

Il presente Ordine del Giorno è stato approvato dal Consiglio comunale ad unanimità di voti, con il seguente esito:

Consiglieri presenti in aula al momento del voto: 30
Consiglieri votanti: 19

Favorevoli 19: i consiglieri Artioli, Campioli, Codeluppi, Cornia, Cotrino, Dori, Garagnani, Glorioso, Goldoni, Gorrieri, Guerzoni, Liotti, Pini, Prampolini, Rimini, Rocco, Sala, Trande, Urbelli

Astenuti 2: i consiglieri Barberini e Rossi E.

Non votanti 9: i consiglieri Ballestrazzi, Barcaiuolo, Bellei, Celloni, Morandi, Pellaracani, Santoro, Taddei, Vecchi

Risultano assenti i consiglieri Andreana, Bianchini, Caporioni, Galli, Leoni, Morini, Ricci, Rossi F., Rossi N., Torrini e il sindaco Pighi.

Comune di Modena
Consiglio Comunale
Gruppo del Partito Democratico

Modena 23/5/11

- Alla Presidente del Consiglio
- Al Sindaco

MOZIONE

Oggetto: Centrale Operativa comune tra le Forze di Polizia Modenesi per la Legalità, la Sicurezza e la Coesione Sociale a Modena.

Introduzione

I reati a Modena

Esiste una ricca documentazione ufficiale in merito alle tendenze ed al numero delle diverse tipologie di reato, e ad essa si rimanda. In particolare si può fare riferimento alla serie più che decennale dei Rapporti e dei Quaderni regionali di "Città sicure", promossi dalla Regione Emilia-Romagna¹.

Per quanto riguarda la realtà della provincia di Modena, in estrema sintesi, i dati recenti (ultimi tre anni) indicano un calo delle denunce in particolare dei reati predatori che creano maggior allarme sociale (fonti Prefettura, Questura, Comandi Carabinieri GdF). Tali dati e tendenze, confermano che la riflessione va concentrata, oltre che sulla entità e/o diffusione dei reati, soprattutto sulla "variazione" delle loro **tipologie**.

Come si può vedere dalla tabella sinottica sotto i reati predatori sono in calo a partire dal 2008.

Andamento dei reati predatori tradizionali denunciati per anno in Provincia di Modena, rispetto all'anno precedente

Anno	Variazione denunce su anno precedente
2007	+10,2 %
2008	- 9,6 %

1 Le pubblicazioni di Città Sicure sono disponibili all'indirizzo:

<http://www.regione.emilia-romagna.it/wcm/sicurezza/sezioni/pubblicazioni.htm>

Anche nel 2010 i primi dati disponibili in modo informale sembrano confermare la tendenza al calo riscontrata negli anni precedenti. Al contrario, altre tipologie di reato, più insidiose e costose per la società, sono in crescita, anche se destano minori preoccupazioni sui media locali e fra i cittadini modenesi.

In particolare crescono i **reati di illegalità nell'attività economica**: evasione e truffa fiscale, lavoro nero, etc.:

- secondo il bilancio di attività della GdF di Modena 2009 si registrano 355 denunce per gravi evasioni, per un importo totale di 332 milioni di euro;
- il 59% dei controlli di regolarità su ricevute e scontrini fiscali risultano negativi (con picco del 90% alle attività fieristiche);
- l'Agenzia delle Entrate pone Modena al 1° posto in regione per N° di segnalazioni in rapporto alla verifiche anti-evasione;
- l'Ispettorato del Lavoro di Modena per il 2009 relaziona dichiarando il 60% di controlli con irregolarità riscontrate, con emissione di sanzioni per 171.000 euro;
- il Nucleo dei Carabinieri per il controllo aziende/cantieri denuncia 36,5 % di lavoratori riscontrati completamente in nero;
- la Procura della Repubblica di Modena denuncia la crescita di "crisi aziendali pilotate".

