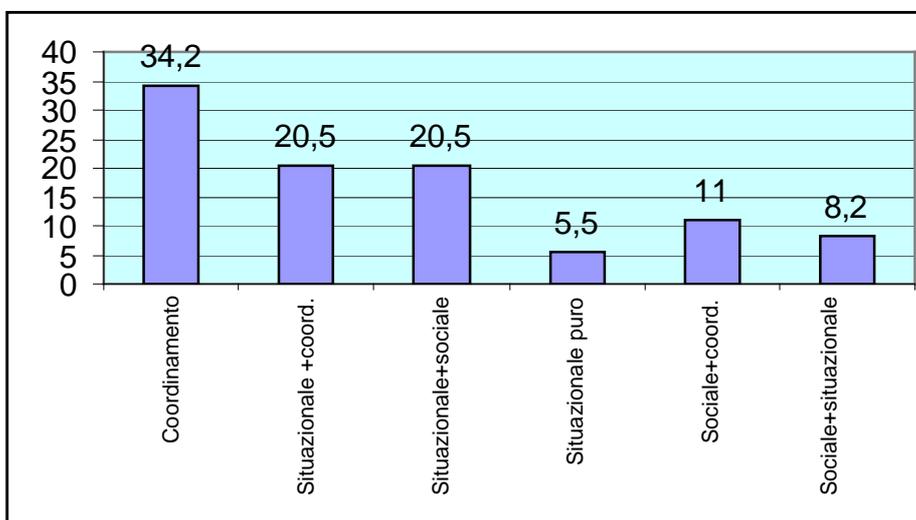
Fig 3.15 Le strategie dei sindaci

n.casi 158



Vediamo adesso di cercare di contestualizzare la tipologia di sindaci suggerita e calarla nella realtà locale in chiave comparativa rispetto alla dimensione dei comuni amministrati.

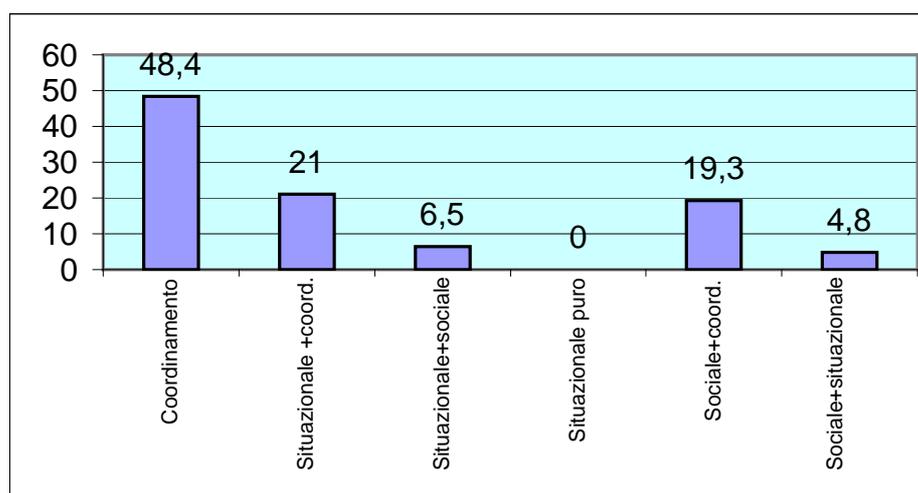
Fig 3.16 Le strategie dei sindaci dei comuni toscani con meno di 5.000 abitanti n.casi 73



La scelta degli amministratori dei piccoli centri va decisamente nella direzione di un modello di prevenzione di tipo situazionale. Quasi la metà dei sindaci dei piccoli comuni, situati in zone che comprendono vaste aree di aperta campagna, declinano la sicurezza come una questione prevalentemente di controllo del territorio (questo viene segnalato come il risultato più alto della categoria in chiave comparativa).

Vediamo adesso di contestualizzare la tipologia di sindaci rispetto alla dimensione dei comuni amministrati.

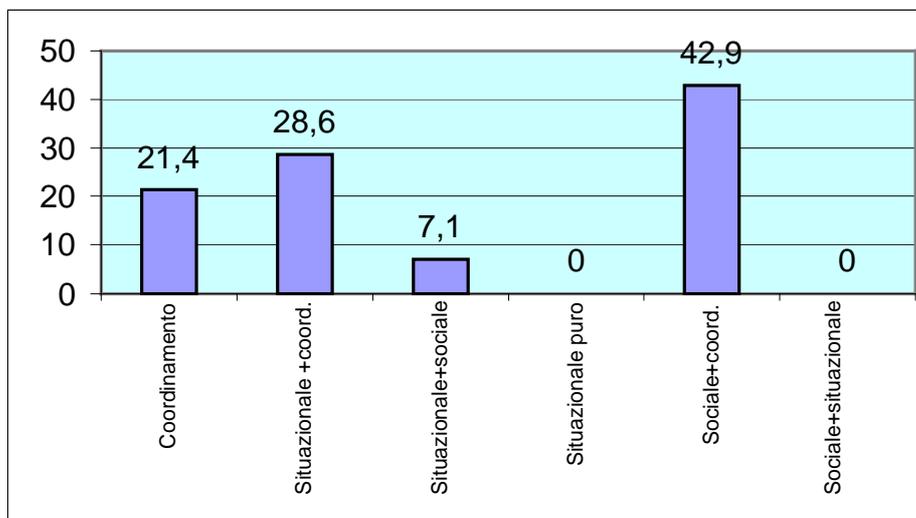
Fig 3.17 Le strategie dei sindaci dei comuni toscani nella fascia 5.000-20.000 abitanti
n.casi 62



Quasi un sindaco su due delle città toscane di medie dimensioni¹ dimostra una spiccata preferenza per la modalità di gestione della sicurezza attraverso il coordinamento istituzionale, mentre per i tipi di intervento situazionale e sociale si pronuncia l'altra metà dei sindaci in proporzione quasi identica.

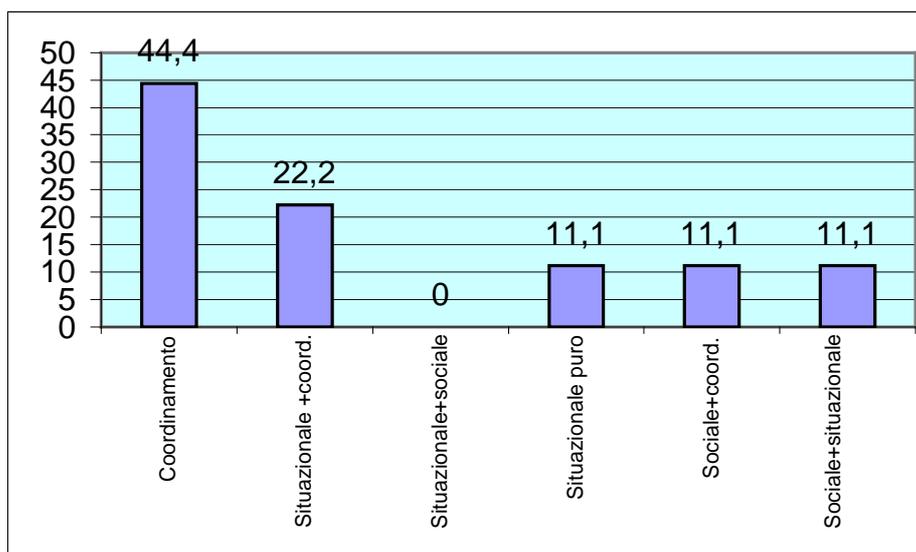
¹ Si raggruppano i dati delle città comprese nelle fasce di popolazione 5.000-10.000 e 10.000-20.000 poiché hanno dato risultati analoghi.

Fig 3.18 Le strategie dei sindaci dei comuni toscani nella fascia 20.000-50.000 abitanti n.casi 14



In controtendenza rispetto al dato generale toscano, i sindaci che amministrano città medio-grandi si orientano in maggioranza verso un tipo di prevenzione più sociale, dedicando nel contempo minor attenzione al coordinamento istituzionale non abbinato ad altre misure (lo fa solamente un amministratore su cinque).

Fig 3.19 Le strategie dei sindaci dei comuni toscani con più di 50.000 abitanti n.casi 9



Nelle grandi città toscane i sindaci optano in maggioranza per un intervento basato sul coordinamento delle risorse locali della sicurezza, un terzo si orienta su forme più tradizionali di prevenzione situazionale e poco più di un quinto (è il dato più basso nella comparazione tipologica degli amministratori toscani) attua forme di prevenzione sociale della criminalità.

La questione del coordinamento e della collaborazione interistituzionale

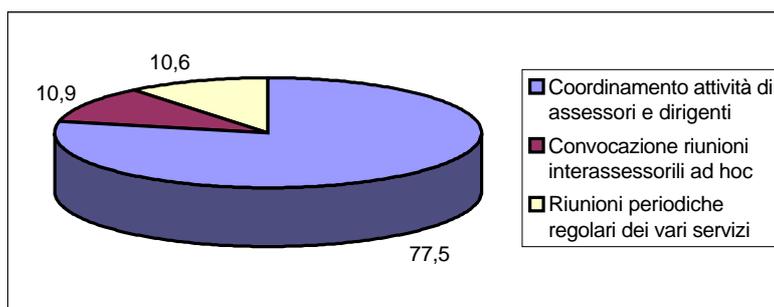
Indicato dagli amministratori come priorità per il perfezionamento dell'azione pubblica per la promozione della sicurezza nella regione, il coordinamento interistituzionale appare seguire ad oggi percorsi assai diversificati da una realtà locale all'altra.

Guardando in prima istanza al coordinamento intracomunale, possiamo osservare che le attività legate alla sicurezza sono più spesso direttamente coordinate dal sindaco, anche in quei casi (circa un quarto dei comuni toscani) ove sia già presente un assessore delegato alla sicurezza. Il sindaco, nella maggioranza dei comuni della regione, garantisce questo ruolo attraverso la supervisione dell'attività di assessori e dirigenti competenti, di rado convocando riunioni interassessorili ad hoc o con riunioni periodiche dei vari servizi competenti. Quest'ultimo tipo di raccordo istituzionale si verifica soprattutto nei piccoli comuni.

Tab 3.9 Le modalità di coordinamento interno delle politiche di sicurezza locale attuate dai sindaci n.casi 170

Coordinamento attività di assessori e dirigenti	77,5
Convocazione riunioni interassessorili ad hoc	10,9
Riunioni periodiche regolari dei vari servizi	10,6
Tot.	100%

Fig 3.20 Le modalità di coordinamento interno delle politiche di sicurezza locale attuate dai sindaci n.casi 170



L'omologazione delle pratiche di coordinamento non si associa ad un'interpretazione uniforme riguardo alle proprie capacità decisionali in materia.

Riguardo alle competenze dei comuni in materia di sicurezza, i sindaci si dividono difatti quasi equamente tra coloro che apprezzano il livello esistente di competenze e coloro che desidererebbero maggiori capacità d'azione.

E' anche necessario rilevare che queste competenze in materia di sicurezza, non sono comunque sentite come accessorie o gravose, poichè i sindaci toscani non le considerano affatto estranee al nucleo definitorio del loro ruolo.

Tab 3.10 I sindaci davanti alle le competenze comunali in materia di sicurezza locale
n.casi 174

Bisogna aumentare le competenze comunali	48,9
Il quadro esistente è soddisfacente	47,1
Bisogna diminuire le competenze comunali	4
Tot.	100%

Il grado di collaborazione tra forze di polizia a livello locale, affermano sindaci e comandanti, è aumentato negli ultimi due anni. Segnatamente la collaborazione appare largamente aumentata nei grandi comuni e capoluoghi, dove ben il 90% delle risposte dei sindaci e circa l'80% delle risposte dei comandanti, sono positive, mentre le restanti risposte segnalano una condizione di stabilità.

I sindaci tendono a fornire un quadro leggermente migliore della situazione. Le differenze dimensionali rimangono tuttavia più significative, suggerendo l'utilità di sforzi specifici destinati a sostenere la collaborazione interforze nei piccoli comuni.

