



**Comune  
di Modena**

Assessorato alla Qualità e sicurezza della città,  
Lavori pubblici e Sport



**POLITICHE**  
**PER LA SICUREZZA**  
**DELLA CITTÀ**  
**E DEI CITTADINI**  
**LINEE DI INDIRIZZO**

APPROVATE DAL CONSIGLIO COMUNALE  
NELLA SEDUTA DEL 3 MAGGIO 2010



# POLITICHE PER LA SICUREZZA DELLA CITTÀ E DEI CITTADINI

## Linee di indirizzo

### Indice:

<i>1. Presentazione del Sindaco Giorgio Pighi.....</i>	<i>pag. 5</i>
<i>2. Relazione dell'Assessore Antonino Marino.....</i>	<i>pag. 7</i>
<i>3. Linee di Indirizzo.....</i>	<i>pag. 13</i>
<i>3.1 - Cosa significa sicurezza urbana per le         nostre politiche comunali: alcuni principi di fondo.....</i>	<i>pag. 13</i>
<i>3.2 - Lavorare a livello locale in quadro di politiche         nazionali coerenti.....</i>	<i>pag. 16</i>
<i>3.3 - Obiettivi e azioni prioritari per le nostre politiche         locali.....</i>	<i>pag. 24</i>
<i>3.4 - Il modello di Governo.....</i>	<i>pag. 47</i>
 <i>Allegato - Deliberazione del Consiglio Comunale         di Modena del 3 Maggio 2010.....</i>	 <i>pag. 52</i>



## ***1. Presentazione del Sindaco Giorgio Pighi***

Le politiche di sicurezza urbana del Comune di Modena si sono tradizionalmente contraddistinte per la trasversalità degli interventi che fanno capo ai vari settori dell'Ente ed alle diverse Amministrazioni pubbliche, oltre che per il costante ascolto del territorio.

Anche le presenti linee di indirizzo sulle politiche di sicurezza urbana, approvate dal Consiglio Comunale, sono il frutto di un articolato percorso di confronto con gli attori del mondo economico, sociale, associativo, della società civile.

Abbiamo voluto rinnovare un percorso di condivisione dei principi fondamentali che devono guidare il governo di un tema così complesso e sensibile per la vita dei cittadini.

Non solo: attraverso gli incontri fatti con associazioni economiche, sindacali, del terzo settore, comitati di cittadini, abbiamo potuto toccare con mano la consapevolezza diffusa che il bene sicurezza è un bene che compete ad un intero territorio e alla cui implementazione tutti devono e possono concorrere.

Continuità con il precedente mandato dunque sul piano dell'impegno e importanza che l'amministrazione Comunale ha riservato a questo tema, ma anche un ulteriore passo in avanti nella elaborazione delle linee di intervento e nelle conseguenti scelte organizzative dell'Ente.

L'istituzione di un Assessorato alla Qualità e Sicurezza della Città è diretta conseguenza della presa d'atto che la sicurezza e l'insicurezza sono sempre più strettamente collegati alla qualità dello spazio pubblico sia in termini strutturali che in termini di relazioni sociali che qui si producono.

Questa attenzione forte alla qualità dello spazio pubblico, assieme ad un rinnovato impegno sul fronte della qualificazione e riorganizzazione della Polizia Municipale, quale snodo fondamentale nelle azioni di controllo coordinato del territorio, costituiscono l'asse portante delle nostre politiche locali di sicurezza.

Azioni e progetti troveranno in queste linee di indirizzo una solida base, andando a comporre un programma di azioni sulla sicurezza urbana fondato socialmente.

Riteniamo in definitiva che, le politiche di sicurezza del Comune siano politiche “mature” in quanto si è consolidato un approccio:

- integrato: capacità di intervenire sui problemi con diversi strumenti e con il concorso di più attori
- interistituzionale: le intese con le Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza hanno consentito di condividere le priorità di intervento e portare su tavoli istituzionali di confronto i bisogni di sicurezza dei cittadini, che solo il Comune ha la capacità di raccogliere nella loro complessità, sia attraverso la Polizia Municipale, che nella costante interlocuzione con il territorio
- intersettoriale: molte politiche settoriali (sociali educative, abitative, urbanistiche) hanno assunto l'ottica della sicurezza, elemento che ha consentito di capitalizzare un patrimonio di progetti e interventi, spesso con carattere di complessità e consistenza economica, come quelli relativi alla rigenerazione/riqualificazione urbana.

L'auspicio è che anche a livello nazionale si possa arrivare presto alla composizione di un quadro normativo adeguato alla realtà delle politiche locali che definisca le competenze del Sindaco e della Polizia Municipale uscendo dallo stereotipo dell'ordine e della sicurezza pubblica per realizzare concretamente il più evoluto concetto di sicurezza urbana.

Modena, luglio 2010

Giorgio Pighi  
Sindaco di Modena

## ***2. Relazione dell'Assessore Antonino Marino***

Una premessa:

chi si aspetta un discorso che evochi bacchette magiche, resterà deluso. Da sempre il mio impegno politico è improntato al massimo pragmatismo; i facili proclami preferisco lasciarli a chi con le illusioni ha fatto la sua fortuna politica. Il mio compito, in questa sede, è più concreto: abbiamo un progetto, e questo dobbiamo illustrare.

Credo sia necessario, in primo luogo, intendersi su quello che per noi è il significato di politiche per la sicurezza.

Spesso si commette l'errore di classificare le problematiche legate alla sicurezza, come se esistessero una serie "a" e una serie "b". Ma non è così. Si tratta di tematiche fortemente connesse tra di loro, e - come tali - vanno affrontate.

Il compito a cui noi tutti siamo chiamati, è quello di salvaguardare e rafforzare la qualità della vita dei cittadini, tenendo presente che il concetto di sicurezza non è univoco, ma differisce in base allo stato sociale e anagrafico di ogni singolo cittadino. Per capirci: le istanze di un professionista quarantenne non sono le stesse di un anziano, o di un bambino.

Quando parliamo di politiche per la sicurezza, pertanto, ci riferiamo ad un alto mantenimento della qualità dell'ambiente urbano, delle relazioni sociali, del tessuto economico-produttivo.

Esistono poi le politiche criminali: queste costituiscono una parte delle politiche per la sicurezza, non sono la politica per la sicurezza. Sebbene qualcuno ne sia convinto, non viviamo nel selvaggio west e non vogliamo un Sindaco sceriffo.

Il primo cittadino, al contrario, è colui che si fa garante della sicurezza e vivibilità della città, in un quadro di regole e relazioni istituzionali che coinvolgono anche il governo centrale e le forze di polizia che ad esso fanno riferimento.

Il nostro obiettivo è quello di orchestrare una manovra in grado di rispondere a tutte le domande delle parti sociali della nostra città; vogliamo costruire un percorso che diventi collante del nostro vivere comune.

*La vivibilità del territorio in ogni suo aspetto è dunque il traguardo che ci prefiggiamo di raggiungere.*

Quelle che sono state illustrate alcuni giorni fa in Commissione sono linee guida; l'impostazione di un progetto di ampio respiro che prevede la partecipazione di tutte le forze sociali, politiche ed associazionistiche.

Da più di quindici anni viviamo in uno stato di perenne campagna elettorale: gli stessi eventi che in questi giorni stanno sfaldando la maggioranza di governo, ci dicono che il ritorno al voto prima della fine della legislatura non è un'ipotesi fantascientifica. Avremmo potuto impostare questa nostra manovra su facili slogan, che sono sempre un utile tornaconto per le urne.

Ma esistono questioni da risolvere e che richiedono attenzione adesso, ne siamo consapevoli. Quando il fascino degli slogan arriva a scemare, ci si accorge che i problemi sono rimasti gli stessi, quando non si sono perfino incancreniti. I problemi noi vogliamo risolverli. Questo è il nostro patto: il patto per Modena sicura. E quando dico nostro, intendo di tutti. Su questi temi è indispensabile cercare la massima convergenza possibile, e sono certo che anche nelle opposizioni, su questi temi, troveremo terreno fertile per avviare un confronto proficuo e teso al bene di Modena.

Il nostro è un piano trasversale alle competenze di tutti gli assessorati, dunque di ampio respiro. E' comunque evidente che questo patto può trovare effettiva realizzazione soltanto se le regole saranno rispettate e verranno fatte rispettare. Vengono dunque chiamati in causa non solo amministrazione comunale, polizie municipali e apparati dello Stato: la stessa città, il suo tessuto imprenditoriale, l'associazionismo e i comitati dei cittadini diventano protagonisti non secondari di questo progetto; un progetto il cui successo dipende non da pochi soggetti ma da un'intera collettività.

Questo, quindi, non è soltanto un patto per la città, è un piano della città, al quale tutto il tessuto socio-economico è chiamato a contribuire.

Per quanto riguarda la Polizia Municipale, vorrei sottolineare che allo stato attuale la stessa è costretta a muoversi all'interno di un quadro legislativo a dir poco aleatorio. E' allo studio una proposta di legge che renda finalmente più chiaro e netto il campo di azione delle polizie municipali. Al momento, dato il contesto, diventa perciò fondamentale un coordinamento tra tutte le forze dell'ordine; questo rende più che mai necessario il rinnovo del protocollo d'intesa con la Prefettura, in un contesto di profonda collaborazione istituzionale.

L'obiettivo è quello di arrivare ad avere un coordinamento certo ed un confronto paritetico tra le forze dell'ordine municipali e nazionali. Naturale garante di queste sinergie è il Prefetto, con il quale diventa fondamentale attivare occasioni di confronto tecnico per definire progetti d'azione e valutarne i risultati.



L'istituzione di una cabina di regia formata da rappresentanti di comune e prefettura, a garanzia dell'attuazione degli impegni assunti ed un'annuale rendicontazione congiunta da parte di Sindaco e Prefetto su tali temi, fanno parte del nostro progetto.

Verrà inoltre definita una modalità di coinvolgimento dei Capigruppo Consiliari e Presidenti di Circoscrizione, oltre a rappresentanti del mondo economico, sindacale e associativo; questi soggetti avranno un ruolo attivo nella definizione dello stato della sicurezza della città e nell'individuazione delle priorità di intervento.

La sicurezza in città si assicura anche scongiurando la creazione di ghetti. Guardate, quello dell'immigrazione è un fenomeno irreversibile, non si torna indietro.

Chi soffia sul fuoco dell'intolleranza compie un'azione, oltre che incivile, di forte irresponsabilità non solo nei confronti di quegli stranieri che raggiungono l'Italia per migliorare la loro vita e per contribuire allo sviluppo del nostro paese, ma anche nei confronti dei nostri stessi concittadini.

Il mondo è cambiato, e con lui la nostra città: è ora che anche gli ultimi ritardatari, quelli che ancora si rifugiano in una posizione completamente antistorica, ne prendano atto.

Quello dei flussi migratori è un fenomeno complesso, gestibile attraverso serie politiche di convivenza civile e coesione sociale. La conoscenza della lingua, delle normative che regolano la vita cittadina, la presenza di cittadini stranieri all'interno delle realtà associative locali: sono alcuni degli strumenti utili per favorire la convivenza. Lo ribadisco: quella di favorire l'integrazione - che non significa lassismo - è l'unica via da percorrere, oltre che una scelta di civiltà ed umanità.

E' in questo quadro che risulta evidente quanto sia necessario evitare le concentrazioni di disagio in specifiche zone della città, andando nella direzione contraria: distribuire per integrare e migliorare i servizi: questo è ciò che vogliamo fare, perché è solo così che si possono creare occasioni di reale integrazione e, conseguentemente, di crescita del territorio, anche in termini di sicurezza.

Bisogna assolutamente scongiurare l'addensarsi di situazioni problematiche in determinate zone, così come è necessario prevenire la concentrazione di fasce sociali problematiche in particolari territori o condomini. Un'opera di riqualificazione dello spazio pubblico, attenta alla dislocazione di servizi e reti commerciali, una puntuale manutenzione delle aree, unite a politiche culturali e

di animazione del territorio, garantiscono una maggiore vivibilità della città, e di conseguenza maggiore sicurezza.

Saranno perciò confermate le risorse per gli interventi strutturali nelle circoscrizioni, fondamentali per assicurare il miglioramento ed il mantenimento qualitativo delle piccole aree di quartiere.

Saranno completati i programmi urbani complessi già in corso di realizzazione, come R-NORD, Windsor e Tempio, nel contempo saranno valutati altri possibili ambiti di intervento. A proposito di R-NORD, vorrei segnalare che entro l'autunno verrà il centro di attività psicomotorie, mentre entro la fine dell'anno contiamo di inaugurare le nuove sedi di Croce Rossa e Modena Formazione.

La Polizia Municipale, data la sua articolazione territoriale, rappresenta una vera e propria forza di prossimità; in virtù di ciò, con il Comandante Franco Chiari stiamo operando affinché sia garantita una sua capillare presenza sul territorio, in particolare in quei quartieri che vivono situazioni di maggiore sofferenza. Ciò consentirà un costante monitoraggio del territorio; nel contempo le forze di Polizia Municipale avranno la possibilità, in autonomia o in collaborazione con le forze dell'ordine, di operare in ambiti più complessi, ad esempio interventi di prevenzione e repressione dei reati, oppure operazioni di polizia giudiziaria. Questo sarà possibile dando piena attuazione all' Accordo di programma con la regione 2009-2012; tale accordo prevede cospicui investimenti per implementare la dotazione organica e strumentale della Municipale, in modo da raggiungere gli standard previsti dalla direttiva regionale.

Ringrazio le rappresentanze dei lavoratori per aver compreso come ci sia la necessità di rendere operativa la riorganizzazione entro l'estate, e per aver compreso che da parte nostra non è presente nessuna preclusione al confronto ed al dialogo, dialogo che continuerà anche nelle prossime settimane perché pur dovendo necessariamente parlare all'intera collettività siamo pienamente consapevoli dell'importanza del confronto e se possibile dell'accordo con le rappresentanze di quei lavoratori che per primi dovranno interpretare la riorganizzazione con il proprio agire.