Crescono altresì i **fenomeni e reati relativi alle infiltrazioni e al radicamento della criminalità organizzata** nella economia locale:

- sono note e ampiamente riportate nel dibattito locale le relazioni del Procuratore Zincani e del Procuratore aggiunto Musti in materia;
- decine gli arresti e le misure cautelari disposte;
- anche se non risultano formalmente beni immobili confiscati nel modenese³, le indagini hanno confermato i segnali di presenza radicata e prolungata sul territorio di alcune cosche;
- crescita preoccupante dei "reati spia": minacce, lettere estorsive, incendi dolosi (circa 500 in prov. di Mo negli ultimi tre anni).

Crescono infine i **reati contro l'ambiente ed il territorio**:

- il Corpo Forestale dello Stato di Modena nel 2009 denuncia 70 imprese per traffico di rifiuti illegali;
- i Carabinieri denunciano 107 reati di natura ambientale nel 2009.

Il tema del **rappporto tra denunce e reati** effettivamente commessi è da tempo molto dibattuto. Alcuni obiettano che le denunce si riferiscono sempre e soltanto ai reati subiti o tentati/minacciati denunciati ma non a tutti i reati realmente subiti. I motivi della mancata denuncia sarebbero il contesto in cui avvengono o la sfiducia o difficoltà dei cittadini. Nell'analizzare i dati sulle denunce, indubbiamente, va sempre tenuto presente che si considera così la realtà "emersa" dei reati; resta cioè da stimare la realtà "oscura" dei reati che non vengono denunciati, per vari motivi:

- reati micro (piccoli furti, etc.), laddove i cittadini non ritengono che dalla denuncia possano conseguire azioni utili (es. recupero refurtive, etc.);
- reati anche gravi (estorsioni, minacce, ecc.), laddove prevalgano paura o omertà.

Rilevazioni molto dettagliate eseguite a livello nazionale da Ministero degli Interni ed ISTAT, a proposito del rapporto esistente tra reati effettivi e denunce, concludono che:

2 Reati denunciati alla PS. Il calo delle denunce ai Carabinieri è del 5,7%.

3 Il dato aggiornato al 31 dicembre 2009 è disponibile su www.beniconfiscati.gov.it

- il N° denunce rispetto al N° reati effettivamente realizzati è molto variabile, ovviamente, in relazione:
 - al tipo di reato,
 - al danno economico o fisico subito
 - alla zona geografica di residenza
 - alla possibile copertura assicurativa o meno.
- il "tasso" di denuncia non è sostanzialmente variato fra gli anni '90 e gli anni 2000.
- indicativamente, a livello nazionale, il furto d'auto si denuncia al 95%; il borseggio al 51%; il furto in abitazione al 70%.
- al nord ed in Emilia, si denuncia di più; al sud di meno.
- la maggiore propensione alla denuncia è radicata nella popolazione maggiormente informata ed istruita.
- spesso agisce, negativamente, lo "scoraggiamento" alla denuncia proveniente da parenti o dai tempi e dalla organizzazione degli uffici pubblici.

Le criticità più evidenti

L'aspetto degli organici rappresenta, per Modena e provincia, l'elemento di più evidente carenza e criticità.

I dati di seguito riportati, relativi alle **carenze organiche** di ciascun Corpo di polizia e di sicurezza del territorio e della amministrazione giudiziaria, vanno attentamente considerati in quanto:

- significativi (naturalmente la valutazione degli organici e delle carenze è un tema complesso, soggetto a costanti dinamiche per assunzioni, pensionamenti, distacchi funzionali, etc.; i dati pertanto sono indicativi e non da leggersi con attenzione alla precisione all'unità, ma per la loro capacità di rappresentare la realtà);
- attendibili (le fonti sono riferibili a tutti i sindacati della Polizia di Stato; della Polizia Penitenziaria; CoCeR-Finanza; della Funzione Pubblica e Stato e alla relazione dell'Anno Giudiziario modenese 2009);
- effettivi (non si riferiscono a rivendicazioni di natura sindacale, bensì ad organici e fabbisogni realmente approvati dalle singole Amministrazioni dello Stato).