Tab 3.11 L'andamento della collaborazione tra le forze di polizia negli ultimi due anni

	Sindaci n.casi 161	Comandanti n.casi 222
Molto aumentato	11,9	12,4
Aumentato	52,2	45,6
Stabile	29,6	33,6
Diminuito	5,7	5,8
Molto diminuito	0,6	2,7
Tot.	100 %	100 %

Fig 3.21 L'andamento della collaborazione tra le forze di polizia negli ultimi due anni, secondo i sindaci
n.casi 161

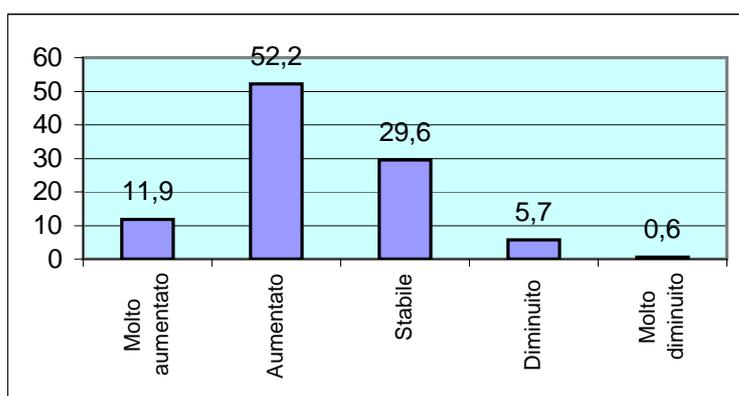
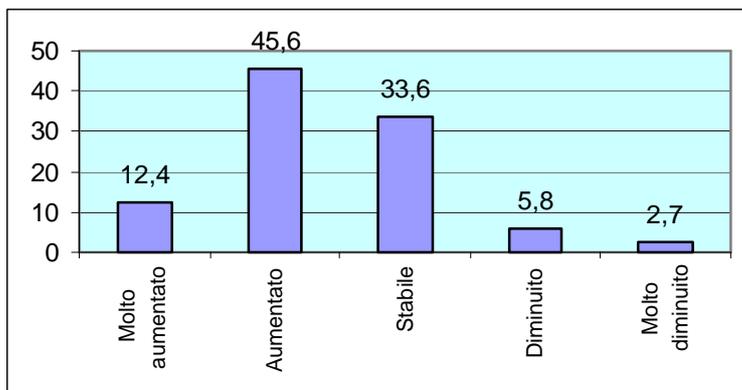


Fig 3.22 L'andamento della collaborazione tra le forze di polizia negli ultimi due anni, secondo i comandanti n.casi 222



Tab 3.12 L'andamento della collaborazione tra le forze di polizia negli ultimi due anni, secondo sindaci e comandanti, per dimensione del comune

	Sindaci n.casi 76	Comandanti n.casi 107	Sindaci n.casi 36	Comandanti n.casi 55	Sindaci n.casi 26	Comandanti n.casi 36	Sindaci n.casi 14	Comandanti n.casi 17	Sindaci n.casi 9	Comandanti n.casi 11
	meno di 5.000 ab.		5.000-10.000 ab.		10.000-20.000 ab.		20.000-50.000 ab.		oltre 50.000 ab.	
Molto aumentato	11,8	11,2	2,8	10,9	7,7	16,7	35,8	17,6	22,2	18,2
Aumentato	47,5	48,6	63,9	43,6	50	36,1	50	35,3	66,7	63,6
Stabile	36,8	31,8	22,2	30,9	34,7	44,4	7,1	41,2	11,1	18,2
Diminuito	3,9	6,5	11,1	9,1	3,8	-	7,1	5,9	-	-
Molto diminuito	-	1,9	-	5,5	3,8	2,8	-	-	-	-
Tot.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Secondo gli amministratori, la collaborazione tra le forze di polizia a livello locale, è stata stimolata negli ultimi due anni, in prima istanza dal consolidamento dell'influenza dei sindaci e in seconda istanza da una più razionale divisione dei compiti.

Per quanto riguarda i fattori frenanti, né sindaci, né comandanti individuano particolari ostacoli alla collaborazione tra forze di polizia a livello locale, e gli unici appunti negativi in questo senso sono debolmente rintracciabili nella variazione numerica degli organici e nella divisione dei compiti.

Tab 3.13 Collaborazione tra polizie e mutamenti socio-istituzionali, il parere dei sindaci
Fattori che hanno influito sulla collaborazione locale tra forze dell'ordine negli ultimi due anni

n.casi 152	Non si è verificata	Molto favorita	Piuttosto favorita	Non ha influito	Piuttosto ostacolata	Molto ostacolata	Tot.
Aumento della criminalità	32,3	8,6	27,5	30,2	0,7	0,7	100 %
Protocollo di sicurezza	32,4	13,8	29,7	24,1	-	-	100 %
Maggiore influenza dei sindaci	4,7	26,7	45,3	22	0,7	0,7	100 %
Divisione dei compiti	20	7,6	33,8	33,1	5,5	-	100 %
Variazione numerica degli organici	24,7	8,2	24,7	32,9	8,9	0,7	100 %
Trasformazione del ruolo delle prefetture	11	9,6	23,3	55,5	-	0,7	100 %
Esperienze formative comuni	30,1	13,3	23,1	33,6	-	-	100 %
Interscambio del personale	47	11,7	12,4	34,5	0,7	-	100 %

Tab 3.14 Collaborazione tra polizie e mutamenti socio-istituzionali, il parere dei comandanti
Fattori che hanno influito sulla collaborazione tra forze dell'ordine negli ultimi due anni

n.casi 210	Non si è verificata	Molto favorita	Piuttosto favorita	Non ha influito	Piuttosto ostacolata	Molto ostacolata	Tot.
Aumento della criminalità	33,2	8,2	24,5	33,7	0,5	-	100 %
Protocollo di sicurezza	40,1	10,7	19,3	29,9	-	-	100 %
Maggiore influenza dei sindaci	9,5	21,9	37,6	28,6	2,4	-	100 %
Divisione dei compiti	24,5	10,3	31,4	26	7,8	-	100 %
Variazione numerica degli organici	26,6	6,3	21,7	36,7	7,2	1,4	100 %
Trasformazione del ruolo delle prefetture	11,3	4,8	21,1	57,8	0,5	0,5	100 %
Esperienze formative comuni	33	10,8	24,1	32	-	-	100 %
Interscambio del personale	43,3	13,9	14,4	27,8	0,5	-	100 %

4. Progettazione e interventi comunali per la sicurezza: il bilancio degli amministratori locali

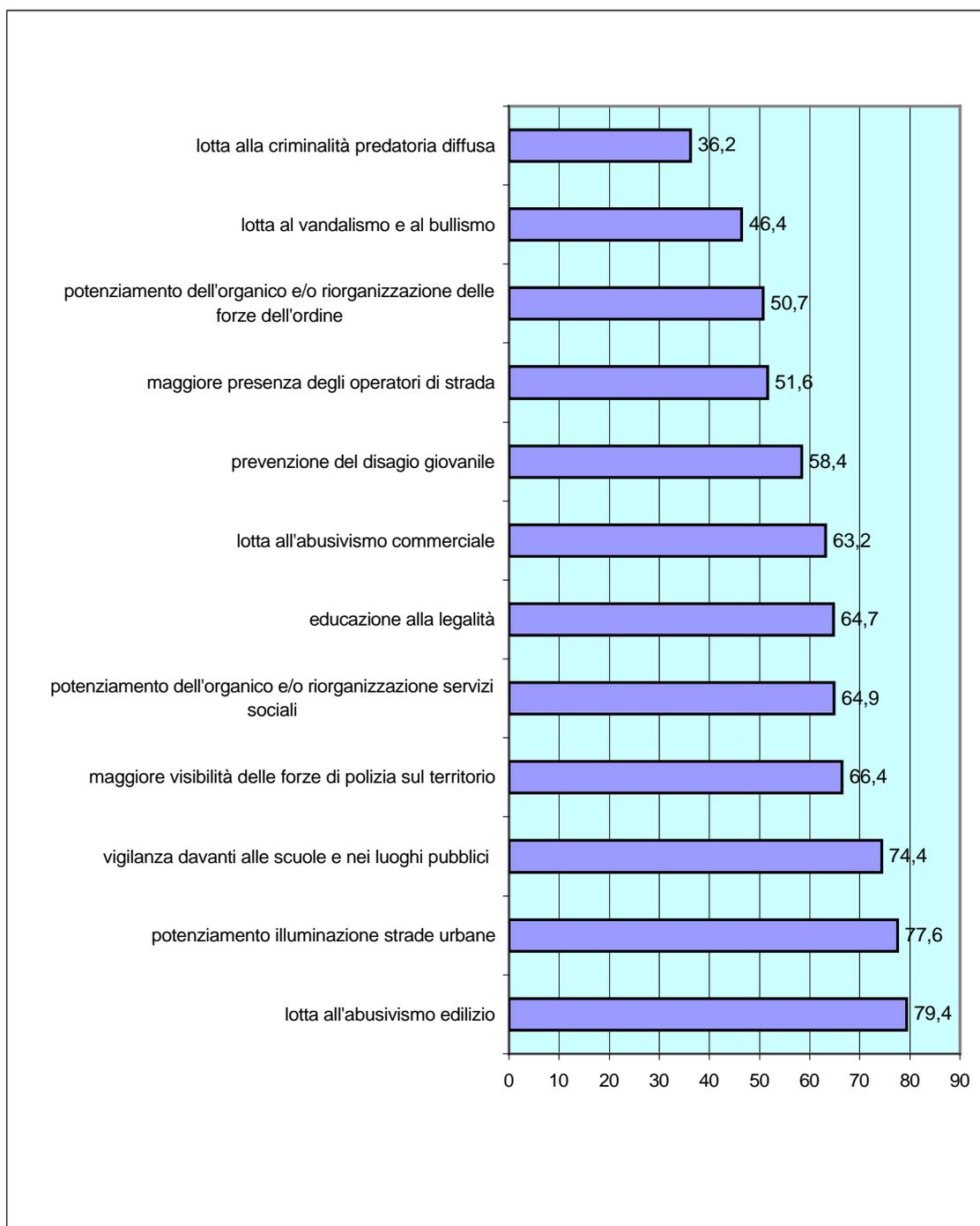
Una batteria diversificata di interventi

I singoli interventi che i sindaci dichiarano di aver messo in atto negli ultimi due anni concernono più spesso la lotta all'abusivismo edilizio e commerciale, il potenziamento dell'illuminazione nelle strade urbane, la vigilanza dei luoghi pubblici, l'incremento della visibilità delle forze dell'ordine sul territorio, il potenziamento e la razionalizzazione dei servizi sociali, l'educazione alla legalità e la prevenzione del disagio giovanile: un mix quindi di interventi di tipo situazionale e di prevenzione/supporto sociale.

Analoghe risposte sono state fornite dai comandanti, i quali però attribuiscono minore importanza agli interventi a carattere sociale, ponendo nella loro descrizione un accento ancora più deciso sugli interventi di tipo situazionale.

Fig 4.1 Interventi per la sicurezza attuati dai sindaci
(percentuale dei sindaci che dichiarano di aver attuato i singoli interventi)

n.casi 161



In entrambi i casi la lotta alla criminalità predatoria diffusa e al vandalismo (ai crimini contro la proprietà in genere) non appaiono quindi così sviluppate come la percezione della loro diffusione nel quadro generale del rischio farebbe supporre.

Il sostegno alle vittime di reato: un'area di intervento tralasciata

La categoria, poco citata, degli interventi in favore delle vittime dei reati necessita di qualche osservazione specifica. Per oltre la metà dei sindaci intervistati, nel comune di propria pertinenza, non è stato attuato alcun sostegno alle vittime della criminalità, mentre laddove questo avvenga, viene giudicato adeguato solo per una minima parte di amministratori, cioè circa uno su dieci.

Che il cittadino vittima del delitto, anche piccolo e per definizione non infrequente, nutra qualche impressione di abbandono da parte dell'amministrazione –condizione assolutamente incompatibile con gli obiettivi di assicurazione che sono propri delle politiche integrate di sicurezza– non appare consapevolezza diffusa tra gli amministratori. Si può certo pensare che i fenomeni criminali dominanti, per lo più legati alla microcriminalità –una “etichetta” che copre un vasto e multiforme universo di piccoli delitti, non collegabili con sicurezza ad una tipologia certa di vittime e di luoghi e che colpiscono potenzialmente l'intera popolazione– rendono difficile una qualsiasi strategia di aiuto. A ciò si aggiunga l'ulteriore difficoltà nell'individuare correttamente le modalità dell'azione qualitativa nei singoli casi d'aiuto, cosa che richiede un elevato grado di conoscenze tecniche, sicuramente non di facile reperibilità nei comuni più piccoli e con minori risorse umane e finanziarie. Sta di fatto che a questo tema, sindaci e comandanti, non attribuiscono valenza strategica o considerano come comunque inefficaci i possibili interventi, contribuendo così ad alimentare un mercato privato della assicurazione (fondato però principalmente sul ricorso ad una prevenzione situazionale standardizzata fondata sulla vigilanza vistosa e sulle apparecchiature e alla tutela assicurativa), che genera distanza fra il cittadino e l'ente pubblico.

Tab 4.1 L'efficacia del sostegno alle vittime dei reati secondo i sindaci

n.casi 153	adeguata	mediocre	scarsa	non esiste	non so	Tot.
Ottica qualitativa	12,6	17,2	11,3	47	11,9	100%
Ottica quantitativa	8,6	18,5	13,2	47	12,6	100%

La valutazione degli interventi e delle risorse

Il giudizio sulle forze dell'ordine attive nei singoli territori di competenza non esula dal quadro delle aspettative. La qualità delle forze dell'ordine disponibili è definita adeguata nella larga maggioranza dei casi, mentre la consistenza quantitativa dell'organico è considerata generalmente come insufficiente: ben un sindaco su tre lo indica come una risorsa numericamente scarsa.

Tab 4.2 Forze dell'ordine disponibili secondo i sindaci

n.casi 160	adeguata	mediocre	scarsa	non esiste	non so	Tot.
Ottica qualitativa	69	20,9	7	3,2	-	100%
Ottica quantitativa	25,3	38,6	32,3	3,8	-	100%

La prevenzione sociale della criminalità, da un punto di vista qualitativo è definita adeguata dalla metà dei sindaci, ma insufficiente considerato il numero complessivo di interventi effettuati. Insieme al sostegno alle vittime di reati, la prevenzione sembra essere un altro punto debole della struttura di intervento nell'interpretazione della sicurezza dei sindaci toscani. Segnatamente le Province in cui più problematico risulta essere l'intervento quantitativo di prevenzione sociale della criminalità sono: Massa-Carrara, Lucca, Prato, Siena e Livorno.