Abbiamo presentato un piano dal quale discendono progetti concreti, operativi, alcuni in essere da oltre 10 anni da quando il dott. Dieci e la dott.ssa Rondinone hanno avviato il lavoro.

Dell'ufficio politiche della sicurezza all'interno del gabinetto del Sindaco, da 7 mesi il Sindaco Pighi ha deciso di rafforzare ulteriormente questo fronte

affidando al sottoscritto la delega.

Come sempre, assicuro il mio massimo impegno, nella consapevolezza che non è in gioco un destino personale, ma la possibilità di ogni cittadino - e ribadisco di ogni - di poter continuare ad avere una qualità di vita che sia la più alta possibile, in una città che i modenesi devono continuare a sentire come propria, in ogni spazio pubblico.

In questi mesi, con alcuni consiglieri in particolare, abbiamo avuto contrasti, ma anche posizioni comuni. Ciò non significa che si possa aspirare a voti di unanimità, sarebbe puerile, oltre che illusorio.

Voglio però sottoporvi questa riflessione: opposizione e maggioranza concordano sul desiderio di vivere in una città sicura, ma ci differenzia, e in maniera netta, l'idea degli strumenti da mettere in campo, oltre che la richiesta di responsabilizzazione dello Stato Centrale su questi temi. Esiste uno spazio di azione comune? Io credo di sì.

Da qualche settimana, infatti, sto operando proprio per dare una possibilità di sviluppo concreto al confronto con quella forza politica con la quale – in misura maggiore rispetto ad altre - questo stesso confronto è stato più serrato.

Vorrei anche ribadire, in particolare a tutta la maggioranza, che l'imperativo di questo progetto è saper coniugare azione e socializzazione.

L'intervento di un agente di Polizia Municipale e di un poliziotto, di un carabiniere o di un finanziere non solo è auspicabile, ma è necessario.

Ma questo intervento – e qui sta l'essenza di una politica di sicurezza matura e consapevole - è meno efficace se non si inserisce in un piano come il nostro, che affianca a questi interventi di "ordine" una serie di progetti di mediazione culturale, interventi di riqualificazione urbanistica, manutenzione ed arredamento dei luoghi e della piazze pubbliche, politiche di promozione e di offerta aggregative, in particolare quello culturale e, consentitemi, anche quella sportiva. La sicurezza, in sintesi, non si esaurisce in un intervento efficace, ma in una rete di interventi che – tutti insieme – rendono una città vivibile e aperta ad un futuro ricco di prospettive di sviluppo.

Per concludere, vorrei parlare di un ultimo aspetto certamente non meno importante di quelli affrontati fino ad ora. Di criminalità economica ed organizzata non si deve mai smettere di parlare. La denuncia, attraverso un capillare e costante monitoraggio delle situazioni a rischio, è uno strumento di democrazia, di crescita e di sicurezza. E' nostra intenzione favorire la nascita di un osservatorio sui fenomeni di criminalità economica ed organizzata, coordinato da Procura o Prefettura. Compito di questo osservatorio sarà quello di incrociare tutti quei dati amministrativi e contributivi, oltre che catastali, in

modo da individuare comparti e soggetti a rischio.

Saranno inoltre potenziate le attività dell'Osservatorio sugli appalti pubblici e valuteremo la possibilità di creare un Osservatorio sugli appalti privati, che a mio avviso non sarebbe meno importante.

Guardate, in questi giorni ho sentito asserire che parlare di mafie significa contribuire alla loro ascesa. Simili affermazioni, nell'Italia del 2010, non possono più essere tollerate. Chi davvero pensa che la denuncia del malaffare sia una cattiva pubblicità per l'Italia, rammenti che questo atteggiamento ha un nome ben preciso: omertà. Sia chiaro a tutti che qui a Modena l'omertà non troverà spazio. Mai.

Antonino Marino  
Assessore alla Qualità e sicurezza della città,  
Lavori pubblici e Sport

### ***3. Linee di Indirizzo***

#### ***3.1 - Cosa significa sicurezza urbana per le nostre politiche comunali: alcuni principi di fondo***

Il quadro attuale dei territori urbani presenta elementi di crescente complessità, in quanto le città si trovano a dover gestire l'impatto sul territorio di fenomeni che sempre più spesso hanno una portata di carattere sovranazionale, che producono disordine e sono connotati da elementi di criminalità (traffico di droga, di esseri umani, immigrazione clandestina).

Il risultato, come sintetizzava bene il Prof. Roberto Esposito durante la sua lezione tenuta al Festival della Filosofia 2009, è che *“Oggi la richiesta di sicurezza è una sindrome ossessiva; si è dato avvio alla grande dinamica della globalizzazione che analogamente alla comunità originaria è rischiosa per l'assenza di confini. Globalizzazione come non spazio, dunque, in cui tutto assume una dimensione sfrenata, determinando un infinito contagio al punto di eliminare ogni differenza e facendo sì che il dispositivo immunitario contemporaneo si potenzi ulteriormente.... Il sistema immunitario non deve essere una barriera di separazione ma filtro di rapporto”*.

Ci pare una sintesi molto efficace e una fotografia di come è intesa oggi la sicurezza dei cittadini, che noi preferiamo tuttavia considerare diritto esigibile e pienamente ricompreso tra i diritti di cittadinanza.

*“La paura è un guadagno perenne per i politici, che sembrano accollarsi il compito di porre rimedio alla paura..... la paura è un capitale”*, scrive Bauman. Noi al contrario riteniamo che si debba lavorare sulla rassicurazione, attraverso politiche serie di contrasto ai fenomeni di illegalità e di degrado fisico e sociale, attraverso lo sviluppo e la qualificazione di serie politiche di prevenzione e contrasto, attraverso azioni di educazione alla civile convivenza e al rispetto delle regole, attraverso il sostegno all'aggregazione sociale e attraverso politiche di riqualificazione urbanistica.

La nostra azione si deve sviluppare, e si svilupperà pertanto, seguendo alcune direttrici fondamentali, che sono rappresentate da alcuni principi, da cui riteniamo non si possa prescindere. È ancora del tutto attuale e convincente la definizione di "politiche di sicurezza" contenuta nel documento approvato dal Forum italiano per la sicurezza urbana nel giugno del 2005:

«Le politiche di sicurezza riguardano l'intera popolazione, la qualità delle relazioni sociali e interpersonali, la qualità dell'ambiente urbano, mentre le politiche criminali riguardano solo la prevenzione e repressione di determinanti comportamenti personali qualificati come reati. In sostanza, le politiche criminali sono solo una parte, più o meno rilevante a seconda dei contesti, delle politiche di sicurezza. L'equivoco nasce dal fatto che in Italia, anche per mancanza di esperienze diverse, per politiche di sicurezza si finisce per intendere le sole politiche di prevenzione e repressione della criminalità, tradotte in "sicurezza pubblica" o "pubblica sicurezza". In questo caso la lingua italiana non aiuta; chi parla francese o inglese ha due diversi termini per indicare, da un lato, la sicurezza urbana in senso ampio, dall'altro quella specifica che si riferisce all'azione della polizia contro la criminalità: *securité* e *sureté* in francese, *safety* e *security* in inglese».

Noi intendiamo quindi la sicurezza come insieme di elementi che riguardano più in generale la qualità della vita delle persone: il contrasto alla criminalità diffusa ed a quella organizzata, ma anche un forte recupero della legalità nei comportamenti quotidiani, il rispetto delle regole della convivenza civile, il senso civico che ha sempre caratterizzato il modo di essere cittadini della nostra comunità.

Mutuando un'affermazione del Prof. Massimo Pavarini, docente presso l'Università degli Studi di Bologna, *“assumere il bene della sicurezza come bene pubblico significa operare per la tutela dei diritti di tutti. La sicurezza non è pertanto un nuovo diritto, ma lo stato di benessere che consegue alla tutela dei diritti di tutti. Una radicale inversione rispetto alle politiche di governo attraverso l'insicurezza”*.

### **Gli elementi oggettivi e soggettivi della sicurezza urbana**

I problemi reali relativi alla sicurezza della città contemporanea si possono ricondurre ad alcune macro-aree su cui diverse sono le competenze e i soggetti istituzioni chiamati ad intervenire:

- insicurezza soggettiva che può essere determinata da elementi di disordine e degrado fisico e sociale della città, dalla diminuzione del controllo sociale informale, da condizioni soggettive di vulnerabilità
- insicurezza oggettiva ovvero il rischio concreto di rimanere vittime di un reato: reati di natura predatoria, aggressioni, violenze e abusi (compresi quelli intrafamiliari)
- fenomeni di illegalità/criminalità economica e organizzata che, pur non avendo un impatto immediato sulla percezione di insicurezza dei cittadini, minano profondamente il tessuto sociale ed economico dei territori in cui

- si producono
- i cosiddetti reati “senza vittima”: si pensi ai reati di tipo ambientale (che vedono spesso coinvolte organizzazioni criminali) che pure hanno un impatto reale sulla sicurezza e sulla salute dei cittadini

### **Il ruolo del Sindaco**

Per queste ragioni le nostre politiche di sicurezza poggiano sulla convinzione che i Sindaci debbano agire su questo terreno come rappresentanti eletti delle loro comunità e non in quanto ufficiali di governo. Garantire ai propri cittadini un ambiente urbano sicuro è il primo dovere degli amministratori locali e questo dovere discende non da un’investitura dall’alto, ma dal ruolo di eletti e rappresentanti delle comunità.

La posizione dei Sindaci rispetto al ruolo dei Prefetti in materia di sicurezza urbana non può essere di subordinazione, ma di collaborazione. Per di più, in quanto rappresentanti eletti delle loro comunità i Sindaci possono svolgere un ruolo determinante sul terreno del coinvolgimento della comunità nelle sue diverse articolazioni e rappresentanze nelle politiche di sicurezza, componendo le diverse esigenze e mobilitando al contempo risorse in un quadro di governo complessivo.

In altri termini il rapporto tra autonomie locali e governi nazionali va improntato ad uno spirito di collaborazione reale, leale e paritaria, soprattutto nelle materie di confine tra sicurezza, ordine pubblico, polizia amministrativa locale e sicurezza urbana. Tale collaborazione non può essere perseguita a colpi di decreti ministeriali che regolano una materia così delicata, ma va costruita nelle forme istituzionali previste dalla nostra Costituzione e nel rispetto del principio di sussidiarietà. In questo senso i Governi nazionali devono fare la loro parte per quanto riguarda l’efficienza, la distribuzione, il coordinamento delle forze di polizia nazionali. Scaricare tutte le responsabilità sui Sindaci e non rispondere alle esigenze di migliore funzionamento delle forze di polizia, non potrà che produrre conflitti istituzionali e, soprattutto, maggiori difficoltà nel garantire la sicurezza urbana.

Siamo convinti che si debba continuare ad affrontare tutti questi aspetti in maniera integrata (negli strumenti e nelle risorse), coordinata (attraverso l’istituzione di reali e paritari tavoli di confronto), intersettoriale, interistituzionale (ciascuno nell’ambito delle proprie competenze).

Questo è quanto prevede l'attuale legislazione nazionale, anche a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, che assegna allo Stato lo sviluppo di politiche nazionali di sicurezza ovvero lo sviluppo di misure inerenti alla prevenzione e repressione dei reati e il mantenimento dell'ordine pubblico inteso come complesso di beni giuridici e degli interessi pubblici primari sui quali si regge la civile convivenza della comunità nazionale, alla integrità e sicurezza della comunità nazionale e delle sue istituzioni democratiche, nonché alla sicurezza e all'incolumità dei cittadini e dei loro beni.

E' partendo da questo punto imprescindibile che gli enti territoriali rivendicano un ruolo nello sviluppo di politiche locali per la sicurezza intese come azioni volte al conseguimento di una ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio esercitate attraverso le competenze proprie di Comuni, province e regioni.

I due livelli vanno certamente integrati ed è questo l'ambito degli accordi che i Sindaci, i Presidenti di Provincia e i Presidenti di Regioni devono stipulare con il Ministero dell'Interno, quale autorità nazionale di Pubblica Sicurezza, ciascuno per il proprio ambito, al fine di individuare le linee di programmazione strategica e gli obiettivi prioritari delle politiche integrate e le conseguenti azioni (controllo coordinato del territorio anche attraverso sistemi tecnologici e altre dotazioni strumentali, formazione congiunta, piani di riqualificazione urbana, la prevenzione dei reati ecc.).

### **3.2 - Lavorare a livello locale in quadro di politiche nazionali coerenti**

#### **Le politiche partenariali**

Le città medie come Modena vivono da tempo le stesse contraddizioni e le stesse criticità delle aree metropolitane, con la differenza che proprio le dimensioni di questi centri, unitamente alla volontà e pervicacia di alcune amministrazioni di perseguire l'innovazione, alla ricerca di risposte adeguate ai bisogni dei cittadini, hanno spesso consentito di individuare soluzioni innovative come le politiche partenariali che, tuttavia, non hanno ancora esplicitato tutte le proprie potenzialità.

Nella nostra realtà, il tema della sicurezza della città e dei cittadini è sempre stato affrontato nella sua complessità e quindi tentando di tenere insieme tutti i fattori che concorrono a contrastare efficacemente le diverse forme di criminalità e illegalità, ma anche a garantire ai cittadini un lavoro coordinato tra



le istituzioni.

Un elemento che ci ha fortemente contraddistinti è la continua ricerca di un rapporto positivo, di una collaborazione effettiva con gli organi decentrati dello Stato, con la Prefettura in primo luogo, con la Magistratura, con le Forze dell'Ordine; con queste ultime si è perseguito un coordinamento effettivo, non solo attraverso la collaborazione della Polizia Municipale, ma anche relativamente all'insieme delle azioni messe in atto spesso congiuntamente.