Carenze di organico stimate per le singole amministrazioni, sul territorio provinciale

Amministrazione/Corpo	Carenza accertata (unità di personale)	Note/Osservazioni
POLIZIA DI STATO	70	il n° complessivo di agenti in servizio in tutta la provincia è del tutto simile al n° degli effettivi del 1989!
CARABINIERI	60/70	
GUARDIA DI FINANZA	55/60	
POLIZIA PENITENZIARIA	65 (+45 in caso di apertura del nuovo padiglione al S.Anna per 150 detenuti)	nelle carceri emiliane e a Modena si registra uno dei più alti indici di sovraffollamento (+88% rispetto alla capienza prevista)
CORPO FORESTALE	20	
VIGILI DEL FUOCO	30-35	
AMM. GIUDIZIARIA	Procura: 2/4 magistrati e 23% del personale	a fronte di una crescita notevolissima (oltre il 200%) del N° dei

	amministrativo Tribunale ⁴ : 55 unità di personale amministrativo	procedimenti iscritti negli ultimi 5 anni
POLIZIA PROVINCIALE	10/13	In riferimento ai parametri-base definiti nazionalmente
POLIZIE MUNICIPALI	90 ⁵	In riferimento ai parametri- base definiti da Regione E.R. (1 agente x 1000 abit. entro il 2015). Si tratta dell'unica componente in aumento: - agenti presenti nel 2003 in provincia: N° 575; - agenti presenti nel 2009 N° 610. Il Comune di Modena con circa 220 agenti è ormai in linea coi parametri regionali.

Come si può constatare, il quadro è sorprendente per le dimensioni delle carenze organiche, in particolare per le forze di polizia e gli organici della giustizia, che dipendono dai diversi ministeri di competenza: Interni, Difesa, Finanze, Giustizia, Agricoltura, etc.

Il dato è particolarmente doloroso in rapporto al fatto che altre province anche del nord Italia, confrontabili con Modena o anche più piccole per popolazione, territorio e fenomeni criminali, hanno ricevuto in questi anni assegnazioni rilevanti.

Al di là di un atteggiamento politico semplicemente "rivendicativo" nei confronti del governo centrale per il giusto adeguamento di organici notevolmente al di sotto delle esigenze riconosciute, la dimensione delle carenze è talmente conclamata che deve essere assunta come riferimento obiettivo per ogni valutazione o proposta di lavoro, non solo sul piano politico ma anche su quello operativo.

In altri termini, gli effetti delle carenze di organico sono accertati al di là di qualsiasi discussione politica sulla loro quantificazione, e riconosciuti da tutti gli operatori del settore.

Tra questi effetti, ad esempio:

- contrazione della operatività in tutti i Commissariati di PS (Mirandola e Carpi in particolare);
- riduzione della attività operativa e soprattutto investigativa in tutti i settori;
- penalizzazione delle attività di controllo del territorio (numero e frequenza delle volanti, ecc.);
- servizi ordinari affidati agli straordinari; blocco o grave ritardo dei pagamenti degli straordinari già effettuati e degli accompagnamenti, ecc.

Il controllo del territorio, coordinamento e sinergie

Per rafforzare il sistema di sicurezza nel territorio –specie se a risorse invariate- diviene essenziale il tema del **coordinamento** delle/tra le forze di polizia. Ciò, in primo luogo, con provvedimenti ed indicazioni a livello centrale/nazionale, ma anche con possibili iniziative a livello provinciale/locale.

Occorre chiarezza e volontà politica per compiere passi concreti e decisivi in questa direzione, misurando, su questo terreno, la coerenza di ogni iniziativa.

Occorre anche definire i modelli di coordinamento e raccordo da perseguire, che possono essere diversi tra loro. Coordinarsi nel senso di integrare risorse e modalità operative? O semplicemente collaborare fra "forze diverse" con l'obiettivo, poco ambizioso, di "dividersi competenze senza duplicazioni", fra diverse forze di polizia?