Tab 4.3 Prevenzione sociale della criminalità secondo i sindaci

n.casi 157	adeguata	mediocre	scarsa	non esiste	non so	Tot.
Ottica qualitativa	42,5	25,8	19,4	9,7	2,6	100%
Ottica quantitativa	29,4	32,5	24,8	10,8	2,5	100%

Tab 4.4 Prevenzione sociale della criminalità secondo i sindaci, valutazione dell'azione quantitativa per provincia

Province	n.casi	adeguata	mediocre	scarsa	non esiste	non so	Tot.
Pisa	18	22,2	55,6	16,7	5,6	-	100%
Firenze	29	55,2	17,2	24,2	3,4	-	100%
Arezzo	22	22,7	27,3	27,3	18,2	4,5	100%
Prato	3	-	66,7	33,3	-	-	100%
Pistoia	11	36,4	36,4	-	18,2	9,1	100%
Lucca	16	18,8	25	37,5	18,8	-	100%
Massa-Carrara	6	16,7	16,7	66,7	-	-	100%
Grosseto	15	20	53,3	13,3	6,7	6,7	100%
Siena	27	25,9	33,3	33,3	7,4	-	100%
Livorno	10	40	20	10	30	-	100%

Prevenzione sociale e polizia di prossimità

Il quadro delle attività della Polizia Municipale proposto dai Comandanti offre indicazioni importanti sulle modalità con le quali avviene in concreto la prevenzione sociale nei comuni toscani. La trasmissione di segnalazioni ai servizi sociali è molto limitata: 639 segnalazioni nel corso del primo trimestre del 2002 effettuate dalla Polizia Municipale sull'insieme dei 188 comuni sui quali questi dati sono stati raccolti. Tale attività (della quale comunque non possiamo giudicare l'efficacia, non disponendo di informazioni sull'iter di queste segnalazioni) è più intensa in alcune province di più alta urbanizzazione, ma non in tutte e non esclusivamente in queste. Nelle Province di Pisa, Firenze e Arezzo vi è un alto numero di interventi in rapporto al numero complessivo di abitanti, mentre all'estremo opposto si pone la Provincia di Prato, ove il numero di segnalazioni ai servizi sociali è il più basso rilevato in Toscana.

Tab 4.5 Numero di segnalazioni trasmesse ai servizi sociali per provincia e segnalazioni effettuate a livello provinciale ogni 100.000 abitanti nel primo semestre del 2002

n.casi 188	n. segnalazioni per Provincia	segnalazioni ogni 100.000 ab.
Pisa	122	32,01
Firenze	259	29,70
Arezzo	74	22,91
Prato	8	3,54
Pistoia	21	7,83
Lucca	53	14,55
Massa-Carrara	22	11,14
Grosseto	22	10,51
Siena	24	9,69
Livorno	34	10,70
Toscana	639	5.416

Il dato costituisce un riferimento utile nella riflessione sull'introduzione di modelli organizzativi ispirati all'ambiguo indirizzo definito della polizia di prossimità, un indirizzo che ispira realizzazioni o progetti specifici in un po' più di un terzo dei comuni.

Su questo tema, è da notare tuttavia la percentuale di non risposte, particolarmente elevata nel caso dei sindaci, è in questo caso una spia della difficile concretizzazione di questa esperienza di vigilanza/rapporto con la cittadinanza del tutto innovativa.

Tab 4.6 L'esistenza di esperienze locali riconducibili al modello di polizia di prossimità

	sindaci n.casi 161	comandanti n.casi 227
Sì	31	38,3
No	30,5	37,9
Non risponde	38,5	23,8
Tot.	100 %	100 %

Tab 4.7 Comuni dove è operativo il modello di polizia di prossimità, per provincia

n.casi 87	Pisa	Firenze	Arezzo	Prato	Pistoia	Lucca	Massa-Carrara	Grosseto	Siena	Livorno	Tot.
	21,8	21,8	11,5	3,4	3,4	8	4,6	3,4	14,9	6,9	100%

Tab 4.8 Comuni dove è operativo il modello di polizia di prossimità, per numero di abitanti

n.casi 87	meno di 5.000 ab.	5.000-10.000 ab.	10.000-20.000 ab.	20.000-50.000 ab.	oltre 50.000 ab.	Tot.
	33,4	24,1	21,8	12,6	8,1	100%

L'esperienza del modello di polizia di prossimità si verifica soprattutto nei piccoli comuni, è presente per un terzo del totale nell'ambito di realtà con meno di 5.000 abitanti, spesso di tipo rurale. Invece, fra le città di più grandi dimensioni, solo una su dieci mette effettivamente in pratica questo modulo operativo. A livello provinciale sono soprattutto concentrate tra Pisa e Firenze le amministrazioni comunali che attuano la polizia di prossimità.

Cultura e pratica della progettazione per la sicurezza

In un po' più di un terzo dei casi, amministratori e responsabili del servizio di polizia locale, affermano l'esistenza di un progetto di sicurezza di particolare importanza nel proprio ambito territoriale. Questi progetti riguardano in maggioranza misure rivolte all'incremento dell'educazione alla legalità, principalmente tramite campagne di informazione condotte nelle scuole e misure di controllo del territorio, attuate grazie ad aumenti o riorganizzazioni di organico e associazioni con altri Comuni.

Si segnalano poi progetti di tutela della sicurezza stradale, misure di sorveglianza elettronica e di prevenzione situazionale, adozione di modalità di prossimità utente-agente, infine misure di prevenzione sociale. In una tabella allegata al rapporto viene sinteticamente riportata l'indicazione fornita dagli amministratori medesimi sulla consistenza di tali progetti, che si possono caratterizzare tipologicamente –sulla base del carattere dominante di ogni progetto– secondo il seguente breve specchio riassuntivo.

Tab 4.9 Tipologia progetti comunali per la sicurezza anno 2002

n.casi 41	Educazione alla legalità	Controllo territorio	Polizia di prossimità	Sicurezza stradale	Misure situazionali	Misure sociali	Tot.
	26,1	21,7	15,3	13	13	10,9	100%

5. Il ruolo e le risorse della Polizia Municipale

Il ruolo della Polizia Municipale: definizioni istituzionali e collettive

Circa la metà dei sindaci sceglie di definire il ruolo della Polizia Municipale come “di servizio alla cittadinanza” puntando quindi da una parte sulla dimensione comunitaria, dall'altra sulla molteplicità delle mansioni che a tale interpretazione generica possono essere associate. Un quarto di loro preferisce definirla come organo dotato di un ruolo di “rappresentanza” della municipalità, puntando quindi maggiormente sulla sua posizione di interfaccia con la cittadinanza e di segmento del sistema “comunicativo” del Comune (molto meno spesso questa funzione di interfaccia viene interpretata come volta alla “mediazione”, una voce che tra le interpretazioni proposte, è stata preferita da solo il 3% dei sindaci). Un sindaco su cinque invece interpreta la Polizia Municipale esclusivamente come strumento di “vigilanza di comunità”, scegliendo quindi di distinguerla dalle altre forze di polizia solo per il contesto del suo agire, la comunità locale.

Tra i comandanti vi è maggiore propensione a sottolineare la dimensione rappresentativa, a scapito della dimensione di “servizio” alla comunità, anche se la maggiore diffusione di questa interpretazione ampia, tra i comandanti, si accompagna ad una minore enfasi complessiva sulle mansioni di vigilanza. Il dato è indicativo, in questa fascia di responsabili, di una spiccata propensione a porre l'accento sulla specificità della Polizia Municipale tra le alte forze di polizia.

Tab 5.1 Il ruolo della polizia municipale secondo sindaci e comandanti

	sindaci n.casi 159	comandanti n.casi 225
Servizio alla cittadinanza	45,9	36,9
Sicurezza specializzata	0,6	2,7
Vigilanza di comunità	20,4	11,1
Strumento di esazione fiscale	-	-
Organo di controllo amministrativo	1,9	2,7
Forza di polizia rappresentante la municipalità	25,5	37,8
Mediatrice fra istituzioni e popolazione	4,5	6,7
Tot.	100 %	100 %

Nell'interpretazione dei cittadini –filtrata dalle percezioni degli attori istituzionali– emergerebbe invece, nella sua dimensione potenzialmente conflittuale, il volto scomodo della funzione della Polizia Municipale, ovverosia l'essere strumento di esazione fiscale (e ciò soprattutto nelle indicazioni dei comandanti). Ciò tuttavia a fianco dei più tradizionali ruoli di servizio alla cittadinanza e di polizia rappresentante la municipalità che, secondo più della metà dei comandanti, le sarebbero riconosciute dalla cittadinanza.

Tab 5.2 Come i cittadini vedono la polizia municipale, secondo sindaci e comandanti

	sindaci n.casi 160	comandanti n.casi 226
Servizio alla cittadinanza	35,4	27,0
Sicurezza specializzata	-	0,9
Vigilanza di comunità	11,4	4,0
Strumento di esazione fiscale	20,3	31,4
Organo di controllo amministrativo	7,0	8,0
Forza di polizia rappresentante la municipalità	22,2	22,6
Mediatrice fra istituzioni e popolazione	3,2	5,3
Tot.	100 %	100 %

Il ruolo della polizia municipale è oggetto di una certa omogeneità nella definizione che ne propongono sindaci e comandanti. Guardando alle singole mansioni, che secondo i responsabili vengono a comporre questo ruolo nelle sue dimensioni ideali, si conferma la sostanziale congruenza tra le interpretazioni proposte da comandanti e sindaci.

Nucleo fondante del ruolo, oggetto di quasi universale condivisione, sono le mansioni relative al controllo del territorio nei diversi quartieri, alla sorveglianza del patrimonio pubblico, alla vigilanza presso le scuole. Per almeno tre quarti dei sindaci, come dei comandanti, è compito del "vigile urbano" anche il fornire informazioni ai turisti, mediare nei micro-conflitti, informare i cittadini sul come difendersi dai reati.

Tra le mansioni che sono oggetto di minor consenso, spiccano i servizi di vigilanza "a richiesta" di cittadini e l'aiuto alle vittime di reato. Un terzo dei sindaci, e appena un po' più di un terzo dei comandanti, non considera che il controllo del territorio possa essere anche eterodiretto, vale a dire rispondere a richiesta delle famiglie o delle comunità locali. L'aiuto alle vittime di reato rientra tra i compiti della Polizia Municipale per solo un terzo dei sindaci e per una quota appena più alta dei comandanti: si conferma quindi l'estraneità, già rimarcata per quel che concerne questa delicata problematica, alla cultura della sicurezza dominante tra gli amministratori locali toscani.

Nella rosa di mansioni proposte, appaiono come elementi di diversificazione nell'interpretazione e quindi issues possibili di un dibattito professionale e politico, la possibilità di offrire un aiuto specifico a chi ha subito un reato e l'utilità di adeguarsi agli input dei cittadini – cittadini che secondo l'opinione dei responsabili intervistati, tendono ad enfatizzare i rischi – per garantire il controllo del territorio.

Tab 5.3 I compiti della polizia municipale, secondo sindaci e comandanti (percentuali di risposte affermative registrate)

	sindaci n.casi 158	comandanti n.casi 226
Controllo del territorio nei quartieri	94,2	97,8
Mediazione nella soluzione di micro-conflitti	76,3	82
Vigilanza di luoghi a richiesta dei cittadini	68,8	62,9
Servizi di aiuto alle vittime di reato	36,6	39,1
Tutela dell'ordine nelle manifestazioni di piazza	45,8	44,8
Informazioni ai cittadini sulla prevenzione reati	81,3	83
Assistenza alla popolazione nella compilazione della modulistica pubblica	28,4	28,3
Informazione ai turisti	76,8	74
Accompagnamento dei pensionati per riscuotere la pensione	6,5	10,3
Sorveglianza del patrimonio pubblico	90,4	94,6
Vigilanza presso le scuole	96,2	97,3

Le risorse: un quadro orientato alla stabilità

Nel giudizio sull'evoluzione delle risorse della Polizia Municipale, si conferma la comunanza di interpretazioni tra sindaci e comandanti. Si può denotare soltanto un'interpretazione appena più ottimista dei sindaci sulla qualità della formazione e del coordinamento con l'amministrazione e con le altre forze di polizia. Nel quadro tracciato predomina la stabilità, soprattutto per quanto riguarda le dimensioni dell'organizzazione e i suoi dati strutturali. Per quanto riguarda le attrezzature a disposizione, la formazione e il coordinamento (in primis con le altre forze di polizia e poi con i servizi del Comune), sono tuttavia più frequenti i giudizi positivi che enfatizzano aumenti e progressi .

Tab 5.4 Bilancio delle risorse della polizia municipale negli ultimi due anni secondo i sindaci

n.casi 157	Aumentato	Diminuito	Invariato	Tot.
Personale	32,1	16,7	51,3	100%
Numero pattuglie	30	10,7	59,3	100%
Distaccamenti sul territorio	10,7	5,7	83,6	100%
Mezzi e attrezzature a disposizione	57,1	3,9	39	100%
Formazione	64,9	3,3	31,8	100%
Personale impegnato sulle strade				
Rispetto a quello impiegato negli uffici	33,6	5,9	60,5	100%
Pattugliamento nelle zone a rischio	38,4	6	55,6	100%
Coordinamento con le altre forze di polizia	59,5	5,2	35,3	100%
Coordinamento fra la polizia municipale e i servizi del comune	40,1	7,9	52	100%
Utilizzo degli ausiliari	20,7	8,3	71,1	100%

Tab 5.5 Bilancio delle risorse della polizia municipale negli ultimi due anni secondo i comandanti

n.casi 226	Aumentato	Diminuito	Invariato	Tot.
Personale	30,1	20,8	49,1	100%
Numero pattuglie	35,1	13	51,9	100%
Distaccamenti sul territorio	10,2	6	83,2	100%
Mezzi e attrezzature a disposizione	55,4	3,6	41,1	100%
Formazione	48,6	6,4	45	100%
Personale impegnato sulle strade rispetto a quello impiegato negli uffici	31,7	13,6	54,8	100%
Pattugliamento nelle zone a rischio	41,1	9,3	49,5	100%
Coordinamento con le altre forze di polizia	44,8	8,1	47,1	100%
Coordinamento fra la polizia municipale e i servizi del comune	30,8	5,4	63,8	100%
Utilizzo degli ausiliari	23,2	9,5	67,3	100%

La carenza di personale è denunciata come il primo problema da risolvere, seguito dalla necessità di una più mirata formazione professionale: ciò sia tra i sindaci che tra i comandanti.