Si pensi alla profonda innovazione introdotta col posto di polizia integrato, l'unico luogo esistente tuttora in Italia in cui coesistono Polizia di Stato e Polizia Municipale, alla cui base c'è un progetto, ancora estremamente innovativo e passibile di ulteriori sviluppi.

Questo rapporto positivo si è concretizzato anche in atti formali: nella nostra città si sono firmati il primo Protocollo di intesa con la Prefettura (febbraio 1998) ed il primo Contratto di sicurezza (marzo 2000). Modena è stata la prima città non metropolitana a firmare un **Patto per la sicurezza**.

### *Un nuovo Patto per Modena sicura*

Riteniamo che si debba proseguire con convinzione su questa strada ma individuando terreni di lavoro e metodologie di intervento che garantiscano maggiore efficacia ed efficienza degli interventi che si mettono in atto.

Questo tema è stato posto anche durante il Congresso dell'ANCI 2009: anche le città medie come Modena sono in grado di portare, nel confronto con il Governo, proposte che hanno innanzitutto il pregio della concretezza derivante dall'esperienza sul campo. Con lo stesso obiettivo si muove il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana che ha elaborato analisi, accumulato esperienze, avanzato proposte che possono finalmente dare al paese un quadro normativo organico che favorisca la realizzazione di politiche locali di sicurezza.

L'interesse degli Enti Locali è quello di avere Istituzioni che collaborano, a tutti i livelli, nella dimensione locale e nel rapporto tra questa ed il Governo nazionale: l'occasione della scadenza del Patto per Modena sicura può rappresentare un ulteriore passo verso un processo di integrazione che sempre più deve caratterizzare la nostra azione di governo del territorio.

Il nostro impegno quindi a livello locale e nelle sedi di confronto nazionale sarà quello di far evolvere ulteriormente il Patto in un reale strumento di governo della sicurezza urbana attraverso l'individuazione condivisa di obiettivi, priorità di intervento, risorse da mettere in campo, assumendo sempre più la connotazione di vero Accordo di programma, che vincoli i diversi soggetti istituzionali, locali e nazionali, a precisi obiettivi da raggiungere e verificare.

Un documento che dovrà delineare le politiche per la sicurezza urbana, puntando sempre di più alla prevenzione dei reati prima ancora che alla repressione, dando priorità all'ascolto dei cittadini e al confronto con tutte le espressioni del tessuto sociale, associativo, produttivo, del mondo del lavoro e della rappresentanze delle comunità immigrate, per definire quindi in maniera condivisa e partecipata le strategie di intervento.

Non intendiamo pertanto si debba trattare solo di un'intesa di carattere istituzionale: proprio partendo dai bisogni espressi dal territorio, dalle sue diverse articolazioni e rappresentanze e da una valutazione sulle azioni finora sviluppate, l'accordo dovrà recepire le sperimentazioni positive già realizzate e prefigurarne lo sviluppo: il **rilancio del Posto integrato di Polizia** (previa valutazione, con obiettività, dell'esperienza sin qui condotta), il reale fabbisogno di uomini e mezzi, una diversa gestione dei permessi di soggiorno, la maggiore integrazione tra le varie forze di polizia, in particolare nelle azioni della **Polizia di Prossimità**, nella gestione delle segnalazioni da parte dei cittadini, nella gestione del sistema di videosorveglianza e in tutte quelle situazioni di grande complessità in cui si è dimostrata fondamentale la condivisione delle conoscenze e delle competenze.

Sono solo esempi da cui partire senza dimenticare le azioni per prevenire i reati che destano maggiore allarme sociale, a cominciare da quelli a danno delle donne e dei minori, puntare a maggiori controlli e accertamenti dei fenomeni di illegalità e criminalità economica, chiamando a raccolta tutte le forze della città per arrivare alla creazione di condizioni di convivenza pacifica sul territorio.

Quest'ultimo tema, in particolare, richiama diverse tematiche, tra le quali il riciclaggio, il lavoro nero, la contraffazione dei prodotti e le truffe a danno delle imprese, ma ha anche l'obiettivo di preservare il tessuto economico del territorio e affermare un principio di legalità nel mondo della produzione.

Il tutto dovrà fondarsi su un'attenta analisi dei dati ufficiali circa l'andamento reale dei reati, che è necessario vengano messi a disposizione periodicamente, ma tempestivamente e in maniera disaggregata, dal Ministero dell'Interno per poter avviare con sollecitudine le necessarie azioni di prevenzione e contrasto e per poterli confrontare con quelli relativi alla percezione che i cittadini e ai fenomeni di degrado urbano monitorato e registrati dalla Polizia Municipale.

Al Governo non chiediamo nulla a scatola chiusa, ma solo di decidere insieme a noi quali misure adottare di fronte ai problemi nuovi che la società si trova a dover affrontare, in una logica di cooperazione istituzionale che i cittadini auspicano.

## *Una legge nazionale di coordinamento*

In questa logica di cooperazione rientra il confronto con il Governo per giungere in tempi rapidi alla riforma della Polizia Locale, un passo imprescindibile per porre le basi di un rinnovato impegno degli Enti Locali nel dare risposte concrete ai cittadini sul terreno della sicurezza urbana. Riteniamo ormai del tutto ingiustificato il ritardo nell'iter parlamentare dei Disegni di Legge depositati da ormai troppo tempo dai Senatori Barbolini e Saia, fortemente osteggiati dalle tecnostrutture ministeriali restie a riconoscere il nuovo ruolo che le polizie locali hanno ormai assunto in gran parte del territorio nazionale, soprattutto al Centro Nord. Sosterremo con forza, in tutti i luoghi di confronto con il Governo, l'approvazione di una legge che miri a potenziare le funzioni e gli strumenti della Polizia Locale sulla sicurezza urbana, contrastando al contempo qualsiasi tentativo di sottrarre la Polizia Locale alle dirette dipendenze del Sindaco e del presidente della Provincia.

Si assisterebbe alla mortificazione di strutture oggi all'avanguardia (anche nel confronto con gli altri paesi europei che hanno corpi di polizia locale) per innovazione tecnologica, formazione, ampiezza di competenze, capacità di relazione con il cittadino, formazione e aggiornamento.

Il Forum italiano, nell'ormai lontano 2001, a seguito della riforma costituzionale e della previsione del rinnovato articolo 118, presentò un progetto di legge sul sistema integrato di sicurezza e la polizia locale che venne sostenuto da tutte le associazioni e sindacati di polizia, nonché da Anci, Upi e conferenza delle Regioni. Si trattò di un successo straordinario perché per la prima volta si trovò un accordo tra tutte le parti interessate. Di quel progetto originario si è fatto recentemente portatore e sostenitore il senatore Barbolini, trovando molti punti di contatto con il progetto di legge Saia.

La consultazione delle Città e delle Regioni è indispensabile in una materia che deve essere, per disposto costituzionale, oggetto di coordinamento.

## *Un rinnovato ruolo della Polizia Municipale*

Nei contesti urbani, caratterizzati da sempre maggiori opportunità di cambiamento, da rapide trasformazioni, ma sempre più privi di punti di riferimento condivisi e vincolanti, i fenomeni sociali negativi si diffondono. Comportamenti devianti che generano in chi li osserva disagio e paura perché segni dell'indebolimento dell'ordine sociale 'condiviso'; fenomeni sociali che affondano le loro radici nell'illegalità, nell'emarginazione, nell'indifferenza e nell'apatia civica. Così, fretta, maleducazione, inciviltà, intolleranza, arroganza, violazione

delle norme del vivere civile, degrado ambientale, mercati illegali e criminalità di strada si intrecciano e si sommano nello spazio pubblico.

In questo spazio, la polizia locale fa di tutto: informa, educa, regola, sanziona, difende i più deboli da grandi e piccole prevaricazioni. Svolge cioè la propria specifica funzione di regolatore della vita sociale e lo fa conoscendo e applicando la legge, cioè le regole di vita che la comunità nazionale e locale democraticamente si è data. La polizia locale, municipale o provinciale, è oggi il principale regolatore della vita di tutti i giorni nello spazio pubblico delle città e nel territorio. Regola il traffico e contrasta i comportamenti di guida rischiosi, tutela i consumatori e garantisce il rispetto delle regole del commercio, tutela l'ambiente, controlla lo sviluppo edilizio e contrasta l'abusivismo, presidia, prevalentemente a piedi, lo spazio pubblico per garantire sicurezza nelle città e nel territorio.

È questa funzione di regolatore della vita sociale, consolidatasi negli anni '80 e '90, che la distingue dalle attività di controllo e repressione della criminalità e di tutela dell'ordine pubblico garantite principalmente dalle polizie dello Stato. Se oggi sempre più spesso si parla delle polizie locali, della loro importanza e della loro necessaria qualificazione, questo non nasce da un cambiamento o da un nuovo arricchimento di funzioni, o dal suo trasformarsi in polizia di sicurezza, ma dai cambiamenti intervenuti nelle città e nei territori, che sono il "luogo di lavoro", il contesto operativo della polizia locale."

Il ruolo che la Polizia locale assume diviene, quindi, fondamentale rispetto al voler promuovere migliori condizioni di sicurezza e legalità all'interno della comunità. "È questa funzione così complessa che fa della polizia locale il principale strumento ordinario di regolazione e assicurazione di ciò che avviene nello spazio pubblico delle città, una risorsa fondamentale delle politiche di miglioramento della sicurezza urbana"<sup>1</sup>.

Una polizia di prossimità, com'è la Polizia Locale, è anche il primo osservatore diretto e il primo terminale di segnalazioni su tutto ciò che non funziona. Problemi legati alla viabilità, problemi legati alla manutenzione e alla pulizia, problemi legati alle tante situazioni di marginalità o di conflitto che popolano le nostre strade. I cittadini si rivolgono alla Polizia Locale come a chi, nello spazio pubblico, rappresenta oltre al proprio servizio, tutto l'Ente locale.

La complessità delle attività che fanno capo alla funzione di Polizia Locale richiede quindi professionalità adeguate e certezza giuridica dei propri poteri. Sapersi rapportare con le persone anche in condizioni potenzialmente conflittuali,

---

<sup>1</sup> "La Polizia Locale oggi, Dichiarazione congiunta degli organismi dirigenti nazionali del FISU, F.P. CGIL, F.P. CISL, UIL F.P.L., S.U.L.P.M., ANVU, A.N.C.V.P.M. M.A.R.CO.PO.LO, Circolo dei 13", Roma 2007

saper valutare le situazioni, essere consapevoli del proprio ruolo, trattare tutti da cittadini senza cedere agli stereotipi, saper conquistare la loro fiducia, saper lavorare in una struttura gerarchica, saper lavorare con altre professionalità, essere aperti all'innovazione sono tutte qualità proprie dell'operatore di Polizia Locale che richiedono una predisposizione personale e una formazione adeguata.

Cogliendo i segnali della trasformazione in atto e le prime sollecitazioni in tema di sicurezza, nell'ultimo decennio la Polizia Municipale di Modena, senza rinunciare all'istituzionale ruolo di controllo del territorio e di contrasto delle illegalità, ha sviluppato una capacità di presidio del territorio incarnato da una figura di agente di Polizia Municipale orientata alla vicinanza e all'ascolto dei cittadini, più sensibile all'analisi del contesto territoriale ed impegnata a costruire una rete sociale imperniata su rapporti fiduciari con i soggetti attivi della comunità.

Gli interventi messi in campo si inquadrano nel segno di una maggiore e più qualificata presenza della Polizia Municipale sul territorio, realizzata attraverso la sperimentazione delle tematiche di prossimità, della vicinanza ai cittadini, della progettazione del servizio a partire dall'ascolto, dell'educazione stradale, di una nuova filosofia d'intervento con i giovani e gli anziani associati alla massima attenzione ad affrontare le problematiche del territorio che l'attività di prossimità evidenzia.

Un vero e proprio cambiamento, non solo organizzativo, ma anche culturale reso possibile grazie all'ampia attività di formazione professionale dedicata al personale di Polizia Municipale.

L'Amministrazione comunale, che con le proprie politiche di sicurezza urbana ha costituito un modello di governance della sicurezza ancora oggi apprezzato, non ha trascurato di investire anche sul proprio organo di polizia.

Nell'ultimo quinquennio la Polizia Municipale è stata dotata di una nuova sede, di un nuovo parco veicoli, di un nuovo sistema di comunicazioni radio tecnologicamente molto avanzato, dotato di una sala operativa per la gestione delle comunicazioni radio e della videosorveglianza. La risposta della Polizia Municipale è stata resa più efficace e tempestiva grazie alla radiolocalizzazione satellitare degli operatori in servizio, che permette di affrontare le emergenze con le pattuglie che si trovano più vicino al luogo da raggiungere.

Anche nell'attività di polizia giudiziaria, finalizzata alla repressione dei reati, la Polizia Municipale di Modena si è guadagnata sul campo il riconoscimento di

una competenza molto elevata che si traduce nella delega a compiere sofisticate ed importanti indagini nelle materie di competenza. La collaborazione, inoltre, con le Forze dell'Ordine in numerose qualificate attività è costante e positiva.

### *La necessità di una riforma della Polizia Amministrativa locale*

Tutto questo, però, pare non essere sufficiente. I grandi passi svolti a livello locale sembrano frustrati dal ritardo che lo Stato sta accumulando nel produrre una legge di riordino della Polizia Locale che riconoscendo il cambiamento delle città, stabilisca con chiarezza il ruolo della polizia locale, le sue competenze, le sue attribuzioni e di quali strumenti possa dotarsi per adeguare la propria azione a tale cambiamento.