4 Modena; Sezioni di Sassuolo, Carpi e Pavullo; Giudici di Pace.

5 Su base provinciale, con riferimento a tutti i comuni del territorio.

Fin dalla Legge di riforma L. 121/ '81, sono rimasti irrisolti tre fondamentali nodi :

a)- Il rapporto tra sicurezza e difesa

Con l'attuale governo, questo aspetto si è ulteriormente aggravato e confuso:

- con l'impiego dei militari nelle città e nei CIE (come a Modena), utile per liberare risorse, ma con costi molto elevati e scarsa efficacia; l'impiego dei militari, ai quali vengono affidate funzioni improvvise di sicurezza, spesso solo per ronde di puro impatto comunicativo, rischia di alimentare le paure sociali e spingere negativamente verso una filosofia antitetica rispetto a quella invece necessaria del governo coordinato e collaborativo fra tutte le forze;
- con la sostanziale autonomia dell'Arma dei Carabinieri anziché la necessaria rispondenza agli Interni per le attività di sicurezza nel territorio.

b)- Il modello di coordinamento

"L'intercambiabilità " fra Polizia di Stato e polizie a status militare, che rispondono a diversi ministeri e a diverse strutture gerarchiche, non costituisce un "valore aggiunto" in termini di efficienza, specializzazione ed operatività sul territorio; spesso è fonte di duplicazioni e scarsa (o assente) comunicazione. La complessità della questione sicurezza può essere governata solo attraverso livelli di eccellenza e sinergie.

Il modello di coordinamento previsto, e tuttora vigente, distingue con chiarezza compiti e responsabilità delle Autorità di pubblica sicurezza, in particolare a livello territoriale, poi attuati a livello politico-amministrativo (Prefetto) e tecnico-operativo (Questore).

In questo senso le recenti decisioni locali sulla ripartizione delle responsabilità fra PS e Carabinieri nel territorio provinciale, oltre che la gestione del nuovo N° unico 112, non sembrano ancora risolutive e necessitano comunque approfondimenti.

c)- L'impiego delle Polizie Locali

E' fortemente auspicabile l'esito positivo del progetto di legge congiunto Barbolini / Saia per la riforma delle Polizie Municipali, (respingendo il tentativo di introdurre emendamenti che ne stravolgano la finalità e la filosofia. L'ottica della riforma -se vorrà essere utile e non dannosa- non potrà che essere quella del coordinamento e della collaborazione fra polizie con competenze e funzioni che restano diverse, ma con pari dignità sul territorio.

Va sempre tenuto chiaro e senza ambiguità, specie di fronte ai cittadini, l'ambito delle competenze e responsabilità fra le polizie generali (sicurezza pubblica) e polizie locali (sicurezza urbana).

Lo strumento che rende percorribile e costruttiva la logica di coordinamento / concertazione è quella già ben sperimentata dei "Patti" tra Prefettura ed Enti Locali.

La sede da individuare per la verifica permanente degli impegni, indirizzi e scelte assunte nei patti dovrebbe essere il Comitato Provinciale per la sicurezza, eventualmente supportato da tavoli tecnici.

E' dannoso ed impraticabile immaginare una netta separazione fra Stato ed Istituzioni locali; ma è altrettanto dannoso (oltre che incostituzionale) capovolgere strumentalmente le responsabilità statali verso regioni e comuni (più ordinanze ; più vigili; ecc.).

Tenuto conto

dell'aggiornamento del "Patto per Modena Sicura" recentemente firmato (aprile us) che prevede un primo step di coordinamento tra le centrali operative delle forze di polizia

Si invita l' Amministrazione Comunale

a compiere ogni sforzo per arrivare in breve tempo alla realizzazione di una Centrale Operativa Unica delle Forze di Polizia per la gestione sempre più integrata e funzionale della sicurezza pubblica e urbana.

Paolo Trande

Maurizio Dori