Entrambi segnalano la necessità di giungere ad un migliore coordinamento tra le Forze dell'Ordine e di una maggior disponibilità in termini di mezzi e attrezzature, ma mentre i sindaci pongono l'accento sulla necessità di coordinamento, i comandanti indicano piuttosto nella carenza di mezzi e attrezzature la terza priorità da risolvere.

Fig 5.1 Settori che necessitano di un incremento secondo i sindaci

n.casi 157

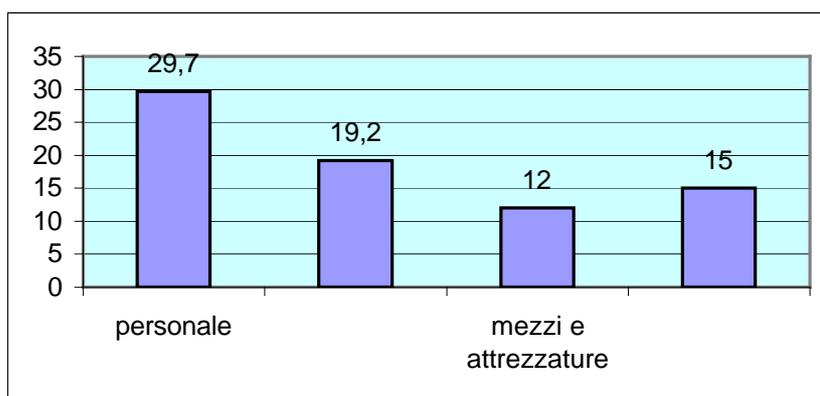


Fig 5.2 Settori che necessitano di incremento secondo i comandanti

n.casi 226

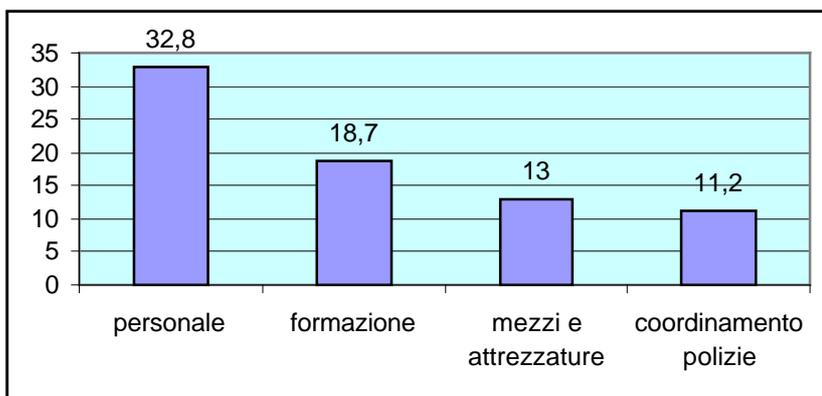


Fig 5.1a Settori che necessitano di un incremento secondo i sindaci (comuni con meno di 5.000 abitanti)

n.casi 63

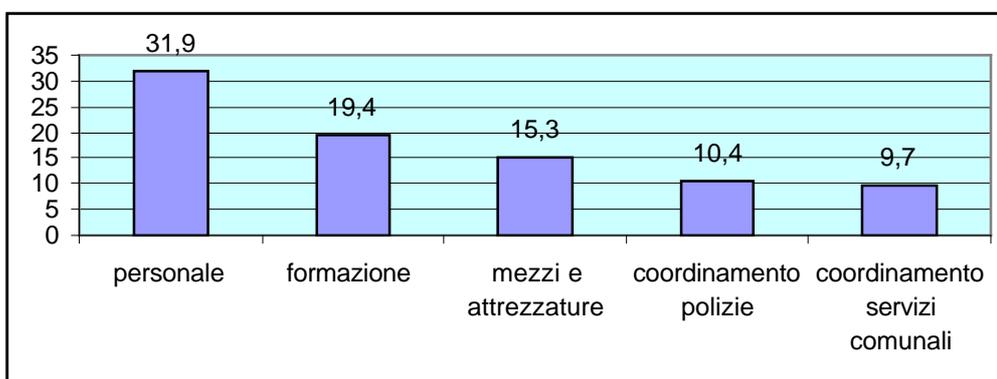


Fig 5.1b Settori che necessitano di un incremento secondo i sindaci (comuni nella fascia 5.000-10.000 abitanti)

n.casi 35

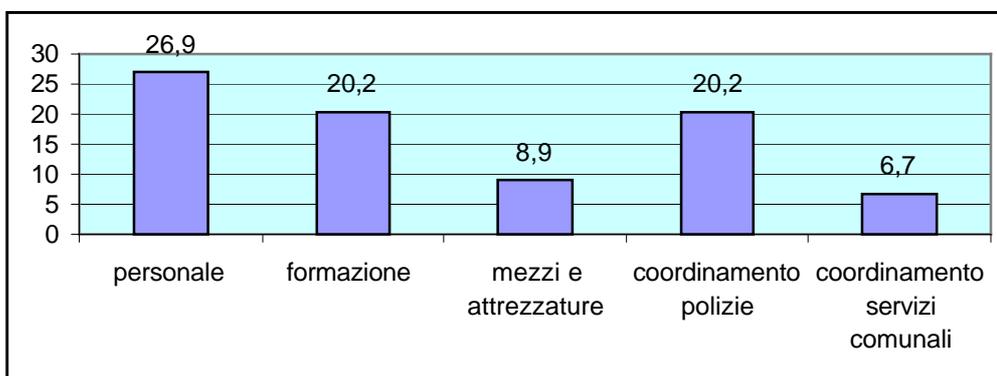


Fig 5.1c Settori che necessitano di un incremento secondo i sindaci (comuni nella fascia 10.000-20.000 abitanti)

n.casi 24

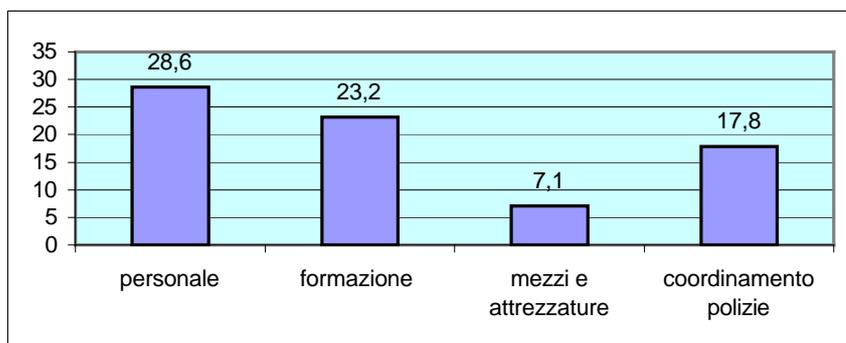


Fig 5.1d Settori che necessitano di un incremento secondo i sindaci (comuni nella fascia 20.000-50.000 abitanti)

n.casi 9

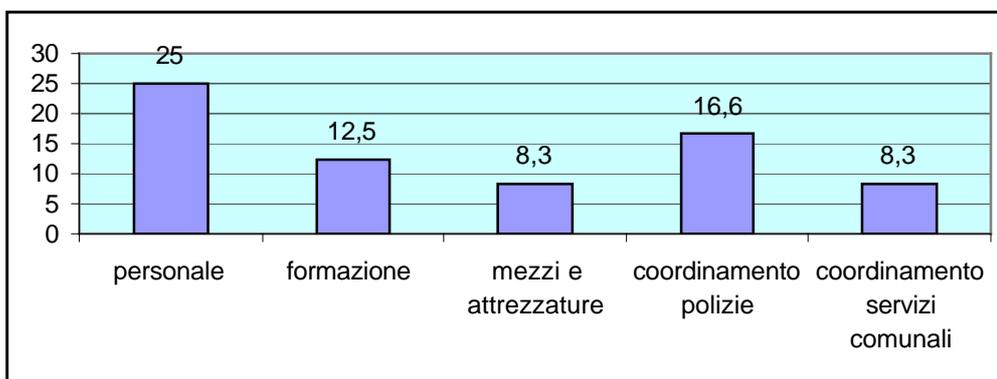
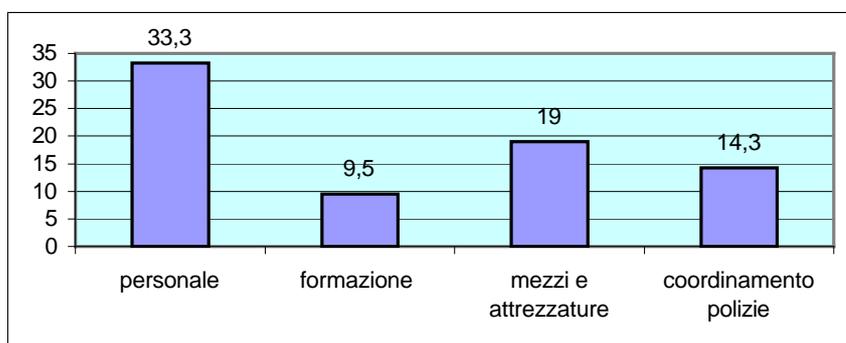


Fig 5.1e Settori che necessitano di un incremento secondo i sindaci (comuni con oltre 50.000 abitanti)

n.casi 9



La dimensione demografica del comune amministrato dimostra la sua importanza nella definizione delle aspirazioni di consolidamento delle risorse espresse dai sindaci.

E' comunque condivisa, da una fascia demografica di comuni all'altra, la percezione della necessità di un incremento del personale, più accentuata tuttavia nelle due categorie

estreme di città grandi e di comuni rurali. Stesso fenomeno di convergenza delle necessità delle due categorie estreme di comuni, si ripete per la richiesta di mezzi e attrezzature.

Centrale resta la richiesta di coordinamento locale tra le diverse Forze dell'Ordine.

L'intensificazione dello sforzo in materia di formazione è invece meno spesso segnalato come necessità dai sindaci delle città grandi e medio-grandi.

Interessante è l'attenzione che i sindaci dei centri più piccoli dichiarano nei confronti di una necessità di maggior coordinamento tra la Polizia Municipale e gli altri servizi del comune, condivisa anche dai sindaci delle città medio-grandi.

Fig 5.2a Settori che necessitano di un incremento secondo i comandanti n.casi 105 (comuni con meno di 5.000 abitanti)

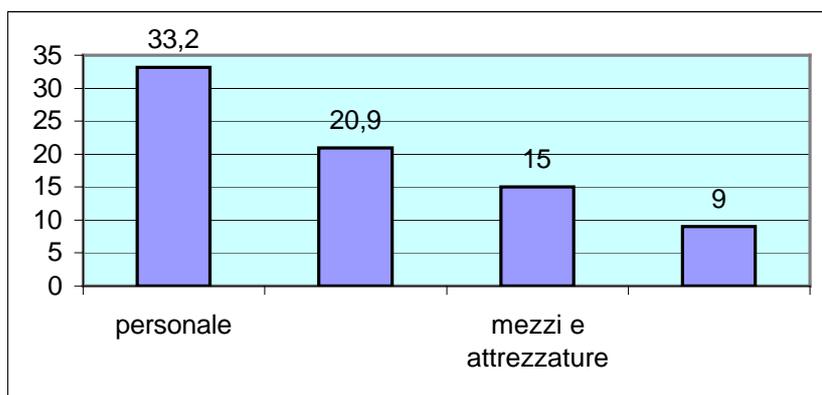


Fig 5.2b Settori che necessitano di un incremento secondo i comandanti n.casi 54 (comuni nella fascia 5.000-10.000 abitanti)

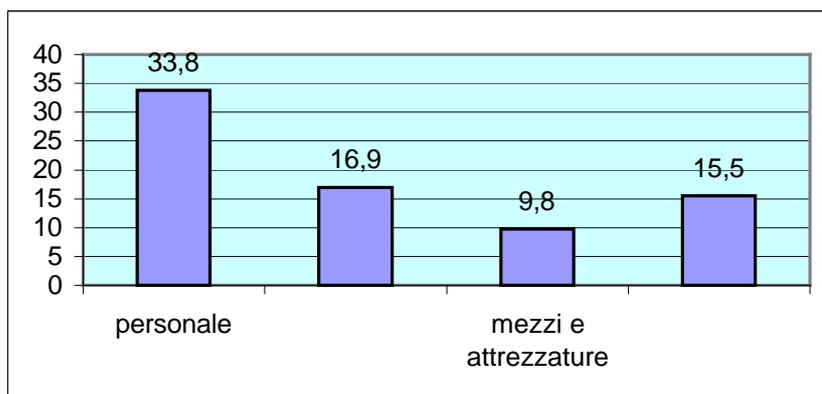


Fig 5.2c Settori che necessitano di un incremento secondo i comandanti n.casi 36
(comuni nella fascia 10.000-20.000 abitanti)