In questa situazione la Polizia Municipale dovrà definire il proprio ruolo tenendo conto delle nuove disposizioni di legge partendo da alcuni punti fermi, primo fra tutti quello delle competenze di Polizia Amministrativa locale stabilito con la modifica del titolo V della Costituzione e recepito dalla L. R. Emilia Romagna 4 dicembre 2003 n. 24.

L'evoluzione normativa lascia intravedere uno scenario in cui le competenze di polizia criminale tenderanno ad essere materia prevalente delle Forze di polizia dello Stato che, per fare ciò, lasceranno alle Polizie Locali tutto l'ambito della Polizia Amministrativa. Questa affermazione, però, non deve trarre in inganno in quanto l'esercizio di tali competenze si traduce quotidianamente nell'accertamento di illeciti anche di natura penale e nella prevenzione di ulteriori reati che si traduce spesso in attività d'indagine, di osservazione, di presidio dei fenomeni urbani di devianza.

La Polizia Locale ha cercato quindi di far aderire ai propri limiti normativi di riferimento la necessità, ormai più che contingente, di rispondere flessibilmente ad una domanda di servizi assai variegata e articolata. Una domanda che non è solo composta dai semplici cittadini, ma anche da chi fa opinione spesso esasperando insicurezza e paure o dalle stesse forze di polizia dello Stato e dalla Autorità Giudiziaria che ricercano legittimamente collaborazione o delegano competenze riguardo a quei fenomeni urbani di devianza che possono sfociare in situazioni di degrado o di disagio.

Il modello da costruire è quindi già abbozzato e si dovrà solo adeguare alle nuove disposizioni di legge che, si auspica, lo dovranno riconoscere e supportare dandogli l'autorevolezza necessaria e gli strumenti necessari perché i compiti che spettano alla Polizia Locale possano essere affrontati con maggiore efficacia e maggiore serenità da parte degli addetti e delle strutture cui questi

fanno capo.

In questo contesto si inseriscono gli obiettivi e le azioni prioritarie per l'amministrazione in ordine al ruolo della Polizia Municipale.

### **La Polizia Locale e le novità legislative in materia di sicurezza**

Una prima riflessione alla luce della Legge n° 125 del 24 luglio 2009 che ha convertito in Legge il "Decreto Maroni" (D.L. n. 92/2008 "misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"), che a sua volta ha introdotto norme che toccano direttamente le funzioni e le competenze dei Comuni e delle Province. La conversione ha portato consistenti novità che non hanno mancato di suscitare osservazioni e polemiche dalle diverse parti. Da un lato chi sostiene l'avvenuta attribuzione ai sindaci di "superpoteri" riguardo alla sicurezza urbana, dall'altro chi sottolinea, e tra questi molti sindaci, che l'effettiva capacità di intervenire sui fenomeni dipende sostanzialmente dalle risorse a disposizione e che, per dare risposte adeguate ai problemi della sicurezza, le nuove norme dovrebbero essere accompagnate da norme finanziarie in grado di riconoscere agli enti locali adeguati supporti economici.

Di certo, tra tecnici ed amministratori, è condivisa l'opinione che le nuove competenze porteranno ai Comuni maggiori oneri, soprattutto in termini di controllo del territorio, senza che nulla sia ancora intervenuto ad adeguare, da un lato, le risorse –anche in termini di formazione- a disposizione degli organi di polizia locale, e dall'altro, le motivazioni e la tutela degli operatori della stessa polizia locale, chiamati a svolgere un nuovo ruolo di cui non esiste adeguata definizione nella normativa vigente.

Le disposizioni del decreto ora convertito in Legge, che toccano direttamente le funzioni e le competenze dei Comuni e delle Province, sono principalmente contenute negli artt. **6**, **6-bis**, **7** e **8** e riguardano i nuovi poteri attribuiti ai Sindaci, il pagamento in misura ridotta per le violazioni a regolamenti e ordinanze comunali, la collaborazione della polizia municipale e provinciale nell'ambito dei piani coordinati di controllo del territorio e l'accesso della Polizia municipale al Centro elaborazione dati del Ministero dell'Interno. Tali disposizioni, alla luce dell'ulteriore decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto scorso, che definisce la sicurezza urbana come un "*bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa del rispetto delle norme che regolano la vita civile*" riportando a tale concetto le competenze dei Sindaci, hanno aperto un campo di intervento vastissimo.

Alle norme regolamentari e alle ordinanze già emesse, in passato, riguardo a comportamenti influenti sul degrado urbano, si è aggiunta ora una ulteriore legittimazione che permette ai Sindaci, per la tutela della sicurezza urbana, di emettere provvedimenti più efficaci, (ordinanze anche non contingibili ed urgenti) perché mirati espressamente alla prevenzione ed alla repressione di comportamenti devianti o molesti (prostituzione, consumo di alcool in luogo pubblico, bivacchi, disturbo alla quiete, danneggiamento, incuria) che prima dovevano essere affrontati indirettamente e con scarsi risultati (ad es. il fenomeno della prostituzione sui strada affrontato in alcuni comuni sanzionando i clienti per l'intralcio alla circolazione). La portata dell'innovazione è tale che si è parlato di "provvedimenti creativi", il che la dice lunga sulla approssimazione che circonda il nuovo concetto di sicurezza urbana, che rischia di diventare uno spazio senza confini, l'incolmabile contenitore di ogni disagio.

### **3.3 - Obiettivi e azioni prioritari per le nostre politiche locali**

#### **Rafforzare l'approccio intersettoriale**

La nostra Amministrazione, anche in relazione al panorama nazionale e alle città che hanno sviluppato politiche di sicurezza urbana, si è contraddistinta da un lato per continuità e ampiezza degli interventi dall'altro per la trasversalità dell'approccio che si è realizzato attraverso il carattere intersettoriale dei progetti.

Crediamo che queste due peculiarità vadano mantenute e rafforzate se pur collocate nella nuova cornice di un Assessorato, definendo le linee strategiche di un programma di lavoro condiviso all'interno dell'ente e dai principali attori del territorio attraverso un confronto strutturato.

Il programma di lavoro sulla sicurezza urbana dovrà continuare ad articolarsi su diversi livelli:

1. il monitoraggio del territorio
2. il controllo formale del territorio
3. i progetti di prevenzione sociale dell'insicurezza e della devianza
4. gli interventi di progettazione, riqualificazione e manutenzione finalizzati alla sicurezza e qualità del territorio
5. l'aggiornamento e/o la definizione di nuovi strumenti regolamentari e di ordinanza atti a prevenire o incidere maggiormente su alcuni fenomeni di insicurezza o degrado della città



Il tutto in un quadro di relazioni istituzionali con gli organi decentrati dello Stato.

Si tratta evidentemente di piani strettamente collegati tra di loro: affrontare i problemi di sicurezza di una zona o di un quartiere significa partire dalla conoscenza approfondita di quel territorio (disponendo di dati quantitativi e qualitativi di conoscenza, anche attraverso la capacità di interlocuzione con i soggetti di quel territorio), mettere in campo azioni di presidio formale e sociale di quel territorio; intervenire sugli eventuali elementi di degrado fisico e sociale che possano migliorare le condizioni di sicurezza oggettiva e percepita dei cittadini.

Lo sviluppo e il miglioramento dell'efficacia delle azioni finora messe in atto e la realizzazione di nuovi progetti che siano aderenti agli attuali bisogni di sicurezza del territorio, risiede nella capacità di integrare maggiormente le politiche settoriali su progetti di ampia portata e di medio lungo periodo. Come già detto nelle premesse tale capacità ha come presupposto indispensabile l'individuazione di un assetto organizzativo che risponda a questo obiettivo.

### **Conoscere per agire: il monitoraggio del territorio**

Nel corso degli anni sono stati sviluppati interventi volti al monitoraggio del territorio in relazione ai temi della sicurezza urbana:

- L'indagine campionaria svolta annualmente sulla percezione di sicurezza
- l'analisi della delittuosità (pur con tutte le lacune e l'eccessivo livello di aggregazione dei dati di cui si dispone a livello locale)
- il sistema “RILFEDEUR” di rilevazione e gestione delle segnalazioni in uso presso la Polizia Municipale
- il sistema TCOM di registrazione e gestione delle segnalazioni dei cittadini tra cui quelle attinenti alla vivibilità e qualità della città.

Le informazioni ricavabili riguardano sostanzialmente tutti gli elementi che connotano i fenomeni di sicurezza/insicurezza urbana: il degrado fisico e sociale, gli elementi di conflittualità, i fenomeni di illegalità sia relativi allo spazio pubblico che ad alcuni contesti privati.

Occorre condividere maggiormente tra gli operatori dei diversi assessorati i risultati di tali strumenti promuovendo una riflessione e una lettura integrata e

interdisciplinare degli elementi di conoscenza che forniscono, individuando criticità e priorità di intervento secondo indicatori condivisi.

Rispetto all'elemento di maggiore debolezza rappresentato dalla mancanza di una analisi geo-referenziata dei reati occorre insistere presso la Prefettura e il Ministero affinché tali dati vengano resi disponibili al fine di integrarli con altri dati e predisporre azioni di prevenzione mirate alle zone a maggior rischio.

### **L'osservatorio sulla criminalità organizzata**

Una attenzione maggiore merita il tema della criminalità organizzata.

Capire e indagare i fenomeni, incrociare e analizzare dati che possono essere indicativi di irregolarità e mirare le indagini. Va sostenuto l'obiettivo di creare un Osservatorio Permanente dove tutti questi dati possano confluire, essere elaborati e aggiornati periodicamente. Ci sono una serie di dati provenienti da diverse fonti (dati amministrativi, societari, catastali, contributivi ecc.) che, se ben sistematizzati e analizzati secondo alcuni indicatori, possono aiutarci ad individuare comparti e soggetti a rischio. Il tutto a supporto di un coordinamento in capo alla Procura e/o alla Prefettura di Modena.

Affermare a tutti i livelli il rispetto delle regole.

Il **rispetto delle regole** da parte di tutti è imprescindibile, perché solo partendo da qui si possono sviluppare vere politiche di inclusione sociale. “Sicurezza è buona salute del tessuto sociale, dei rapporti e della comunicazione tra le persone, presupposto della solidarietà. La capacità di prevenzione e riparazione di una comunità dipendono da questo. Leggi, azioni delle istituzioni, dei cittadini singoli e associati hanno possibilità di efficacia se sono orientate a questa finalità, sperimentando e facendo crescere consapevolezza e competenza”<sup>2</sup>

Il rispetto delle regole da parte di tutti deve quindi essere affermato a tutti i livelli contrastando grandi e piccole illegalità attraverso tutti gli strumenti a disposizione.

Il tema dei controlli diventa cruciale: se le azioni di prevenzione non sono affiancate da una attività di controlli efficace e da conseguenti sanzioni rischiano di non produrre risultati visibili. L'efficacia dei controlli a sua volta dipende dalla capacità di integrare l'attività della Polizia Municipale con progetti e azioni intersettoriali.

---

2 Daniele Lugli, Difensore civico dell'Emilia-Romagna

## *Potenziare la Polizia Municipale e il suo ruolo di interfaccia tra le politiche di prevenzione e le politiche di controllo*

La carta dei servizi della Polizia Municipale di Modena, pubblicata nel 2008, descrive il Settore Polizia Municipale come la sede di realizzazione di attività e interventi specifici al fine di garantire (L.R. n. 24/2003 “Disciplina della Polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza”) l’ordinato svolgimento delle seguenti attività: controllo della mobilità e sicurezza stradale; tutela del consumatore, tutela della qualità urbana, tutela della vivibilità e della sicurezza.

Ed aggiunge che, nella sua complessa organizzazione la Polizia Municipale si caratterizza per Aree di Servizio, Sicurezza stradale, Sicurezza della città e Tutela del consumatore, che costituiscono un riferimento per gli ambiti di intervento, entro le quali agiscono i diversi Nuclei Operativi specializzati.

Tale individuazione degli ambiti di intervento, assolutamente coerenti con gli indirizzi dell’Amministrazione Comunale, è funzionale alla individuazione di ulteriori spazi di miglioramento del servizio finalizzati alla sicurezza urbana, attraverso la ricerca di una maggiore efficienza ed efficacia delle azioni rivolte all’esterno ed un percorso di condivisione a tutti i livelli interni dell’obiettivo sicurezza che individua i propri strumenti nella valorizzazione delle risorse umane, nella definizione di momenti di supporto e coordinamento degli operatori esterni oltre che di attenzione al cambiamento delle esigenze operative che vengono dal territorio, nel miglioramento delle dotazioni tecnologiche e informatiche e nella necessaria formazione del personale per migliorare la loro accessibilità, nel miglioramento delle dotazioni tecniche individuali e della relativa formazione, per migliorare la sicurezza operativa degli addetti ai servizi esterni e interni, nonché delle attività amministrative e gestionali.

L'accordo di programma tra Comune e Regione Emilia Romagna

Per il perseguimento di tale obiettivo è assolutamente rilevante aver sottoscritto l'Accordo di programma con la Regione Emilia Romagna per lo sviluppo del Corpo di PM - ex LR n.24/2003- che prevede forti investimenti nel quadriennio 2009-2012 finalizzati:

1. all’introduzione di strumentazioni tecnologiche e specifiche utili all’effettuazione dei compiti d’istituto
2. all’implementazione della dotazione organica del Corpo di Polizia Municipale di Modena mediante l’assunzione di ulteriori dieci operatori di polizia municipale a tempo indeterminato (istruttori), attraverso mobilità esterna o concorso pubblico, oltre a tre operatori già assunti nel

- 2009 nell'ambito dell'Accordo, concretizzerà l'adeguamento dell'organico agli standard regionali
3. all'attuazione del piano di qualificazione e formazione del personale in collaborazione con la Scuola Interregionale di Polizia Locale (personale neo-assunto). Parallelamente all'implementazione di un sistema di formazione ed aggiornamento costante, basato anche u risorse interne, riguardo all'integrazione dei percorsi di formazione già esistenti riguardo all'utilizzo degli strumenti di difesa personale e al tiro in una complessiva formazione in materia di tecniche operative.
  4. la sostituzione e potenziamento delle attrezzature informatiche in collaborazione con il Settore Sistemi Informativi parallelamente all'acquisto di applicativi software in multiutenza per una progressiva informatizzazione delle procedure (programma gestione turni, computer portatili, utilizzo di multiutenza sui principali software utilizzati, condivisione della base dati ecc. )
  5. la promozione e divulgazione delle attività svolte e dei risultati raggiunti mediante l'utilizzo del nuovo sito internet in fase di implementazione a cura del Servizio Marketing.