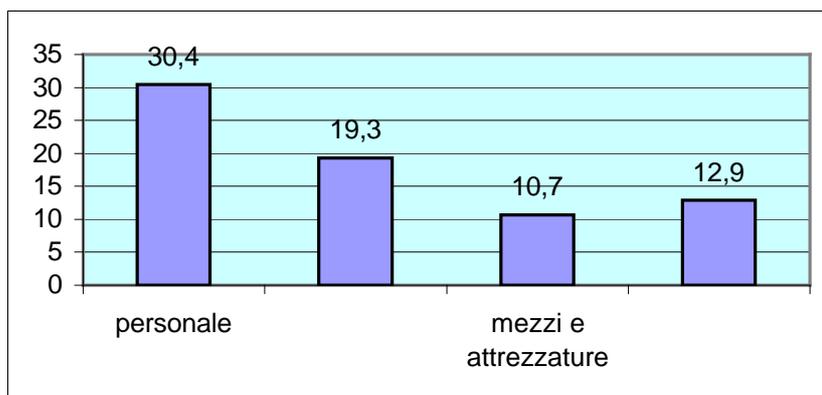


Fig 5.2d Settori che necessitano di un incremento secondo i comandanti n.casi 17
(comuni nella fascia 20.000-50.000 abitanti)

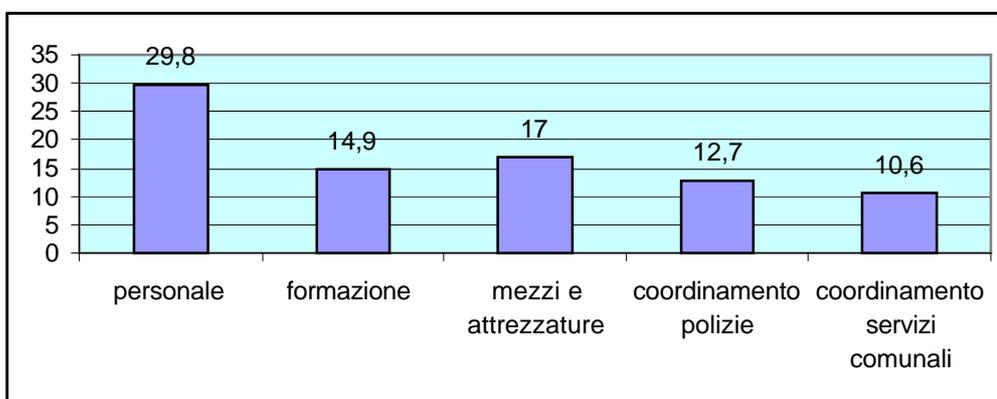
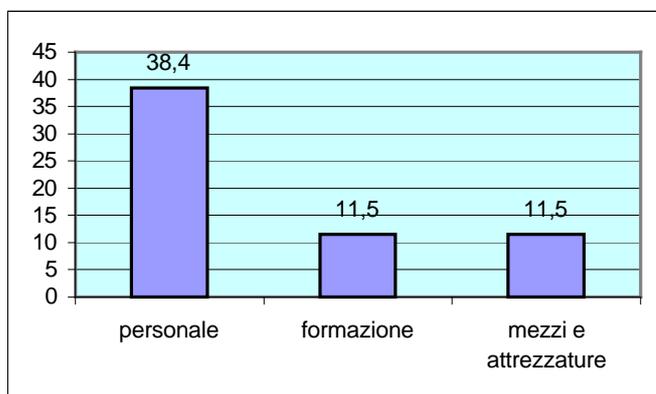


Fig 5.2e Settori che necessitano di un incremento secondo i comandanti n.casi 10
(comuni oltre i 50.000 abitanti)



Sempre considerando l'ampiezza demografica dei comuni come fattore in grado di influenzare le richieste degli operatori della sicurezza, si evidenzia come i comandanti considerino la necessità di personale il fattore capitale, un fattore il cui peso è tuttavia particolarmente sentito nelle grandi città. Sempre a proposito delle grandi città, è bene sottolineare che le richieste fatte dai comandanti vi sono molto diversificate, a tal punto che anche le necessità in termini di formazione e di mezzi, che in genere catalizzano l'attenzione dei responsabili della Polizia Municipale, risultano in qualche modo compresse a vantaggio di una dispersione tra diversi tipi di interventi che risulta peculiare da città a città e che non è rappresentabile in modo significativo all'interno di una tabella riassuntiva.

Interessante pare essere il riferimento alla necessità di un più stretto coordinamento con gli altri servizi del comune, che emerge nelle richieste dei comandanti delle città medio-grandi, e che mette in secondo piano l'altra forma di coordinamento in genere citata, cioè il rapporto coordinato con le altre Forze dell'Ordine.

Si rileva invece come la domanda di formazione decresca all'aumentare della dimensione demografica del comune di riferimento, tendenza che si può legare all'acquisita capacità dei corpi di Polizia Municipale delle città più grandi di sviluppare modelli formativi commisurati alle proprie esigenze o all'affermarsi di alternative emergenze.

Una richiesta diffusa: migliorare la formazione per i neo-assunti

Ponendo a confronto la formazione effettuata presso le unità della Polizia Municipale e la formazione effettivamente necessaria secondo i comandanti, si evidenzia un'esigenza specifica, da molti denunciata. Essa concerne l'offerta di corsi di professionalizzazione e formazione per i neo-assunti di tutti i ruoli funzionali (base, intermedio e responsabili del servizio), che nella media dei giudizi espressi dovrebbe essere incrementata del 100%. Di un leggero incremento abbisognano secondo i comandanti i corsi sulle conoscenze e le tecniche manageriali. Sono adeguati alle necessità della Polizia Municipale i corsi sull'aggiornamento delle normative, sulle conoscenze sanitarie e sull'educazione interculturale.

E' invece sovradimensionata, secondo i comandanti, l'offerta di corsi d'addestramento pratico, sui modelli di gestione comparata della sicurezza, di corsi nelle aree disciplinari dell'informatica, della statistica, della sociologia e della psicologia (in quest'ultimo caso però, tranne che per i responsabili del servizio, per i quali se ne richiede un leggero incremento). Riguardo ai corsi sulla conoscenza delle lingue straniere, appaiono largamente da incrementare quelli dedicati ai ruoli intermedi, mentre andrebbero ridotti quelli rivolti ai ruoli base e ai responsabili del servizio.

Tab 5.6 Pianificazione formazione rivolta al ruolo Base secondo i comandanti

n.casi 188	Effettuata	Desiderata
Formazione neo-assunti	10,02	20,00
Aggiornamento delle normative	22,24	22,15
Addestramento pratico	13,28	10,81
Conoscenze in materia sanitaria	4,98	6,24
Educazione interculturale	7,43	5,82
Conoscenze e tecniche manageriali	0,44	3,52
Modelli comparati gestione sicurezza	10,57	8,52
Conoscenza lingue straniere	10,24	7,69
Conoscenze informatiche statistiche	10,56	7,72
Conoscenze psicologiche sociologiche	10,24	7,53
Tot.	100%	100%

Tab 5.7 Pianificazione formazione rivolta al ruolo Intermedio secondo i comandanti

n.casi 188	Effettuata	Desiderata
Formazione neo-assunti	8,85	15,99
Aggiornamento delle normative	22,70	21,48
Addestramento pratico	16,01	10,31
Conoscenze in materia sanitaria	7,96	6,87
Educazione interculturale	6,76	6,61
Conoscenze e tecniche manageriali	5,31	7,45
Modelli comparati gestione sicurezza	10,30	7,50
Conoscenza lingue straniere	0,27	7,48
Conoscenze informatiche statistiche	12,25	8,62
Conoscenze psicologiche sociologiche	10,85	7,68
Tot.	100%	100%

Tab 5.8 Pianificazione formazione rivolta al ruolo Responsabili del servizio secondo i comandanti

n.casi 188	Effettuata	Desiderata
Formazione neo-assunti	6,82	13,83
Aggiornamento delle normative	19,87	23,24
Addestramento pratico	11,09	7,25
Conoscenze in materia sanitaria	5,73	5,29
Educazione interculturale	4,19	6,22
Conoscenze e tecniche manageriali	10,35	12,77
Modelli comparati gestione sicurezza	16,00	10,41
Conoscenza lingue straniere	9,28	5,99
Conoscenze informatiche statistiche	9,15	6,77
Conoscenze psicologiche sociologiche	7,71	8,23
Tot.	100%	100%

Tab 5.9 Percentuali di incremento e decremento formativo per aree e per ruoli che emergono dal confronto tra formazione effettuata e formazione desiderata, secondo le necessità indicate dai comandanti e grafici relativi ai singoli ruoli

n.casi 188	Ruolo Base	Intermedio	Responsabili
Formazione neo-assunti	+9,98	+7,14	+7,01
Aggiornamento delle normative	-0,09	-1,22	+3,22
Addestramento pratico	-2,47	-5,70	-3,84
Conoscenze in materia sanitaria	+1,26	-1,09	-0,44
Educazione interculturale	-1,61	-0,15	+2,03
Conoscenze e tecniche manageriali	+3,08	+2,14	+2,42
Modelli comparati gestione sicurezza	-2,05	-2,80	-5,59
Conoscenza lingue straniere	-2,55	+7,21	-3,29
Conoscenze informatiche statistiche	-2,84	-3,63	-2,38
Conoscenze psicologiche sociologiche	-2,71	-3,17	+0,52

Fig 5.3 Necessità formative ruolo Base

n.casi 188

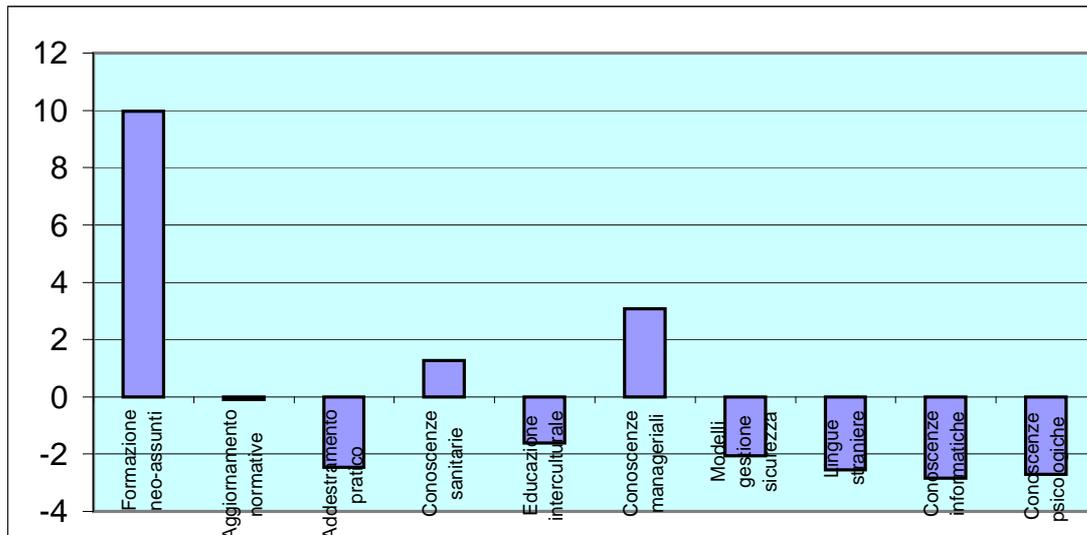


Fig 5.4 Necessità formative ruolo Intermedio

n.casi 188

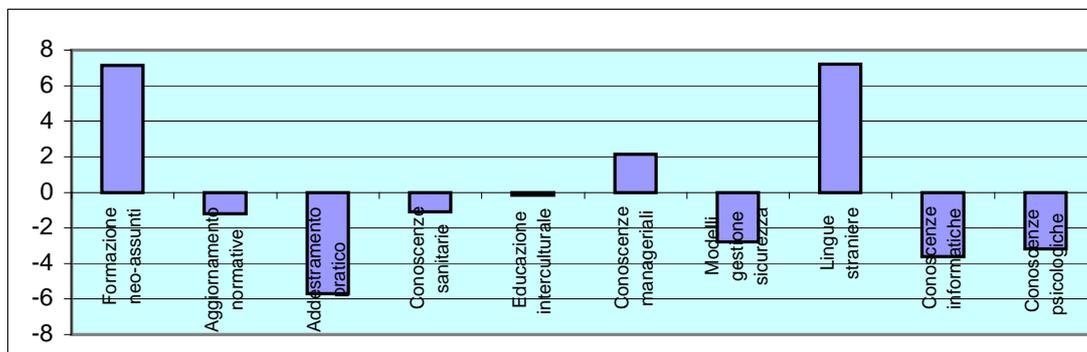
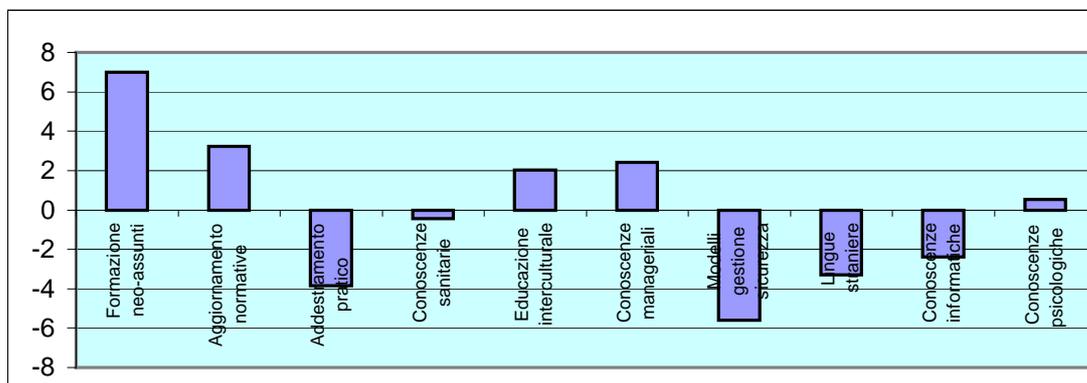


Fig 5.5 Necessità formative ruolo Responsabili

n.casi 188



La maggioranza dei comandanti ritiene comunque che le attività di formazione e aggiornamento vadano incrementate.

Ma in parziale contraddizione rispetto a ciò che emerge dal confronto statistico delle medie tra la formazione effettuata e quella ritenuta necessaria, quando i comandanti sono chiamati ad esprimere su quali specifiche aeree della formazione debbano essere prioritari gli interventi d'incremento, essi indicano in via principale la necessità di corsi sull'aggiornamento delle normative e in secondo luogo, in ugual misura, corsi di formazione per neo-assunti e corsi di addestramento pratico: proprio questi ultimi risultano invece, in un quadro ragionato, tra le voci da ridimensionare.

La Polizia Municipale: punti di forza e di debolezza delle organizzazioni

Nel giudizio dei comandanti, a cui era stato richiesto un bilancio dei punti forti e dei punti deboli delle organizzazioni sotto la loro responsabilità (si confronti la scheda riassuntiva in allegato), la Polizia Municipale in Toscana si qualifica in prima istanza per la sua buona preparazione professionale e per uno spiccato spirito di servizio: sono questi infatti, di gran lunga, i tratti positivi più spesso citati.

A questa Polizia vengono anche diffusamente attribuite soddisfacenti prestazioni nel pattugliamento, fondate su una buona conoscenza del territorio (il pattugliamento in questo caso non di rado viene presentato come il risultato di un'associazione efficace con comuni contermini). Spesso viene anche sottolineato un buon rapporto con la cittadinanza, dovuto, sottolineano i comandanti, all'impegno profuso dal personale, ma anche in molti casi ad accorgimenti organizzativi ispirati all'idea della polizia di prossimità.

Tra le qualità più raramente citate, quelle relative alla promozione della sicurezza stradale e al controllo della viabilità.

Veniamo alle deficienze. Quasi i due terzi dei comandanti lamentano una carenza grave d'organico (soprattutto nei comuni piccoli e medi) che, insistono i responsabili, influisce negativamente sulla qualità e la continuità del servizio svolto, nonostante l'impegno personale evidenziato in precedenza. Tra le carenze si lamenta anche un deficit di mezzi e attrezzature, soprattutto laddove i bilanci non consentano aggiornamenti adeguati dei materiali; e con una frequenza identica, un insufficiente addestramento (soprattutto su temi specifici), uno scarso coordinamento con le altre forze di polizia (e in qualche caso con gli altri servizi dello stesso Comune), nonché la difficoltà complessiva ad intervenire, in relazione a quanto sarebbe realmente necessario in base alle emergenze, come conseguenza di un quadro normativo insoddisfacente, e specialmente della non chiara attribuzione di competenze in materia di sicurezza alla stessa Polizia Municipale.

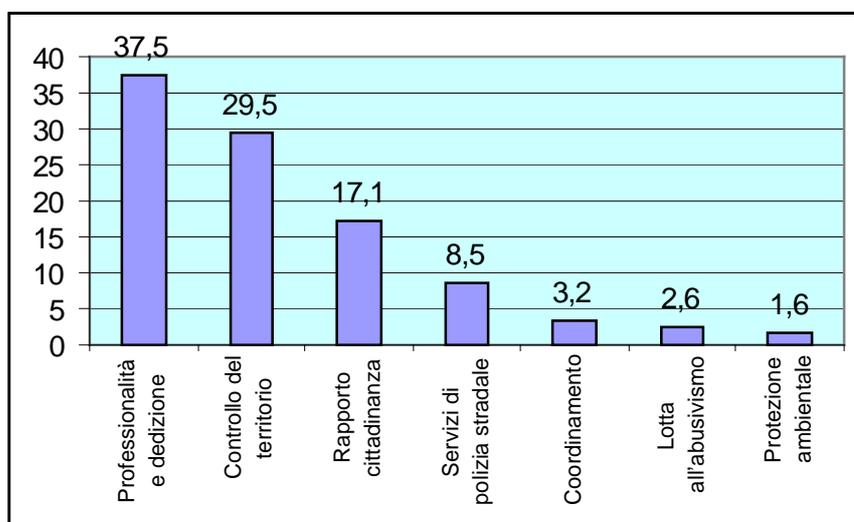
Tab 5.10 I punti forti dell'azione della polizia municipale secondo i comandanti

n.casi 226

Professionalità e dedizione	37,5
Controllo e conoscenza del territorio	29,5
Rapportualità e conoscenza della cittadinanza	17,1
Servizi di polizia stradale	8,5
Coordinamento	3,2
Lotta all'abusivismo	2,6
Interventi di protezione ambientale	1,6
Tot.	100%

Fig 5.6 I punti forti dell'azione della polizia municipale secondo i comandanti

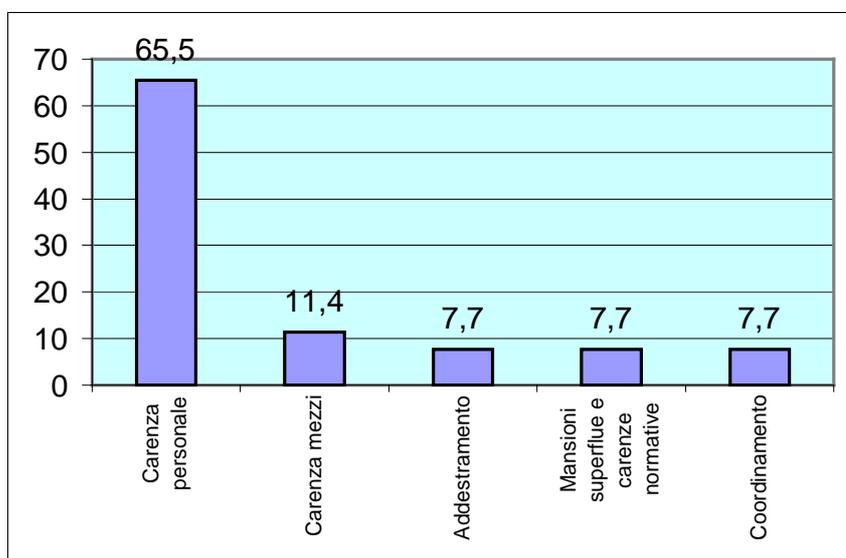
n.casi 226



Tab 5.11 I punti deboli dell'azione della polizia municipale secondo i comandanti
n.casi 226

Carenza personale	65,5
Carenza mezzi	11,4
Addestramento	7,7
Mansioni superflue e carenze normative riguardanti le funzioni della polizia municipale	7,7
Coordinamento	7,7
Tot.	100%

Fig 5.7 I punti deboli dell'azione della polizia municipale secondo i comandanti
n.casi 226



6. Un bilancio orientativo delle risultanze

L'indagine rappresenta un passo iniziale ma importante nel percorso complesso di perfezionamento della sua struttura conoscitiva che l'Osservatorio regionale sulle politiche integrate per la sicurezza ha voluto intraprendere. Essa costituisce infatti il primo tassello nella costituzione della banca dati utile all'Osservatorio nella sua funzione istituzionale di sostegno ad una progettazione locale innovativa ed efficace per la promozione della sicurezza; nonché il primo momento di verifica delle modalità di collaborazione immaginate tra Regione, Province e Comuni, così come tra Regione e Università.

Nel contesto della ricerca italiana sull'impatto sociale della criminalità e della devianza, il cui percorso recente si trova illustrato dalla bibliografia di riferimento allegata, i tentativi di analisi sulle politiche locali non sono per ora numerosi. L'analisi svolta mediante uno strumento di rilevazione come il questionario, integrato quando necessario dai contatti diretti con gli operatori, si segnala per l'ampiezza dei temi trattati ed è destinata a costituire una solida base per approfondimenti successivi.

La procedura sperimentata ci sembra aver dimostrato, per la molteplicità tematica e la solidità delle risultanze, la sua capacità di arricchire il quadro conoscitivo sulla progettazione in atto. Ha infatti consentito di includere in questo quadro interventi che hanno raggiunto stadi molto diversi di definizione, ma ha anche consentito la comprensione –attraverso l'espressione diretta degli attori istituzionali nel proprio contesto– dei problemi e delle risorse percepite dagli amministratori, e degli elementi di progettazione descritti, in particolare, nell'occasione della raccolta di informazioni collegata all'attuazione della legge regionale 38/2001.

Dal bilancio tracciato si desumono due ordini di osservazioni generali, e quasi preliminari, alle riflessioni operative, numerose, che le risultanze del lavoro portano a formulare.

Le prime concernono il fenomeno criminale e la sua percezione da parte degli amministratori locali. La rappresentazione del rischio criminalità proposta da sindaci e comandanti corrisponde a quanto delineato nelle statistiche criminali e nelle poche indagini ad hoc: un tasso regionale di criminalità che si situa a livelli più bassi tra quelli italiani, e un calo verificato dei delitti denunciati.

Oltre la metà degli amministratori, una quota maggiore nelle grandi città, evoca di fatto una situazione "stabile". In sede di analisi, non sono comparse correlazioni significative tra la disoccupazione, la presenza di immigrati, l'orientamento politico dei sindaci o le dinamiche insediative e una diversa percezione della sicurezza. La variabile che più influisce appare invece essere quella della dimensione demografica dei comuni: è così che, sullo sfondo di una rappresentazione diffusa orientata alla stabilità del rischio, per un terzo dei sindaci dei microcomuni, vi sarebbe stato di recente un leggero aumento del rischio al quale la criminalità espone la popolazione delle piccole comunità locali.

Un quadro generale rappresentativo delle condizioni socio-economiche nei comuni toscani, secondo i loro primi cittadini, si evince dalle risposte dei sindaci alla domanda sulla problematicità di vari fenomeni, i cui ambiti sono riconducibili alle condizioni economiche, sociali, alla vivibilità urbana, alle patologie sociali, alla devianza, alla microcriminalità, alla criminalità organizzata ed economica.

Ne deriva una definizione pubblica della situazione locale nella quale la sicurezza viene trattata nella sua accezione più ampia e che, inoltre, consente il confronto con

l'interpretazione degli stessi fenomeni rilevata durante l'indagine sulla Convivenza civile e sicurezza in Toscana condotta nel 1996 e parimenti diretta ai sindaci.

Per quanto riguarda il quadro espresso dai sindaci delle condizioni economiche, i fenomeni che emergono per la loro particolare gravità sono la disoccupazione, il lavoro irregolare e la carenza di forza lavoro; una terna contraddittoria, ma incentrata sul lavoro e le sue condizioni. La disoccupazione emerge oggi in maniera meno pressante, mentre nella precedente ricerca appariva come tra le maggiori priorità da affrontare a livello locale. Cresce d'altra parte, rispetto alla precedente rilevazione, l'attenzione dei sindaci per gli incidenti sul lavoro.

I problemi più significativi dell'area relativa alle condizioni sociali, sono quelli del calo della natalità e dello spopolamento, problemi ben evidenziati anche nella precedente rilevazione, soprattutto nei piccoli comuni. In secondo piano vengono indicate la condizione problematica delle persone sole, l'immigrazione extracomunitaria (legale e illegale) e la crisi della partecipazione.

Aree di maggiore problematicità si evidenziano sul tema della vivibilità urbana. Concordemente con i dati risalenti a sette anni fa, la viabilità in primis, e il traffico poi, sono i problemi principali nell'agenda degli amministratori e direttamente legata a questi, è l'attenzione per il numero di incidenti stradali rilevati. Il tema degli alloggi si afferma come ulteriore punto dolente nel quadro della vivibilità urbana, i sindaci evidenziano le carenze abitative per i residenti e gli sfratti, ma soprattutto sottolineano la carenza abitativa relativa agli immigrati, indicata in percentuale doppia rispetto alle analoghe necessità dei residenti. Diversamente, nell'indagine precedente, i tre temi non avevano grandi differenze di peso. I sindaci evidenziano anche carenze nei servizi pubblici in campo sociale e preoccupanti violazioni alla normativa ambientale, mentre è valutato di minor impatto l'inquinamento ambientale vero e proprio, che invece suscitava un livello di attenzione più elevato sette anni fa.

Nell'area delle patologie sociali gli amministratori individuano come principale il problema della tossicodipendenza, immediatamente seguito dall'alcolismo e poi dal disagio psichico. Nonostante la sua importanza relativa, parrebbe che nell'analisi precedente, il fenomeno droga fosse comunque posto in maggior risalto. Anche il diffondersi della prostituzione viene indicato dai sindaci come un'altra forma di patologia sociale emergente. Nell'area della devianza il primo posto spetta al danneggiamento del patrimonio pubblico, collegato agli atti di vandalismo, all'inciviltà urbana e al teppismo. Molto bassa è invece la percentuale indicata dai sindaci di violenze sessuali e razziali.

Per quanto riguarda le diverse forme di criminalità economica, l'evasione fiscale è anche stavolta il fenomeno più sottolineato, mentre lo sfruttamento del lavoro pare acquistare maggior peso rispetto alla precedente rilevazione. L'incidenza dei fenomeni usura e riciclaggio di denaro sporco è minima.

Con correttezza, in breve, i sindaci e i comandanti associano la fenomenologia criminale –che considerano come problema minore, laddove i problemi reali e da affrontare in priorità sono la congestione urbana e gli effetti molteplici delle aggravate disuguaglianze sociali– al livello stesso di qualità della vita e di "modernità" raggiunto nella regione, di cui inevitabilmente si nutre la microcriminalità predatoria. Meno realista, e sotto certi aspetti preoccupante, appare la percezione del rischio rappresentato dalla grande criminalità nella regione: nell'opinione dei sindaci, le grandi organizzazioni criminali non sarebbero interessate al territorio toscano.