La Polizia Municipale ha conseguito la certificazione di qualità ISO 9001-2000 per la "Pianificazione e Gestione dei servizi e dei processi relativi a sicurezza della Città, tutela del Consumatore e tutela del Territorio e dell'Ambiente" dal 2004 e tutt'ora la mantiene consolidando procedure che garantiscono anche per il futuro la qualità dei servizi erogati.

### **La revisione e l'aggiornamento del regolamento di Polizia Urbana**

Riguardo alle norme regolamentari e alle ordinanze, anche se già in vigore, legate al degrado ed alla sicurezza urbana, il nuovo testo ha introdotto la facoltà, attribuita alle Giunte Comunali e Provinciali, di aumentare la loro capacità deterrente modificandone la sanzione già prevista per il pagamento in misura ridotta. In tal senso, occorrerà procedere ad un adeguamento del Regolamento di Polizia Urbana per quanto riguarda le sanzioni amministrative su alcuni comportamenti che non potranno essere inferiori ai 500 €.

Il Comune di Modena ritiene che le ordinanze siano uno strumento efficace per affrontare problemi e zone circoscritte mentre una revisione del Regolamento di polizia urbana permetterebbe di intervenire con maggiore forza sui temi relativi al decoro/degrado che valgono su tutta la città.

## Utilizzo del Volontariato da parte della Polizia Municipale

Sono le comunità locali ad avere in primo luogo il compito di coinvolgere cittadini e volontariato nella gestione di alcuni fenomeni locali, lo Stato ha come compito quello di rafforzare prima di tutto le sue forze di polizia e di migliorarne la capacità investigativa e l'efficienza. Quindi in questo caso il governo ha dimostrato la sua debolezza, andando a regolare un'attività che è campo di altri soggetti.

Nel contempo Regione Emilia Romagna ha presentato due ricorsi alla Corte Costituzionale contro i commi da 40 a 44 dell'art. 3 del "pacchetto sicurezza" chiedendo che ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e che sia riconosciuta, come conseguenza di tale illegittimità, la violazione delle competenze costituzionali della Regione.

Il Comune di Modena condivide le motivazioni addotte dalla Regione Emilia Romagna ed in particolare che il campo di azione dei volontari descritto dalla Legge Regionale già citata, non sia assolutamente sovrapponibile per finalità e per modalità operative a quello che il pacchetto sicurezza descrive per gli osservatori volontari.

L'obiettivo rimane quindi quello di valorizzare il volontariato e la sua collaborazione con la comunità locale attraverso la mediazione ed il coordinamento degli organi di polizia municipale, secondo quanto asserito dalla norma regionale e nell'ambito dei progetti locali di sicurezza urbana:

Il volontario è una figura amica e rassicurante che, mediante una attenta capacità di ascolto della comunità presso la quale è chiamato ad operare, contribuisce allo sviluppo:

- delle azioni di prevenzione;
- delle attività di informazione rivolte ai cittadini;
- delle attività di educazione e sicurezza stradale;
- di una maggiore presenza e visibilità del Comune nello spazio pubblico urbano;
- del collegamento fra i cittadini, le polizie locali e gli altri servizi locali;
- del senso civico della cittadinanza;
- di un maggior rispetto delle regole che le comunità si danno per assicurare a tutti una civile e serena convivenza.

## *Il governo dello spazio pubblico: gestire l'esistente e programmare il futuro*

Molto spesso è nello **spazio pubblico della città** che ciascuno di noi trova una conferma materiale della velocità del cambiamento, di un cambiamento che si connota troppo spesso in termini negativi, senza controllo, imprevedibile. E', infatti, tale spazio pubblico della città il luogo “fisico” in cui il cambiamento e l'insicurezza personale, il disordine e la paura di rimanere vittima di reati vengono maggiormente avvertiti.

C'è una centralità dello spazio pubblico nelle politiche di miglioramento della sicurezza urbana.

E' necessario dunque potenziare la capacità di incidere sulla programmazione e gestione dello spazio pubblico sia per quanto attiene agli aspetti strutturali e manutentivi per migliorarne la qualità e la vivibilità, sia per quanto attiene alle relazioni sociali che qui si determinano. Per fare ciò occorre ricondurre ad unità (di governo politico e organizzativa) la programmazione e gli interventi che impattano sullo spazio pubblico: il controllo formale di polizia, la riqualificazione e gestione degli spazi (manutenzione, illuminazione, pulizia) la rete delle attività economiche, il trasporto pubblico, l'animazione e la vita culturale, gli interventi sociali in strada.

Teniamo presente ancora quanto dice il prof. Pavarini, e cioè che *“uno spazio urbano che definiamo oggi degradato non è sempre segnato da penuria o assenza di qualche cosa; al contrario, a volte può essere un eccesso di risorse economiche o una particolare ricchezza di opportunità sociali, culturali e politiche a farlo percepire come degradato”*.

Si può quindi dire che è degradata quella parte di città che ci fa sentire estranei, ci provoca paura, ansia, fastidio, perché rappresenta un elemento di conflitto nell'uso dello spazio urbano.

Pertanto, parallelamente ad una accresciuta attenzione agli aspetti della manutenzione e gestione degli spazi, occorre incidere maggiormente in termini di prevenzione e contrasto di quei comportamenti che si producono nello spazio urbano e che rappresentano una violazione di norme scritte o che attengono alla civile convivenza. Rispetto a questo obiettivo sono molteplici le azioni da potenziare:

- **Più controllo formale e maggiore integrazione della Polizia Municipale in programmi intersettoriali.**

È noto come nelle situazioni di cambiamento si allentino i legami sociali e il controllo informale, ovvero quelle strutture e relazioni sociali che inducono comportamenti compatibili con la vita sociale di una città. Oltre ad un certo livello, il disordine dei comportamenti non è compatibile con la vita delle città, che sono sempre organismi delicati. Per sopperire a questo deficit è inevitabile potenziare il controllo formale, che nella sua espressione più evidente coincide da un lato con il rafforzamento, che l'Amministrazione comunale continuerà a sollecitare, delle risorse destinate alla presenza in ambito urbano delle forze di Polizia dello Stato nel contrasto alla criminalità e alla criminalità diffusa e con il rafforzamento della struttura della polizia municipale per le attività di prevenzione e di repressione tipicamente connesse ai fenomeni urbani di disagio e di potenziale degrado che attengono alla sicurezza urbana, dall'altro con una diversa modalità organizzativa e operativa che, tenendo conto dello specifico quadro delle competenze di polizia locale ed amministrativa definito dalla legge, miri all'integrazione, nell'ambito di piani di intervento territoriali e di progetti intersettoriali, degli obiettivi individuati nei diversi campi di azione della PM (sicurezza stradale, sicurezza urbana, commercio, ecc.). La Polizia Municipale deve pertanto svolgere un compito importante, ma è necessario definirne chiaramente ruolo, organizzazione e mission.

- **Il controllo tecnologico del territorio**

Il sistema di video sorveglianza urbana conta attualmente oltre 70 telecamere e quattro centrali operative presso le sedi di Questura, Polizia Municipale, Comando dei Carabinieri, Guardia di finanza. Un sistema interamente finanziato dall'Amministrazione Comunale.

Si tratta di una sistema complesso la cui gestione coinvolge costantemente diversi soggetti (Forze dell'ordine, Settori Sistemi Informativi, Polizia Municipale, Aziende fornitrici ecc.) che presidiano i diversi aspetti: valutare richieste di ampliamento, controllare costantemente la funzionalità del sistema, provvedere alla manutenzione e all'adeguamento tecnologico della strumentazione. A tale sistema si sono aggiunti, nel corso degli anni, numerosi sistemi di videosorveglianza con registrazione locale che rispondevano all'obiettivo della messa in sicurezza di particolari edifici o beni pubblici.

Diversi sono i filoni su cui si intende lavorare in maniera prioritaria:

- razionalizzare la gestione e la manutenzione dei diversi sistemi integrandoli, ove necessario, e centralizzando la visualizzazione dei dati
- utilizzare maggiormente strumenti flessibili (postazione mobile e microcamere da collocare per indagini specifiche o monitorare zone per periodi limitati e/o fenomeni contingenti)
- potenziare la visione “live” delle telecamere adeguando allo scopo la centrale operativa della Polizia Municipale
- utilizzare software per analisi della scena

Ciò al fine di perseguire i seguenti obiettivi:

- rendere maggiormente flessibile il sistema utilizzando telecamere fisse per problemi contingenti di sicurezza, previa eventuale intesa con gli organi inquirenti qualora si tratti di indagini specifiche
  - limitare l'espansione del sistema di telecamere con collegamento in fibra ottica al fine di contenere i costi consistenti in termini di gestione (1500 € annui per telecamera per canone fibra ottica a cui si aggiungono i costi iniziali di installazione ovvero costi di scavo per portare fibra ottica, ecc)
  - aumentare i margini di utilizzo del sistema sia implementando la visione “in diretta” delle telecamere, almeno da parte della Polizia Municipale, sia attraverso la sperimentazione di software per l'analisi della scena.
  - aumentare la capacità e la tempestività di intervento su fenomeni circoscritti e contingenti da parte della Polizia Municipale
- **Evitare gli addensamenti di situazioni problematiche.**

La concentrazione in zone circoscritte della città di fenomeni di degrado fisico e sociale, spesso sono correlati tra loro (presenza di tossicodipendenti, venditori ambulanti abusivi, lavavetri, mendicanti) ma anche la concentrazione di attività commerciali monotematiche (si pensi ai negozi etnici in alcune zone della città) che fanno perdere identità ai luoghi, o la massiccia presenza di pubblici esercizi rivolti ad un'utenza giovanile che richiamano un gran numero di utenza. Intervenire per diluire i problemi e mettere in atto azioni di riduzione dei conflitti e di mediazione (sociale e culturale) sono attività specifiche da iscrivere a pieno titolo nelle politiche di miglioramento della sicurezza. Il problema fondamentale è che la cura dello spazio pubblico, la diluizione delle situazioni problematiche, la presa in carico delle “emergenze”, richiede interventi tem-



pestivi e coordinati che siano funzionali ad una idea di utilizzo e gestione dello spazio finalizzato ad incrementarne i livelli di sicurezza. Questa capacità si gioca sulla possibilità di individuare un unico soggetto (politico e tecnico) in grado di decidere tempestivamente su come incidere nelle situazioni problematiche che si producono sullo spazio pubblico, fermi restando i principi e gli approcci condivisi

Ma ancora più importante è lavorare per prevenire tali situazioni problematiche attraverso la capacità di pianificare e programmare la città con criteri che tengano conto dell'impatto sulla sicurezza pensando quindi in anticipo alla dislocazione dei servizi e delle funzioni di carattere generale, la loro gestione e manutenzione; la distribuzione della rete commerciale e produttiva; la qualità e attrattività degli spazi verdi; la distribuzione sul territorio degli alloggi sociali eccitando concentrazioni di famiglie problematiche ecc. Questa capacità di programmazione assieme alla previsione degli elementi gestionali più adeguati e il raccordo delle norme regolamentari di carattere amministrativo di competenza del Comune, possono costituire l'unica base per creare spazi pubblici come luoghi rassicuranti.

- **Dare nuovo slancio all'attività di riqualificazione urbana**

Gli sforzi maggiori saranno diretti ad completare l'attuazione di progetti urbani complessi come RNord, Windsor Park, Zona Tempio e per definire una proposta concreta per il Lambda. Le risorse pubbliche stanziare sono già ingenti, segno della consapevolezza che il problema va affrontato mettendo in campo investimenti significativi. Ma occorre aver ben presente che la responsabilità maggiore del degrado di quei contesti non può essere attribuita al pubblico; va invece cercata in una logica che ha portato fino agli estremi la ricerca del profitto, a scapito di una gestione di quei contesti abitativi improntata ad una seria e corretta manutenzione e gestione del patrimonio. A tali problemi si sono spesso sommati veti incrociati tra le proprietà che hanno di fatto impedito di avviare azioni di miglioramento e risanamento strutturale. L'intervento pubblico deve avere la finalità di scardinare questo approccio, mettendo in campo risorse, mezzi e professionalità, senza tralasciare i nuovi strumenti forniti dalle recenti innovazioni in campo legislativo, quali il potere di ordinanza sindacale per ragioni di sicurezza urbana.

Accanto ai programmi urbani complessi vanno sostenuti gli interventi strutturali nelle Circoscrizioni finalizzati alla sicurezza e alla vivibilità di piccole aree di quartiere sulla base della positiva esperienza condotta nel

2008 e 2009 che ha visto l'assegnazione di un fondo specifico di 800.000 € e la conferma del fondo per il 2010 .

Infine va affrontata con maggiore sistematicità l'attività di prevenzione e contrasto del vandalismo e dei danneggiamenti di beni pubblici e privati, del deturpamenti degli edifici da un lato strutturando, anche in collaborazione con associazioni d volontariato, un monitoraggio dei fenomeni e ripristino dei luoghi danneggiati, dall'altro una attività di contrasto che preveda anche la sperimentazione eventuale di forme di giustizia riparativa, che peraltro il recente “pacchetto sicurezza” ha introdotto.