Ma, e qui di nuovo si afferma il realismo della rappresentazione delle élite politiche e amministrative, un realismo che nasce anche dall'esposizione quotidiana alla richiesta e al reclamo, vi è anche la forte consapevolezza che ci debba essere una risposta leggibile a

livello locale volta a contrastare il crimine, la devianza, così come a scoraggiare le semplici inciviltà –peraltro acutamente percepite dalla cittadinanza– una risposta capace di contrastare una intensa strumentalizzazione delle angosce della cittadinanza, che nella microcriminalità predatoria in particolare, trovano frequente appiglio.

La risposta ad oggi assume forme assai diverse da un Comune all'altro, e spazia nello stesso ente tra una molteplicità di interventi riferibili ad orientamenti complementari dell'azione pubblica. Una caratteristica tipica degli interventi e delle politiche di sicurezza in Toscana è quindi quella di un orientamento effettivamente multidirezionale dell'azione volta alla riduzione del rischio, che le carenze rilevate riguardo a specifici provvedimenti, non vanno comunque a minare.

E' su questo punto, quello della varietà delle forme di intervento in atto, che può essere utile soffermarsi ancora brevemente prima di addentrarsi nella vera e propria lettura operativa delle risultanze di indagine.

Gli interventi per la sicurezza messi in campo dagli amministratori sono calibrati sulla specificità della realtà locale. Cercando di ridurre la complessità del quadro, distinguendo i tipi fondamentali di strategie alle quali dimostrano di ispirarsi i sindaci, in base al loro giudizio sull'efficacia dei vari possibili interventi locali per le attività di riduzione del rischio, si sono potuti individuare tre tipi di sindaci. A seconda che prediligano strategie fondate sul coordinamento delle attività, sulla prevenzione situazionale o sulla prevenzione sociale.

Il più diffuso appare il tipo di sindaco che indica prevalentemente nel coordinamento delle forze e delle istituzioni preposte alla sicurezza locale la soluzione principale per meglio promuovere la sicurezza. In questo caso le strategie di prevenzione, siano sociali, siano situazionali, vengono in secondo piano rispetto all'importanza dell'organizzazione e della sintonia degli attori che operano per la riduzione del rischio e l'emersione di un contesto locale di adeguata sicurezza e vivibilità.

Un po' meno diffuso risulta il modello d'intervento proposto dai sindaci che si ispira a strategie prevalentemente situazionali, volte a ridurre le possibilità che si crei una situazione favorevole all'evento criminale. Si sostanzia in via principale di interventi di tipo fisico e di controllo, come il miglioramento dell'illuminazione pubblica, l'introduzione di dispositivi di allarme e di sorveglianza elettronica, l'incremento del pattugliamento e della visibilità delle forze dell'ordine. Raramente l'azione del Comune si riduce però a combinazioni di soli interventi situazionali, più spesso questi sono affiancati da forme di coordinamento istituzionale e, in misura minore, da un qualche tipo di prevenzione sociale.

In ultimo, e complessivamente meno presente, è il tipo di sindaco che indica come più efficace una strategia prevalentemente sociale, vale a dire che intende innanzitutto applicare anche al livello locale quegli indirizzi che dalla maggioranza dei sindaci toscani sono giudicati vincenti al livello generale e nazionale. In funzione d'ausilio a questo tipo di iniziative, vengono indicati soprattutto l'efficacia del coordinamento istituzionale e, in secondo luogo, il supporto situazionale per il monitoraggio del territorio.

Questi i profili dei sindaci toscani, corrispondenti ad altrettante linee guida operative nel campo della sicurezza locale, possono fare da riferimento politico-operativo per la promozione dell'integrazione e della cooperazione interistituzionale. Ma la costruzione tipologica non deve nascondere i due dati fondamentali che emergono dalla ricostruzione delle azioni e degli indirizzi di azione: si riconoscono i progressi del coordinamento interistituzionale, attribuendolo spesso al consolidamento stesso della figura del sindaco e se ne auspica con chiarezza una sua accelerazione, ma l'azione quotidiana si ispira comunque ad una ragionevole fusione di più "indirizzi" classici.

Tenendo conto di queste caratteristiche che rappresentano una sorta di sfondo, i dati raccolti possono essere letti come indicazioni utili a specificare, nel quadro degli indirizzi già tracciati dall'amministrazione regionale, possibili punti qualificanti per il supporto conoscitivo da parte dell'Osservatorio all'attività degli enti locali.

La progettazione delle politiche locali

Solo in un po' più di un terzo dei casi, amministratori e responsabili del servizio di polizia locale dichiarano che il loro ente sia impegnato in un progetto di sicurezza "importante". Viene confermato che il "progetto", in questo settore in particolare, non sia la modalità nella quale si articola di regola l'azione pubblica locale. Non si tratta peraltro nemmeno della modalità speculare, quella della "cooptazione e riciclaggio" di proposte ed idee altrui, incoraggiata tra l'altro dalle interpretazioni prescrittive della governance, a regolare i meccanismi degli interventi locali. I dati raccolti tendono invece a testimoniare, in questa stessa area ad alta visibilità, ma nella quale l'eterodirezione della leadership è spesso evidentemente rilevata, l'esistenza di un alto grado di "imprenditorialità politica".

I sindaci innanzitutto, forse più ancora dei comandanti, prendono le distanze da rappresentazioni popolari del fenomeno che considerano sensibili all'eccesso e a tematizzazioni non radicate nel contesto locale. Per i sindaci, non vi sono minacce sostanziali all'ordine pubblico che possano compromettere seriamente la qualità della vita nel territorio comunale, il rischio criminalità è stabile (solo un quinto tra loro dichiara che sia aumentato) e si collega in larga prevalenza alla microcriminalità predatoria, anche se la diffusione della violenza individuale e collettiva tende a preoccupare una quota significativa di sindaci. Tra i fenomeni salienti, accanto ai furti in appartamento, i sindaci sono anche sensibili al vandalismo e al danneggiamento del patrimonio pubblico, ma anche al lavoro irregolare e all'evasione fiscale.

Sindaci e comandanti insistono in breve, in larga maggioranza, sulla percezione distorta dei fenomeni diffusa nella popolazione e prendono le distanze da una richiesta dei cittadini volta solo al controllo del territorio. Gli interventi regionali di sostegno alla progettazione integrata si inseriscono in un contesto di interventi intensi, di elaborazione scarna e di sostanziale insoddisfazione degli attori istituzionali che, oltre ad offrire una conferma della loro stessa utilità, sembrano lasciare spazio, se adeguatamente illustrati, ad una loro interpretazione non meramente formale da parte degli enti locali.

L'educazione alla legalità

I progetti "importanti" qui dichiarati, mirano in prima istanza ad intensificare l'educazione alla legalità, in prima istanza nelle scuole, in secondo luogo al controllo del territorio, mediante aumenti o riorganizzazioni di organico e associazioni con altri Comuni. Un certo spazio viene dedicato alla sicurezza stradale, alla sorveglianza elettronica e a misure classiche di prevenzione situazionale, alla messa in opera di modalità nuove di prossimità utente-agente, in proporzione minore a misure orientate in esclusiva alla prevenzione sociale.

Guardando ai singoli interventi che sindaci e comandanti dichiarano invece di aver attuato di recente, dopo la quasi universale lotta all'abusivismo commerciale (ma, anche, si afferma, edilizio), emergono configurazioni complesse di interventi nei quali dominano le misure di tipo situazionale accanto a, meno diffuse, misure di prevenzione educativa e sociale.

La progettazione, quando avviene, tende, rispetto agli interventi singoli, a privilegiare in misura significativa quegli interventi che meglio corrispondono alle interpretazioni più diffuse della genesi della criminalità nel campione di sindaci. Le matrici della criminalità sono per i sindaci di natura eminentemente sociale. I fenomeni di gran lunga più influenti nella diffusione della criminalità sono per loro, come per i comandanti della Polizia Municipale, la rottura dei legami sociali tradizionali (famiglia, religione, radici locali), la crisi dei valori, i messaggi violenti dei mass media e la mancanza di lavoro.

I sindaci toscani, in questo caso confermano la loro appartenenza ad una cultura della sicurezza tipica dell'Italia centrale già descritta in alcune sue dimensioni fondanti in precedenti indagini nazionali.²

Essi denunciano tuttavia anche nella debolezza dell'azione pubblica nel reprimere l'illegalità (in particolare delle grandi organizzazioni criminali) e nel garantire la certezza del diritto, un fattore importante di diffusione della fenomenologia. Tra gli indirizzi più efficaci che possano essere percorsi dagli enti pubblici per contrastare la diffusione della criminalità, i sindaci toscani citano gli interventi sociali volti a combattere la disoccupazione, a favorire la socializzazione e a ridurre le differenze sociali, insistendo sulle misure rivolte ai giovani, come la riduzione del disagio giovanile e l'introduzione dell'educazione alla legalità.

L'integrazione orizzontale tra interventi contro la criminalità e prevenzione sociale

Le matrici della criminalità, per i sindaci toscani, sono di natura eminentemente sociale. Anche gli indirizzi di intervento a livello generale e nazionale che i primi cittadini reputano più efficaci, sono in predominanza ascrivibili alla prevenzione sociale. Quando interrogati sugli indirizzi da adottare al livello comunale, la percezione delle proprie competenze nel settore induce molti tuttavia a porre un accento più marcato sulla prevenzione situazionale, pur declinata in modo specifico e combinata, anche qui, con altre e diverse misure. La maggioranza dei sindaci sente innanzitutto l'esigenza di intensificare il coordinamento interistituzionale per un miglior controllo del territorio, ma pone anche l'enfasi sull'attenzione da dedicare al mondo della scuola. Alla percezione della distanza tra il proprio sentire e quello della popolazione, sembra poi ascrivibile l'ambizione, non rara, di rendere più efficace l'informazione sui metodi di auto-protezione, e di sviluppare forme visibili di deterrenza che abbiano anche valenza di assicurazione (pattugliamento e vigilanza dei luoghi pubblici).

I comandanti, dalle ambizioni in sostanza molto simili, dal canto loro e con frequenza leggermente maggiore, contano sulle procedure di mediazione nella soluzione dei microconflitti. La mediazione appare infatti nell'indagine avere acquisito un suo spazio nella cultura della sicurezza degli amministratori toscani.

La prevenzione sociale nel complesso, in contrasto con l'interpretazione diffusa delle matrici della criminalità, non appare aver acquisito, a desumere dalla definizione della situazione proposta dai sindaci e dalla loro descrizione del proprio agire quotidiano, vero e proprio statuto di segmento costitutivo di una "politica integrata di sicurezza".

La descrizione delle attività della Polizia Municipale effettuata dai comandanti include preziose informazioni sulle modalità concrete di prevenzione sociale svolte dai "vigili urbani" in Toscana: se ne evince in particolare che le segnalazioni trasmesse ai servizi

² A questo scopo si veda in specie il rapporto relativo all'anno 2000 dell'iniziativa Cittàsicure: Braccesi C., *Gli strumenti per la realizzazione di politiche integrate di sicurezza*, in "IV Rapporto annuale sui problemi della sicurezza in Emilia Romagna", 2000.

sociali sono poco numerose. Non ne possiamo valutare l'impatto sull'attività degli enti, in assenza di indicazioni sul loro ulteriore percorso. Possiamo tuttavia constatare che questa attività è parte più importante dell'azione quotidiana della Polizia Municipale in alcune province: Pisa, Arezzo e Firenze.

Molteplici e non sempre prevedibili appaiono gli effetti sulla consistenza, la dimensione e l'organizzazione delle politiche di sicurezza in relazione al grado di urbanesimo riassunto nella variabile "dimensione del comune". La propensione ad orientare l'azione di prevenzione verso una dimensione "sociale" è più marcata nelle città medio-grandi, mentre la priorità individuata dai sindaci dei grandi comuni e dei capoluoghi sta nel perfezionamento del coordinamento interistituzionale, nei piccoli Comuni appare invece un orientamento più decisamente "situazionale". Tra le diverse interpretazioni possibili di questo dato, dobbiamo considerare, nella prospettiva dell'approfondimento dell'integrazione intersettoriale dell'intervento pubblico, che il comune medio-grande si caratterizza, malgrado la sua elevata differenziazione organizzativa, per una dimensione ancora sufficientemente contenuta e non del tutto aliena da vincoli di solidarietà sociale, tale da consentire al sindaco di far da ponte, o almeno di mantenere salda la coesione tra un'area oggi centrale nelle competenze comunali, come quella dell'assistenza sociale, e quella della tutela dalla criminalità.

Il sostegno alle vittime, filone di intervento da sviluppare

Nella descrizione degli interventi attuati nel loro Comune, i sindaci concedono poco spazio agli interventi in favore delle vittime dei reati, assenti secondo loro, in più della metà dei casi considerati. Laddove attuati non sono quasi mai considerati come efficaci (solo in un caso su dieci). Perciò, se la criminalità predatoria diffusa e il vandalismo sono riconosciuti come i fenomeni più diffusi, nessuna o scarsissima attenzione viene però rivolta al cittadino che li ha subiti. Non vi è quindi consapevolezza concreta che il cittadino vittima di un fenomeno delittuoso, anche minore, ma non infrequente, sia soggetto a sviluppare una sensazione di abbandono da parte delle istituzioni e da chi le rappresenta, sensazione che non è compatibile con gli obiettivi, d'altra parte dichiarati, di assicurazione.

Si tratta di una fascia di interventi nella quale la definizione di modalità di azione è assai difficile. La microcriminalità è un fenomeno multiforme, la gamma delle sue vittime potenziali molto diversificata, così pure la varietà di luoghi dove si verificano tali aggressioni. Difficile è quindi l'individuazione e la formazione delle figure professionali che possano essere di sostegno nella messa in opera di una procedura di aiuto alle vittime di reato. Al tema, sindaci e comandanti, comunque non attribuiscono ad oggi la valenza strategica che sembrerebbe naturale attribuirgli, nella stessa prospettiva della assicurazione, che peraltro tendono spesso a far propria.