Manutenere e riqualificare lo spazio urbano ha un forte impatto anche su temi fondamentali come la **sicurezza stradale**. Si tratta di un elemento che emerge con sempre maggiore evidenza e, per tale ragione, il programma Sicurezza Stradale troverà una collocazione operativa in tale ambito.

### **Sicurezza e fenomeno migratorio**

Il maggiore coinvolgimento che alcune tipologie di immigrati danno alla criminalità è innegabile così come è agevole la spiegazione del fenomeno: si tratta di maschi, giovani, senza radici familiari e in condizioni di irregolarità.

E' ampiamente condiviso tra i criminologi che il tasso di devianza degli stranieri regolari è del tutto simile a quello degli italiani mentre il problema dei reati (per lo più di natura predatoria) commessi da stranieri è molto più legata alla condizione di irregolarità.

Ridurre drasticamente l'irregolarità attraverso strumenti più efficaci e razionali del semplice contrasto in termini di ordine pubblico, in quanto potente fattore criminogeno è l'unico modo per ridurre il contributo dei gruppi immigrati al crimine. Capire perché altri gruppi riescono ad integrarsi e sostenere i fattori positivi di integrazione è l'altro passaggio fondamentale. Senza una politica nazionale coerente in materia di immigrazione (gestione dei flussi, controllo degli ingressi, riforma delle possibilità di presenza regolare sul territorio) il problema non potrà che aggravarsi e scaricarsi ulteriormente sui governi locali. Così come crediamo che siano maturi i tempi per affrontare con decisione il tema del diritto di voto per gli stranieri che risiedono stabilmente sul territorio. Occorre una legge nazionale che affermi il diritto di voto, quantomeno amministrativo, come diritto di cittadinanza da acquisire non per discendenza ma per residenza, oltre che come fattore di integrazione.

A livello locale il fenomeno migratorio va affrontato nella sua complessità e trasversalità rispetto alle politiche del Comune sviluppando in particolare azioni che puntino alla promozione della convivenza civile, coesione sociale, riduzione dei conflitti.

La richiesta forte nei confronti del governo di politiche nazionali di gestione dell'immigrazione più idonee a ridurre la clandestinità deve essere accompagnata da azioni locali che possano incidere sulla convivenza civile, coesione sociale, riduzione dei conflitti attraverso la condivisione e l'affermazione delle regole, la conoscenza piena dei doveri e dei diritti dei singoli cittadini, avendo attenzione, anche in questo ambito, a sviluppare politiche di medio lungo periodo come quelle relative alle seconde generazioni.

Nello specifico occorre strutturare spazi di reale confronto e condivisione delle basi comuni di diritti e doveri di cittadinanza al fine di ribadire con forza e riempire di contenuti e azioni un patto per l'integrazione che si fondi sul reciproco riconoscimento.

Puntare al potenziamento dei fattori di integrazione degli stranieri: stabilità sul territorio, conoscenza della lingua, dei servizi, delle principali norme che regolano la vita della città, le regole di convivenza.

Diventa fondamentale contrastare atteggiamenti di “irrigidimento” degli italiani nei confronti degli immigrati: i dati dei nostri sondaggi ci dicono che c'è un ampio consenso rispetto al riconoscimento di alcuni diritti di cittadinanza (es: diritto di voto) ma al contempo un richiamo forte al tema del rispetto delle regole di convivenza (alta percentuale di modenesi che ritiene gravi i conflitti con gli stranieri sia negli spazi pubblici che nei condomini). Il dato segnala certamente la necessità di lavorare maggiormente e a più livelli sulla composizione dei conflitti affrontando con più incisività il tema delle regole di convivenza al fine di prevenire forme di razzismo e xenofobie, con particolare riguardo alle giovani generazioni.

In questo senso vanno potenziati tutti gli interventi di carattere interculturale rivolti ai minori sia a scuola che sul territorio: favorire ogni processo volto ad avvicinare la componente straniera della popolazione alla pratica della cittadinanza:

- promuovere la conoscenza della lingua italiana e sostenere gli obiettivi formativi della scuola dell'obbligo.

- promuovere la reciproca conoscenza, il dialogo interreligioso e la mediazione dei conflitti tra italiani e stranieri
- promuovere la presenza di cittadini stranieri nelle realtà associative locali comprese quelle di volontariato a supporto della polizia locale.
- sostenere le forme di rappresentanza dei cittadini stranieri e percorsi di cittadinanza che vedano il sempre più attivo coinvolgimento delle famiglie immigrate.

Molti conflitti che si determinano sul territorio derivano da una eccessiva concentrazione di famiglie straniere in alcune aree del territorio e i processi di degrado che hanno investito alcuni edifici. Tali situazioni sono riconducibili a tre fattori: il primo riguarda i giovani lavoratori immigrati e soli che sono disposti a vivere anche in condizioni di estremo degrado perché il loro obiettivo prioritario è quello di accumulare reddito; il secondo riguarda la disponibilità, da parte di cittadini italiani e stranieri, a praticare forme di affitto speculativo di unità immobiliari fatiscenti; il terzo riguarda infine la difficoltà per le famiglie straniere ad accedere ad una casa in affitto compatibile con il proprio reddito.

Al fine di prevenire tali concentrazioni si lavorerà su tre direttrici fondamentali: rendere sistematici i controlli sulla idoneità delle abitazioni all'atto della richiesta di residenza e in occasione delle richieste di ricongiungimento per contrastare gli affitti speculativi e i conseguenti processi di degrado che possono investire interi immobili; promuovere un confronto con le associazioni imprenditoriali perché promuovano l'accesso ad una sistemazione abitativa per i giovani lavoratori soli come parte integrante dell'offerta lavorativa; promuovere politiche abitative che, anche attraverso l'attività dell'Agenzia Casa, eviti la concentrazione sul territorio comunale di realtà di disagio e problematicità sociale.

### **Criminalità economica e organizzata**

Occorre potenziare e utilizzare a pieno, coordinandoli, gli strumenti amministrativi e di controllo in possesso dell'Amministrazione per il contrasto dell'illegalità/criminalità economica anche in relazione alla proposta del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Modena di creare un Osservatorio sulla criminalità economica, al quale siamo in grado di dare il nostro contributo, anche con un ruolo di primo piano. Questo significa il controllo e monitoraggio delle licenze commerciali, dei passaggi di proprietà, soprattutto nei pubblici esercizi, monitorare il mercato delle transazioni immobiliari attraverso i dati del catasto, controllo dei cantieri privati e delle attività economiche in ordine alla regolarità e sicurezza sul lavoro, contrastare eventuali forme di caporalato, pre-

stare attenzione all'ingresso nel mercato immobiliare, soprattutto in questo momento di crisi, di soggetti che mirano al riciclaggio. Ma significa anche dare nuovo slancio alla collaborazione con le Associazioni di categoria del commercio, dell'industria e dell'artigianato, nonché con le Associazioni dei consumatori, per sviluppare ulteriormente i programmi in atto e dare seguito ad alcune idee emerse dallo stesso mondo delle imprese.

Al contempo mantenere alto il livello di attenzione sugli appalti pubblici attraverso la significativa esperienza dell'osservatorio sugli appalti pubblici e la metodologia di gare di appalto che privilegiano la metodologia del prezzo economicamente più vantaggioso e non al massimo ribasso.

Per la rilevanza delle interrelazioni che il tema della illegalità economica ha con la sicurezza e regolarità del lavoro verranno altresì implementate le azioni già sviluppate nell'ambito del programma Sicurezza sul lavoro, con particolare riguardo al coordinamento con gli enti di Controllo (INAIL, INPS, DSL, DPL) nonché con le forze di polizia finalizzato al controllo della regolarità delle imprese.

### **La mediazione sociale e dei conflitti**

Anche l'azione di mediazione sociale e dei conflitti, per quanto detto in premessa, va ricondotta ad unità perché occorre un'unica strategia, pur con modalità di approccio diversificate che tengano conto delle particolarità delle diverse situazioni. Esistono infatti attività di mediazione rivolte ai giovani, agli stranieri, nei luoghi pubblici, a scuola, nei condomini, ma la gestione dei conflitti sul territorio rappresenta una delle sfide più cogenti per chi si occupa di queste tematiche.

I conflitti di territorio vengono trattati in maniera coordinata tra ufficio Politiche per la sicurezza, Polizia Municipale, Settore interventi economici, servizio di mediazione dei conflitti "Punto d'accordo" e riguardano principalmente tre tipologie di conflitti intergenerazionali, conflitti tra attività economiche e residenti, conflitti di carattere interculturale, conflitti di condominio.

Occorre quindi proseguire tali interventi mettendo a frutto l'esperienza maturata per renderli maggiormente sistematici e nello specifico:

- continuare a monitorare gli effetti della regolamentazione comunale su phone center e negozi etnici che ha contribuito ad una attenuazione dei problemi che l'assenza di una regolamentazione nazionale specifica aveva creato sul territorio, qualificando, attraverso corsi di formazione specifici i gestori di tali attività

- incentivare ulteriormente l'utilizzo dei referenti per la sicurezza da parte dei gestori di attività economiche, in particolare pubblici esercizi, che insistono su aree interessate da forte affluenza di avventori, al fine di prevenire e superare conflitti con la residenza; Individuare, nell'ambito della nuova regolamentazione regionale sui pubblici esercizi criteri più restrittivi di carattere strutturale, gestionale, professionali per le nuove aperture di Pubblici esercizi e in occasione dei cambi di gestione, al fine di prevenire conflitti con la residenza.
- continuare a sperimentare, in collaborazione con le Circoscrizioni, interventi strutturali finalizzati alla mediazione dei conflitti sulla base di positive esperienze (parchetto S. Giovanni Bosco, Parco Amendola, Piazzale Alessandrini, Piazzale Riccò)
- individuare in Centro Storico alcune aree da destinare al ritrovo di preadolescenti/adolescenti al fine di scoraggiare l'utilizzo delle piazze del Centro Storico e superare situazioni conflittuali con la residenza
- potenziare gli interventi di sostegno presso quei gruppi informali che creano disturbo sul territorio a causa di comportamenti che derivano da situazioni personali e/o familiari di disagio, strutturando percorsi di sostegno scolastico o lavorativo e più in generale di inserimento sociale.
- prestare particolare attenzione alle aree verdi (ma anche a piazze e altre aree pubbliche) che spesso diventano luoghi di ritrovo per diversi target di popolazione e dove occorre intensificare, anche attraverso l'utilizzo dei volontari della sicurezza, GEV e GEEL percorsi di di educazione all'uso civico di tali aree
- definire, rispetto ai conflitti tra italiani e stranieri, interventi che consentano di prevenire situazioni di sovraffollamento abitativo e la concentrazione di stranieri in particolari condomini o zone della città in quanto produttivi di situazioni conflittuali, situazioni di segregazione abitativa che non favorirono percorsi di vera integrazione. Tale obiettivo è da perseguire anche attraverso una regolamentazione specifica in grado di trovare un equilibrio tra il diritto degli stranieri all'iscrizione anagrafica e al ricongiungimento familiare e la prevenzione di situazioni di sovraffollamento, individuando i requisiti (igienico sanitari e strutturali) di idoneità di un alloggio e rafforzare gli interventi di verifica di tali requisiti sia al momento dell'iscrizione anagrafica sia in occasione dei ricongiungimenti. Solo sulla base di situazioni di normalità è possibile innestare efficacemente quei progetti di mediazione culturale e dei conflitti all'interno dei condomini.

## *Educazione alla legalità, prevenzione della devianza giovanile, azioni per la tutela dei minori*

Le politiche di sicurezza urbana non possono non interrogarsi sul tema della prevenzione del disagio e della devianza giovanile attraverso l'educazione alla legalità e alla cittadinanza. Spesso le vittime di reati commessi da minori sono altri minori; i minori hanno spesso meno capacità di autotutela, avvertono più degli adulti l'insicurezza di alcune zone della città. Allo stesso tempo i comportamenti e gli stili di vita dei giovani, soprattutto nello spazio pubblico, possono generare disturbo, disagio, insicurezza.

L'intervento sociale nel campo delle problematiche giovanili presenta quindi elementi di estrema complessità: il tema della prevenzione del disagio e della devianza giovanile si snoda sul terreno della prevenzione primaria e delle politiche di promozione sociale dei giovani, su quello della prevenzione secondaria mirata ai soggetti a rischio (sia come autori che come vittime di reati) e su quello della mediazione sociale e penale, riduzione del danno, recupero.

Si tratta quindi di dare organicità a tali interventi condividendo tra più soggetti, non solo istituzionali, analisi dei fenomeni e priorità di intervento, strumenti (Ente locale, azienda USL, Forze di polizia, sistema giudiziario, associazioni di volontariato). Si pone in generale il tema del rapporto tra i giovani e la città che è il luogo di eccellenza delle relazioni sociali quando gli spazi pubblici diventano luoghi di identità, di socializzazione, di responsabilizzazione, di pratiche di gestione ma che può anche diventare luogo del conflitto e della violenza.

I filoni di intervento su cui continuare a concentrare le azioni saranno:

- percorsi di educazione alla legalità e per la sicurezza dei ragazzi a scuola e sul territorio
- interventi di prevenzione precoce del disagio giovanile individuando i fattori di rischio familiari e ambientali (nuclei monoparentali, famiglia socialmente deprivate, famiglie con scarse competenze educative)
- azioni di prevenzione e riduzione dei comportamenti a rischio
- azioni di prevenzione della dispersione scolastica
- azioni di mediazione penale e giustizia riparativa

Particolare attenzione verrà posta al tema relativamente nuovo per l'Italia: quello della seconda generazione di immigrati.

La seconda generazione di stranieri è la categoria tra gli immigrati maggiormente esposta ad una situazione di vulnerabilità sociale e occorrerà lavorare sulla prevenzione dei fattori di rischio per prevenire fenomeni di devianza e comportamenti a rischio di questa specifica fascia di popolazione.

Occorre lavorare anche sul terreno delle politiche di riduzione dei comportamenti a rischio legati alle esigenze di vivere la città e gli spazi urbani con tempi e modalità non tradizionali dei servizi verso un approccio di prossimità e di lavoro nei contesti territoriali e nei luoghi di ritrovo dei giovani. Si pensi solo al tema della sicurezza stradale legato all'uso/abuso di sostanze. Temi a loro volta legati in generale alla percezione e al concetto di rischio che sembrano esprimere i ragazzi come un continuo percorso tra normalità e devianza.

Particolare attenzione verrà posta al tema del bullismo proseguendo gli interventi nelle scuole a cura di operatori specializzati sul tema ma avviando anche progetti sul territorio sensibilizzando e formando più soggetti su questo tema per offrire ai ragazzi l'opportunità di avere degli interlocutori attenti e formati anche al di fuori dell'ambito scolastico (centri di aggregazione ricreativi, sportivi ecc.). Occorre in definitiva potenziare una rete di capacità diffuse sul territorio in grado di intercettare i ragazzi con più fattori di rischio rispetto a comportamenti devianti e avere la capacità di realizzare percorsi di sostegno e accompagnamento in sinergia con i servizi sociali ed educativi.

### **Prevenire i reati e aiutare le vittime**

La prevenzione dei reati e l'aiuto alle vittime è uno dei terreni su cui gli Enti Locali possono sviluppare una significativa attività, in collaborazione con le Forze di polizia. Le azioni sono state sviluppate nell'ambito di un "Protocollo d'intesa finalizzato a migliorare i servizi di aiuto alle vittime" tra Comune, Questura, Comando dei Carabinieri, Guardia di Finanza.

### **Le campagne di prevenzione**

Gli interventi realizzati hanno affrontato diverse problematiche e raggiunto diversi target di popolazione, con particolare riguardo a quei reati maggiormente impattanti come le truffe in casa a danno di anziani, i furti in appartamento, le aggressioni nonché reati molto diffusi come i borseggi nei luoghi affollati (marcati, fiere, mezzi di trasporto), furti di oggetti personali ecc.

Diversi anche gli strumenti e i canali di informazione utilizzati: incontri pubblici nei luoghi di socializzazione degli anziani, luoghi molto frequentati come ipermercati, uffici postali, stazioni ferroviarie; manuali e volantini con consigli utili, video, stampa e TV locali. I soggetti coinvolti sono stati diversi: ATCM,



FFSS, Ipermercati, Associazione Comitati anziani. Poste Italiane, HERA, Consorzio Mercato Novi Sad e Albinelli, Sindacati Pensionati.

Rispetto alla prevenzione verranno sviluppati ulteriormente i percorsi in essere focalizzando l'attenzione su fenomeni maggiormente impattanti come le truffe in casa a danno di presone anziane e i furti in appartamento. Per garantire una attività davvero efficace, l'azione di prevenzione deve essere continua nel tempo e pertanto tali azioni verranno confermate e rese sistematiche.

Va tuttavia sottolineato che l'attività di prevenzione dei reati sconta la mancanza di statistiche della delittuosità disaggregate a livello locale e georeferenziate. La disponibilità di tali dati consentirebbe di individuare eventuali zone di concentrazione dei diversi reati (quelle che nei paesi anglosassoni vengono definite hot spot), quantomeno quelli di natura predatoria. Se poi fosse disponibile, come avviene da tempo in altri paesi, il dato sulla tipologia di vittima per singolo reato si potrebbero realizzare campagne di prevenzione molto più efficaci.

Si verificherà, nell'ambito di accordi istituzionali la possibilità di estrapolare tali dati dalle banche dati ministeriali o attivare modalità di registrazione dei reati che consentano tale analisi a livello locale.

### Gli sportelli “Non da soli”

Sul fronte dell'aiuto alle vittime nel nostro territorio sono attivi dal 1997 tre sportelli di aiuto alle vittime denominati “Non da Soli” gestiti da associazioni di volontariato che hanno costituito un punto di riferimento, soprattutto per persone anziane, per un supporto di tipo materiale e psicologico.

Da aprile 2007 è stata avviata la sperimentazione di un fondo per il risarcimento di danni derivanti da alcune fattispecie di reati (furti su auto, furti in appartamento, borseggi).

Tale attività verrà mantenuta, valorizzando maggiormente il ruolo degli URP delle Circoscrizioni nella gestione del fondo per la raccolta delle richieste e per l'espletamento dell'iter amministrativo e valutando, rispetto alle risorse finanziarie disponibili, l'opportunità di estendere il risarcimento ad altre fattispecie di reati.

### Lo sportello SOS truffa

Il Comune di Modena ha cofinanziato, assieme alla Provincia di Modena e i Comuni capo Distretto l'apertura (ottobre 2006) dello Sportello SOS truffa, gestito dalle Associazioni dei Consumatori, e continua a sostenerne i costi di ge-

stione. Finalità dello sportello è quella di dare informazioni ai cittadini su come prevenire truffe e raggiri e di prestare assistenza a quei cittadini che ne sono rimasti vittime. Parte integrante dell'attività dello sportello è anche quella di organizzare corsi di formazione congiunta tra operatori dello sportello, operatori di Polizia Municipale e Forze dell'ordine sui fenomeni maggiormente diffusi al fine di delineare azioni integrate di prevenzione e contrasto. Il Comune di Modena si è assunto anche il compito di realizzare due indagini specifiche di vittimizzazione per rilevare l'entità e la tipologia dei fenomeni al fine di indirizzare al meglio le attività di prevenzione.

Verrà pertanto mantenuto l'impegno dell'Amministrazione nel mantenere e sviluppare tale attività, sulla base di una positiva valutazione dei risultati raggiunti, monitorando il fenomeno e le sue evoluzioni e programmando, assieme alle Associazioni dei Consumatori e alle forze dell'ordine, conseguenti adattamenti delle attività sul territorio comunale e provinciale.

#### Il Fondo sicurezza presso la Camera di Commercio

Il Comune di Modena ha contribuito fin dalla sua istituzione nel 1999 al Fondo Sicurezza della la Camera di commercio per contributo alle attività economiche per l'installazione di misure di difesa passiva con un contributo di 25.000 € annui. Confermando l'impegno del Comune di Modena, si ritiene opportuno fare una valutazione maggiormente approfondita dell'esperienza in collaborazione con la Camera di commercio, le forze dell'ordine e le Associazioni economiche. A dieci anni dall'avvio dell'iniziativa occorre infatti fare una analisi sulla diffusione dei sistemi di difesa passiva e tra quali attività, verificare la loro funzionalità e attualità, se esiste una buona copertura tra le attività economiche più a rischio, se c'è stato nel tempo una manutenzione e un adeguamento tecnologico. Tale valutazione sarà inoltre occasione per aggiornare in maniera più puntuale i bisogni di sicurezza degli operatori economici.

Inoltre, partendo dalla considerazione che i sistemi di difesa passiva rappresentano ormai uno strumento indispensabile per la sicurezza delle attività economiche, nell'ambito della definizione dei “Nuovi criteri di programmazione degli esercizi di somministrazione di alimenti e bevande” che il Comune si sta dando sulla base degli indirizzi regionali, verrà previsto l'obbligo, nel caso di nuove aperture, trasferimento di attività o modifiche edilizie ai locali, di installare sistemi di adeguata sicurezza (telecamere, sistemi antintrusione, nebbiogeni, altri sistemi passivi quali casse a tempo, blindature, dispositivi antitaccheggio e vetri antisfondamento).

## La Fondazione Emiliano Romagnola vittime di reati

Infine il Comune di Modena, socio fondatore della Fondazione Emiliano Romagnola vittime reati, continuerà a contribuire annualmente al fondo di gestione della Fondazione che ha la finalità di risarcire tempestivamente le vittime di reati e/o le loro famiglie. Nello specifico la Fondazione interviene "a favore delle vittime dei reati, compresi gli appartenenti alle forze di polizia nazionali e alla polizia locale, quando, da delitti non colposi, ne derivi la morte o un danno gravissimo alla persona. Per danno gravissimo alla persona si intendono i danni arrecati ai beni morali e materiali che costituiscono l'essenza stessa dell'essere umano, come la vita, l'integrità fisica, la libertà morale e sessuale"

L'intervento - volto a permettere alla vittima o alla sua famiglia di affrontare nell'immediato lo choc determinato da un grave crimine, mediante un intervento rapido, spesso in denaro - è attivato sia "quando il fatto sia avvenuto nel territorio regionale, sia quando sia avvenuto fuori del territorio regionale, ma abbia come vittime cittadini residenti in Emilia-Romagna La richiesta d'intervento viene sempre rivolta alla Fondazione dal Sindaco sia esso del Comune in cui è avvenuto il fatto ovvero del Comune di residenza della vittima. Ad oggi il comune di Modena ha inoltrato 6 richieste di risarcimento, tutte accolte, per un totale di 43.000 € elargiti alle vittime.

### **Sicurezza e differenza di genere**

Infine, ma non in ordine di importanza: tenere conto che la questione sicurezza è anche una questione di genere. Gli autori di reato sono per il 90% maschi, questo significa che tutti i reati con contatto quando la vittima è donna si caratterizzano anche come potenziale aggressione sessuale. Che la maggior preoccupazione delle donne non ha niente di irrazionale. Che la presenza delle donne nello spazio pubblico produce sicurezza, mentre una presenza unicamente maschile, insicurezza.

Il tema della violenza alle donne va dunque impostato in una prospettiva che riconosca la disuguaglianza esistente nei rapporti tra i due generi e i pregiudizi culturali dominanti. Riteniamo che politiche corrette di prevenzione della violenza sulle donne debbano partire dal riconoscimento del conflitto di genere, dell'intreccio tra spazio pubblico e privato, dalla necessità di un'opera di prevenzione primaria e secondaria che si basi sulla responsabilizzazione degli uomini.

Le indagini di vittimizzazione ci dicono che oltre il 50% delle donne subiscono nell'arco della propria vita un episodio di violenza di vario tipo, di cui oltre l'80% in ambito domestico.

In questo senso la fitta rete di attività di sensibilizzazione, prevenzione e presa in carico degli episodi di violenza va sostenuta e rafforzata nell'ambito dello specifico protocollo in essere tra Comune, Provincia, Prefettura, aziende sanitarie, rete delle associazioni femminili. E' in questo quadro che vanno inserite le molte azioni inserite nel Piano per il benessere sociale e sanitario.

Anche la maggiore insicurezza che le donne avvertono rispetto agli spazi pubblici e al vivere la città in piena autonomia è certamente legata alla paura di subire atti di violenza.

I sentimenti di sicurezza e insicurezza non sono quindi “neutri” e, pertanto, non è costruire una mappa “oggettiva” dei luoghi a rischio o percepiti tali: l'appartenenza ad un genere o all'altro vuol dire anche parlare di diversi contesti relazionali, di diversi stili di vita e comportamento, di diversi spazi di autonomia, di diverse percezioni. Certo è però che una città sicura per le donne è una città sicura per tutti

Per le donne avere paura significa anche darsi i mezzi per evitare le situazioni rischiose e, pertanto, le donne, si autolimitano evitando le situazioni rischiose o considerate tali, riducendo di fatto i propri spazi di libertà. Le politiche di sicurezza “di genere” devono tendere pertanto ad ampliare questo spazio di libertà.

Questo approccio alle politiche di sicurezza che assume il punto di vista femminile è strettamente connesso con l'organizzazione e la qualità degli spazi pubblici, con il tema dei tempi e orari della città, con le trasformazioni sociali.

In altri termini, la possibilità di rimanere vittime di un reato è fortemente legata agli stili di vita: le donne sono poi più vittimizzate nei contesti urbani del Centro Nord dove hanno stili di vita (lavorano di più e sono quindi fuori di casa più spesso, si spostano in fasce orarie anche tardo serali ecc.) che le porta ad una maggiore esposizione al rischio soprattutto per i reati come scippi, borseggi, furti di auto e su auto.

Da questo punto di vista occorre cominciare ad attivare con maggiore sistematicità campagne di informazione per la prevenzione dei reati attraverso meccanismi di autodifesa e autoprotezione in senso lato.

Su questo terreno, in collaborazione con la Scuola Interregionale di Polizia Locale sono stati realizzati due corsi di autodifesa al fine di definire un modello

non centrato esclusivamente sugli aspetti fisici dell'autodifesa ma in grado di affrontare in maniera approfondita gli aspetti psicologici che entrano in gioco nel caso di una aggressione e soprattutto le strategie da mettere in atto per evitare situazioni a rischio.

Approfondire quindi con le donne una riflessione sulle cosiddette “strategie di evitamento” che si mettono in atto per capire quali azioni sviluppare per garantire maggiori spazi di autonomia e libertà per le donne dal momento che la libertà, in questo caso, è un prodotto della sicurezza e non viceversa.

L'amministrazione patrocinerà pertanto quei corsi di autodifesa che rispondono a tale modello.

Rafforzare inoltre la riflessione sull'organizzazione degli spazi e la sicurezza ambientale partendo dall'analizzare il rapporto delle donne con lo spazio fisico e sociale, dalla casa ai luoghi pubblici, dalla mobilità alla carenza di infrastrutture. E' attraverso questo percorso che si può arrivare ad individuare con l'ottica delle donne, rispetto al proprio quartiere e ai propri ambiti di vita, gli elementi di insicurezza degli spazi: mancanza di controllo formale o informale; luoghi monofunzionali che ad una certa ora si svuotano, luoghi con parti nascoste o poco illuminate, mancanza di punti di riferimento in caso di emergenza.