Il dibattito operativo sulla "polizia di prossimità"

Il campo di sperimentazioni riferibili al modello della "polizia di prossimità" non è delimitato con precisione e il dibattito sul tema in ambito italiano è spesso inficiato dalle dimensioni retoriche dello stesso concetto di "prossimità". La percentuale alta di non risposte alla domanda sulla messa in opera di azioni volte a realizzare questo modello nei singoli comuni, specie tra i sindaci, offre una prima illustrazione della difficoltà a definirne modalità locali adatte ai singoli contesti.

Vi si accingono comunque soprattutto piccoli comuni, con meno di 5.000 abitanti, spesso di tipo rurale. Fra le città di più grandi dimensioni, le sperimentazioni avvengono solo in una minoranza di casi: solo una su dieci mette effettivamente in pratica questo modulo operativo. Esse si intensificano comunque nelle province di Pisa e Firenze.

L'indirizzo ispira comunque interventi o progetti specifici in un po' più di un terzo dei comuni, formando un'area di sperimentazione che meriterebbe uno specifico bilancio, mediante analisi documentaria e indagine qualitativa ad hoc.

Le problematiche specifiche dei piccoli comuni

Nella descrizione degli amministratori, il piccolo comune si conferma come realtà sociale e organizzativa necessitante di diverso sostegno alla prevenzione integrata.

Nei comuni piccoli, l'impressione di un'intensificazione della fenomenologia criminale è molto diffusa tra gli amministratori. Sullo sfondo di una crescente indifferenziazione dei contesti sulla linea campagna-città, il piccolo comune rurale, specie nell'area "meridionale" della regione non appare pronto a fronteggiare i mutamenti, mentre la situazione è sovente interpretata come stabile, se non migliorata nelle città maggiori e in particolare per quelle della cosiddetta "area vasta" centrale.

Gli amministratori dei piccoli centri si orientano in prevalenza verso forme di intervento di tipo situazionale. Quasi la metà dei sindaci dei piccoli comuni propongono un'immagine della sicurezza come obiettivo raggiungibile solo tramite il controllo del territorio: tale propensione si collega senza dubbio in parte alla stessa carenza di organico lamentata con forza maggiore dai comandanti proprio in questi ambiti del territorio regionale (si veda in allegato il prospetto sintetico delle forze e debolezze della Polizia Municipale secondo i loro responsabili), ma forse anche alla speciale entità del mutamento che ha interessato di recente questi Comuni sotto il profilo della sicurezza-insicurezza.

Il ruolo della Polizia Municipale

Solo un sindaco su cinque vede nella Polizia Municipale esclusivamente uno strumento di "vigilanza di comunità", scegliendo quindi di distinguerla dalle altre forze di polizia solo per il contesto del suo agire, la comunità locale. Tra i comandanti, si rileva addirittura una ancora minore propensione ad enfatizzare le mansioni di vigilanza. Per la metà dei sindaci il ruolo della Polizia Municipale è "di servizio alla cittadinanza", un ruolo dalla forte dimensione comunitaria quindi ma nel quale si combinano una molteplicità di mansioni concrete. Un quarto di loro preferisce definirla come organo dotato di un ruolo di "rappresentanza" della municipalità, sottolineando implicitamente la sua posizione di interfaccia con la comunità e di strumento "comunicativo" del comune, ma sono più spesso i comandanti a sottolineare la dimensione rappresentativa del ruolo della Polizia Municipale.

Vi è comunque una propensione largamente maggioritaria, sia tra i sindaci che tra i comandanti, a porre l'accento sulla specificità della Polizia Municipale tra le alte forze di polizia. Mentre appare come emblema di quella trasformazione della polizia da strumento di controllo a istituto di welfare, alla quale si allude spesso come emergere della "polizia post-moderna".³

³ Il riferimento è al testo di Palidda S., *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli, 2000.

Anche guardando alle singole mansioni che devono comporre questo ruolo della Polizia Municipale, si nota infatti quanto sia forte la convergenza tra sindaci e comandanti: se il nucleo indiscusso del ruolo si identifica nel controllo del territorio nei diversi quartieri, nella sorveglianza del patrimonio pubblico e nella vigilanza presso le scuole, per almeno tre quarti dei sindaci, come dei comandanti, è compito del "vigile urbano" anche il fornire informazioni ai turisti, il mediare nei micro-conflitti, l'informare i cittadini sul come difendersi dai reati. Le diversificazioni interpretative si rimarcano tuttavia solo su due punti, temi possibili di un auspicabile dibattito professionale e politico: la possibilità di offrire un aiuto specifico a chi ha subito un reato (considerata come compito della Polizia Municipale solo da un terzo degli amministratori) e l'utilità di effettuare vigilanza su richiesta del cittadino, quindi di adeguarsi agli input di una popolazione che nella percezione di comandanti e sindaci tende spesso a misinterpretare le situazioni: la nozione di "servizio" viene quindi declinata prevalentemente in associazione con quella di autorevolezza dell'ente pubblico.

La richiesta di formazione prioritaria concernente i neoassunti nella Polizia Municipale

Lo "stato" della Polizia Municipale non è molto cambiato negli ultimi anni, soprattutto nelle sue caratteristiche strutturali, come la dimensione e i tratti organizzativi fondamentali, considerano sindaci e comandanti. Le attrezzature a disposizione, la formazione e il coordinamento, sono invece più spesso indicati come migliorati. I sindaci sono appena più ottimisti per quanto riguarda la formazione e il coordinamento, quello intracomunale e quello attivo tra Polizia Municipale e le altre forze di polizia. La carenza di personale è ribadita come il problema principale, seguita, nella scala delle richieste prioritarie, dalla domanda di adeguamento della formazione professionale, tra i sindaci come tra i comandanti.

Le opinioni espresse dai comandanti sulla formazione professionale pur di non facile lettura, per la frequenza delle contraddizioni interne nelle configurazioni individuali di risposte ai diversi quesiti dedicati al tema, contengono tuttavia alcune indicazioni preziose.

Una prima esigenza specifica di adeguamento, da molti enfatizzata, concerne l'offerta di corsi di professionalizzazione e formazione per i neo-assunti di tutti i ruoli funzionali (base, intermedio e responsabili del servizio) che, nella media dei giudizi espressi, dovrebbe essere incrementata del 100%.

Accanto a questa decisa richiesta talmente condivisa da imporsi con forza nel bilancio tracciato della qualità percepita dell'offerta formativa, l'indagine ha permesso di evidenziare ulteriori settori nei quali si indica in prevalenza la necessità di un ulteriore sforzo o la necessità di prolungare quello attuale. E' il caso dell'aggiornamento sulla normativa, della diffusione di conoscenze e tecniche manageriali e per i soli ruoli intermedi, delle lingue straniere. Ma anche settori nei quali si tende a considerare spesso l'offerta come pletorica, come è il caso per le aree disciplinari dell'informatica, della statistica, della sociologia e psicologiche (salvo che per i responsabili di servizio) e delle lingue straniere.

La maggioranza dei comandanti ritiene comunque che le attività di formazione e aggiornamento vadano incrementate.

I sindaci come interlocutori di qualunque sforzo di integrazione interistituzionale delle politiche locali

All'interno dei comuni toscani, le attività legate alla sicurezza sono più spesso direttamente coordinate dal sindaco, anche in quei casi (circa un quarto dei comuni toscani) ove sia già presente un assessore delegato alla sicurezza. Nella maggioranza dei comuni

della regione, il sindaco attua questa sua funzione attraverso la supervisione dell'attività di assessori e dirigenti competenti, di rado convocando riunioni interassessorili ad hoc o con riunioni periodiche dei vari servizi competenti.

Secondo, non solo i sindaci, ma anche a detta dei comandanti, la collaborazione tra le forze di polizia a livello locale negli ultimi anni è migliorata principalmente proprio perché si è consolidata l'influenza dei sindaci e, in seconda istanza, perché si è perfezionata la divisione dei compiti tra istituzioni.

Il sindaco risulta così, sotto l'effetto dell'insieme dei processi di "sviluppo istituzionale" in atto, l'attore determinante, ma anche l'interlocutore chiave, in qualunque processo di integrazione interistituzionale delle politiche locali di sicurezza.

Il coordinamento interistituzionale

La dispersione dei riferimenti teorici e metodologici delle esperienze in corso converge con la richiesta prioritaria di ulteriore coordinamento interistituzionale, per suggerire che, nel quadro di un'interpretazione adeguata del principio di sussidiarietà, vi sia oggi non solo lo spazio, ma anche l'utilità di una definizione regionale dei sistemi di orientamento e di sostegno delle politiche pubbliche comunali.

Di un modello toscano di politiche locali di sicurezza, tra le risultanze dell'indagine, emergono alcune accezioni di intervento locale che indicano possibili tratti definitivi. E' il caso, in particolare, del richiamo alla dimensione istituzionale della risposta e del rifiuto dell'auto-organizzazione delle comunità, dell'enfasi posta sulle conseguenze delle carenze organizzative e della poca chiarezza della norma, della sensibilità alla tutela del patrimonio pubblico, dell'indicazione generale nei confronti della prevenzione sociale e della tutela e dello sviluppo della cultura della legalità, come strada importante nella lotta alla criminalità, in cui emerge anche la consapevolezza delle peculiarità locali nel panorama nazionale. L'attenzione stessa per il coordinamento interistituzionale inteso come priorità assoluta dell'agenda pubblica (anche in un'accezione in apparenza ampia che includa anche le istituzioni scolastiche) rappresenta infine l'ulteriore, seppur ambiguo nel quadro attuale di delimitazione delle competenze degli enti, elemento che, alla prima lettura qui proposta, caratterizza infine fortemente la configurazione delle rappresentazioni del fenomeno proposte dagli amministratori.

Appendice metodologica

L'indagine è stata svolta nel periodo compreso fra gennaio 2003 e marzo 2003. Obiettivo dell'indagine è stato di indagare sulle rappresentazioni della questione sicurezza e della relativa azione pubblica elaborate dagli amministratori locali aventi competenza nel settore (Sindaci e Assessori comunali alla sicurezza) e dai Comandanti della Polizia Municipale.

Il questionario era costituito da un corpo di 22 domande rivolte uniformemente a tutti gli attori interessati e da una parte finale specifica e diversificata per sindaci e comandanti. Quest'ultima prevedeva per i sindaci 3 ulteriori domande e una batteria di 60 item di valutazione dei fenomeni problematici sul territorio comunale, che utilizzava la tecnica del termometro per misurare la percezione diffusa delle problematiche sociali.

Ai comandanti, invece, veniva chiesto di compilare una "scheda informativa sull'organizzazione e l'attività della Polizia Municipale" nel territorio di loro competenza, articolata in nove punti.

Il questionario è stato "provato e affinato" nel mese di novembre 2002 somministrandolo ad un piccolo numero dei suddetti soggetti, dai quali sono state raccolte le informazioni necessarie per attualizzarlo e per rendere le domande più comprensibili e più mirate rispetto ai fini della ricerca.

Nel mese di dicembre sono stati raccolti indirizzi, e-mail, numeri telefonici e fax di tutti i sindaci, degli assessori comunali e provinciali alla sicurezza e alla Polizia Municipale e dei comandanti della Polizia Municipale di tutta la Toscana.

L'invio è stato predisposto dalla Regione Toscana tra dicembre e gennaio. Il questionario era preceduto da una lettera di accompagnamento firmata dal Presidente della Regione. Due solleciti via posta elettronica sono stati inoltrati dalla Regione e numerosi solleciti telefonici sono stati condotti dalla Regione stessa e dal gruppo di ricerca del CIUSPO. L'attribuzione dell'identità del rispondente ha in alcuni casi costituito un problema per la carenza, in fase d'invio, di diversificazione del documento di trasmissione e del questionario. Per questo si è reso necessario contattare direttamente i soggetti al fine di stabilire l'attribuzione del questionario.

Hanno risposto al questionario il 62% dei sindaci toscani (178 sindaci su un totale di 287 comuni), l'80% dei comandanti (i dati relativi alla Polizia Municipale sono stati raccolti in 227 comuni) e circa la metà degli assessori comunali delegati alla polizia municipale o alla sicurezza (35 sui circa 70 censiti al momento della compilazione dell'indirizzario). Nel complesso, i comuni sui quali si sono raccolte informazioni almeno presso una figura istituzionale, sono circa il 90% di quelli toscani; quelli sui quali vi è possibilità di raffronto tra le interpretazioni di due figure (sindaci, assessori o comandanti) sono circa i due terzi.

La risposta dei sindaci è stata complessivamente positiva con un tasso di ritorno maggiore tra gli amministratori delle città più grandi e dei capoluoghi (ha risposto il 75% dei sindaci delle città con più di 50.000 abitanti). La rappresentazione del rischio-criminalità proposta dai sindaci che hanno contribuito all'indagine, concerne di conseguenza circa i due terzi della popolazione toscana.

La qualità del quadro conoscitivo ottenuto è assai buona tenuto conto della diversità dei temi toccati. Per quanto riguarda la comprensione delle domande, anche le parti di competenza dei sindaci e dei comandanti, che richiedevano un'attenzione più puntuale, hanno dato esiti buoni.

In attuazione alla Legge Regionale 2 settembre 1992, n. 43 l'Ufficio di Statistica della Regione Toscana pubblica e diffonde le informazioni statistiche prodotte nell'ambito dei Programmi Statistici Regionale e Nazionale.

I dati elaborati sono patrimonio della collettività e vengono diffusi, oltre che nella collana apposita, attraverso il sito Internet della Regione Toscana (www.regione.toscana.it).