### **Valorizzare e sostenere il ruolo dell'associazionismo**

L'attività e il ruolo delle associazioni in materia di sicurezza urbana si è sviluppata su più livelli:

- attraverso la collaborazione con le Circoscrizioni che, utilizzando il fondo destinato a progetti sulla sicurezza e vivibilità del territorio hanno incentivato azioni di animazione sociale del territorio in senso ampio creando
- attraverso progetti propri delle associazioni che, anche grazie ai contributi della Regione Emilia Romagna destinati alle Associazioni per progetti di prevenzione sociale dell'insicurezza, hanno sviluppato una propria progettualità su una serie di tematiche legate ai temi della sicurezza urbana come la mediazione dei conflitti, la prevenzione del disagio giovanile, il dialogo interculturale ecc.

Una attività di lungo corso che ha creato una cultura diffusa della sicurezza urbana e una altrettanto diffusa capacità di lettura dei fenomeni e di capacità di intervento.

In molteplici casi l'attività delle Associazioni fanno parte integrante degli interventi sulla sicurezza urbana nelle diverse zone della città. Si tratta di un capitale da preservare e valorizzare, indirizzando al contempo le attività verso priorità condivise.

In questo senso le Associazioni continueranno ad essere un interlocutore privilegiato dell'amministrazione sia a livello di definizione delle politiche di sicurezza della città, attraverso il confronto con gli organismi rappresentativi del terzo settore, sia a livello territoriale per lo sviluppo di progetti specifici.

### **Sicurezza e marginalità sociale: gli interventi su tossicodipendenza e prostituzione**

La presenza di persone tossicodipendenti, in quanto rimanda alla presenza del fenomeno dello spaccio, e la presenza di prostituzione sul territorio hanno certamente un impatto significativo sulla percezione di sicurezza dei cittadini anche in relazione allo stretto legame che il cambiamenti nell'organizzazione di questi due mercati hanno avuto con il fenomeno migratorio.

Premesso che la repressione dello spaccio e il contrasto allo sfruttamento della prostituzione sono di stretta competenza delle forze dell'ordine, sebbene vengano tuttora garantite importanti collaborazioni della Polizia Municipale su entrambi i fronti, il lavoro dell'Amministrazione Comunale continuerà a concentrarsi sui soggetti deboli di questi due mercati attraverso lo sviluppo di politiche di prevenzione primaria, secondaria e di riduzione del danno.

In particolare gli interventi di strada per la riduzione del danno hanno assunto una forte valenza nell'ambito delle politiche di sicurezza urbana attraverso un lavoro di progressivo affinamento delle modalità di intervento sul territorio che nel tempo hanno creato una situazione di equilibrio tra la necessità di continuare a raggiungere questo tipo di utenza direttamente sul territorio e il contenimento dell'impatto sulla sicurezza che queste presenze possono determinare.

Anche la visibilità dei servizi di riduzione del danno può creare allarme e, pertanto, la sfida è stata quella di operare una assunzione esplicita di una funzione di assicurazione del lavoro sociale senza che ciò andasse a scapito degli obiettivi di tutela di utenti in condizioni di marginalità e degli interventi di riduzione del danno.

Questo obiettivo è stato raggiunto, oltre che attraverso una modifica delle modalità operative anche attraverso una forte azione di comunicazione rivolta ai cittadini sugli effetti positivi degli interventi di riduzione del danno sulla sicurezza.

E' il caso dell'Unità di strada del SERT che svolge una importante attività di scambio di siringhe usate con siringhe nuove sia al fine di evitarne l'abbandono sul territorio sia come attività di prevenzione sanitaria, con particolare riguardo all'HIV. Questo obiettivo viene altresì perseguito attraverso le due macchine scambia siringhe.

Tali interventi vanno pertanto mantenuti in quanto contribuiscono direttamente e concretamente a gestire e ridurre l'impatto sul territorio della presenza di quella tipologia di consumatori più connotati da fattori di marginalità sociale.

Anche rispetto al fenomeno della prostituzione verrà mantenuto e ulteriormente consolidato l'approccio di forte integrazione tra lavoro sociale e lavoro di polizia nell'ambito del progetto "Oltre la strada", gestito dall'Assessorato ai Servizi Sociali nell'ambito di una rete regionale di intervento, che ha incidere, attraverso un lavoro di tipo sociale, anche sugli aspetti criminali del mercato della prostituzione.

La gestione di percorsi di uscita dal mondo della prostituzione e reinserimento lavorativo e sociale di persone in condizioni di sfruttamento sessuale comporta infatti un lavoro di rete a diversi livelli:

- una rete di accoglienza diversificata capace di accogliere donne sia maggiorenni che minorenni che abbandonare la prostituzione (cooperative sociali, enti assistenziali, Associazioni)
- la gestione di precisi programmi individualizzati di protezione sociale e il sostegno per la regolarizzazione delle donne
- un lavoro comune con le forze dell'ordine in quanto i percorsi di accoglienza spesso vengono avviati sulla base di denunce da parte delle vittime della tratta o sfociano nella disponibilità delle donne a sporgere denuncia

Questo lavoro ha consentito quindi di avviare e concludere numerose indagini di Polizia che hanno portato a numerose operazioni nei confronti delle organizzazioni dedite al traffico e allo sfruttamento.

### **3.4 – Il modello di governo**

La scelta di prevedere un Assessorato alla qualità e sicurezza urbana  
Le politiche di sicurezza del Comune sono ormai politiche "mature" in quanto si è consolidato un approccio:

- integrato - capacità di intervenire sui problemi con diversi strumenti e con il concorso di più attori
- interistituzionale - le intese con le Autorità Provinciali di Pubblica Sicurezza hanno consentito di condividere le priorità di intervento e portare su tavoli istituzionali di confronto i bisogni di sicurezza dei cittadini che solo il Comune ha la capacità di raccogliere nella loro complessità sia attraverso la Polizia Municipale che nella costante interlocuzione con il territorio (cittadini singoli e organizzati, organizzazioni sindacali, economiche, del terzo settore)
- intersettoriale - molte politiche settoriali (sociali educative, abitative, urbanistiche) hanno assunto l'ottica della sicurezza, elemento che ha consentito di capitalizzare un patrimonio di progetti e interventi, spesso con carattere di complessità e consistenza economica come quelli relativi alla rigenerazione/riqualificazione urbana.

L'assessorato risponde quindi ad un modello non esclusivamente incentrato sull'intervento della polizia municipale e ha l'ambizione di sviluppare e orientare in maniera ancora più pregnante le politiche dell'Ente verso gli obiettivi di miglioramento della sicurezza della città, uscendo dallo stereotipo del sindaco-sceriffo e di prefigurare, pertanto, un'alternativa credibile.

Tutte queste attività che si intendono sviluppare, come descritte in precedenza **non possono infatti essere dirette da un solo assessorato e gestite direttamente da un'unica unità organizzativa**: si rischierebbe infatti di comprendere una fetta troppo consistente dell'attività del Comune. Ma **in parte gestite ed in parte coordinate sì**; e questo rappresenta il vero **punto di forza** della proposta. E il coordinamento deve essere effettivo, riconosciuto e sancito formalmente così come devono essere a disposizione le leve finanziarie e organizzative; altrettanto chiaramente devono essere previsti momenti di integrazione con l'attività di altri settori quali l'Istruzione, le politiche sociali, le politiche giovanili, ecc.

La sicurezza urbana rappresenta un problema complesso, che anche sul piano organizzativo e gestionale deve essere affrontato tenendo conto di tale complessità; è quindi necessario prevedere un coordinamento tra gli assessori con competenze in materia, diretto dal sindaco o, in sua vece, dall'assessore con delega alla qualità e sicurezza dello spazio pubblico

E' altrettanto indispensabile istituire una struttura organizzativa che svolga un'azione di coordinamento relativamente all'attività della Polizia Municipale,



dell'ufficio politiche per la sicurezza urbana, alla manutenzione e alla pulizia degli spazi pubblici, agli interventi sociali in strada, ai progetti di riqualificazione urbana finalizzati alla sicurezza, alle politiche per l'immigrazione, alle attività di animazione dello spazio pubblico e alle attività commerciali

E' infine necessario perseguire una modalità **partecipativa**, attraverso momenti periodici di coinvolgimento e concertazione con le **Organizzazioni sindacali e sociali, del volontariato e ricreative**.

La sicurezza si declina anche in azioni volte a coinvolgere i cittadini nella progettazione, gestione e cura degli spazi pubblici urbani e nella costruzione di una comunità coesa. Analogamente, è fondamentale riprendere e rafforzare il dialogo con le numerose **Associazioni degli stranieri**, presenti a Modena: le politiche di inclusione, la diffusione del principio di legalità e del rispetto delle regole, la conoscenza piena dei doveri e dei diritti dei singoli cittadini, compresi coloro che provengono da altre realtà, passa senza dubbio attraverso il confronto e il dialogo.

I contenuti della politica locale di sicurezza dovrebbero essere quindi il risultato di un continuo confronto: se si considerano le politiche di sicurezza come politiche strategiche per la città questo implica automaticamente la definizione di un programma condiviso con altri soggetti del territorio sia di carattere istituzionale che espressione del tessuto sociale ed economico della città: associazioni economiche e di categoria, sindacati, comitati di cittadini, terzo settore, mondo della scuola, rappresentanza delle comunità di immigrati, Enti e Istituzioni

Verranno quindi definiti i soggetti che faranno parte di una sorta Conferenza Locale da convocare periodicamente come momento di concertazione della strategia complessiva di sicurezza per la città ma anche come costruzione di una rete di soggetti in grado di agire collettivamente per far fronte ad un problema sociale rispetto al quale nessuna agenzia, organizzazione o sistema da solo riuscirebbe ad incidere significativamente. Inoltre la sicurezza non è un bene neutrale (sicurezza assume significati diversi a seconda del genere, età, etnia) e, allo stesso tempo, deve fondarsi socialmente. Pertanto un programma realistico, condiviso e realizzabile deve passare necessariamente attraverso la mediazione delle priorità espresse dai diversi portatori di interessi.

Il salto di qualità del contratto potrebbe quindi essere rappresentato dal fatto che altri soggetti, oltre a Comune e Prefettura, entrino a far parte in maniera formale alla definizione delle politiche locali di sicurezza. Le linee di intervento individuate dalla conferenza devono essere tradotte in azioni specifiche che definiscano: contenuti, strumenti, metodologie di realizzazione, soggetti coinvolti,

risorse disponibili, responsabilità, criteri di valutazione dei risultati. All'interno della partnership verrà individuato un gruppo esecutivo più ristretto responsabile dell'andamento delle azioni previste e che vengono portate avanti dai cosiddetti gruppi di implementazione, ognuno dei quali presidia una materia specifica.

Il presente documento di indirizzo, frutto del confronto con i diversi soggetti del territorio, verrà quindi corredato da una serie di progetti operativi che attengono ai diversi ambiti di intervento e che coinvolgono i soggetti, istituzionali e no, più interessati. Ogni progetto dovrebbe contenere obiettivi specifici, risorse disponibili, responsabilità, piano di valutazione.

Un piano di lavoro di questo tipo implica che la realizzazione delle azioni poggia sull'attività di diversi soggetti e quindi una responsabilità diffusa a cui deve fare da contraltare l'individuazione di un Gruppo di Pilotaggio in grado di presidiare la realizzazione dei diversi interventi.

### ***Il ruolo delle Circoscrizioni***

Le politiche integrate di sicurezza, come già detto, devono valorizzare l'ascolto e la partecipazione della comunità locale, nelle sue diverse espressioni, quale contributo indispensabile per definire al meglio le problematiche di sicurezza oggettiva e percepita dei diversi territori e mettere in atto strategie mirate di prevenzione e contrasto dei fenomeni rilevati.

Le Circoscrizioni, quali articolazioni territoriali dell'amministrazione svolgono da anni il ruolo di ascolto e confronto con le diverse espressioni del tessuto sociale, associativo, produttivo dei diversi territori, al fine di definire in maniera condivisa e partecipata le specifiche esigenze territoriali in materia di sicurezza e vivibilità, nell'ottica di definire compiutamente finalità, obiettivi e priorità degli interventi da attuare.

In questo senso le Circoscrizioni, nell'ambito delle Politiche di sicurezza messe in campo dall'Amministrazione Comunale, sono state valorizzate anche quali interlocutori della Prefettura e delle Forze dell'ordine nell'ambito delle periodiche riunioni del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, allargate ai presidenti di Circoscrizioni, quale sede privilegiate per manifestare gli specifici problemi di insicurezza dei territori su cui è prioritario intervento delle forze dell'ordine.

La capacità di svolgere questo ruolo poggia in larga parte sulla stretta collaborazione con la Polizia Municipale, grazie alle riorganizzazioni messe in atto nel corso degli anni per rendere maggiormente territorializzata e qualificata la capacità di intervento.

Nella propria autonomia organizzativa ogni Circoscrizione ha utilizzato durante la scorsa consigliatura diversi strumenti di interlocuzione con il territorio al fine di rilevare ed analizzare i bisogni di sicurezza: la circoscrizione 1 attivando i Tavoli sulla sicurezza nelle diverse zone; la Circoscrizione 2 attraverso l'Osservatorio sulla sicurezza di cui fanno parte tutte le realtà associative del territorio; la Circ. 3 attivando di volta in volta percorsi di confronto e soluzione dei problemi con gruppi di residenti; la Circoscrizione 4 attraverso la rete degli Urpisti di quartiere.

Queste esperienze vanno valorizzate valutando l'opportunità di dotarsi di un sistema più uniforme di interlocuzione con i cittadini nei diversi territori che richiede uno sforzo di maggiore coordinamento istituzionale. Riteniamo infatti che debba essere individuata una modalità organizzativa, di carattere continuativo e strutturato, che consenta di razionalizzare e unificare i momenti di ascolto e interlocuzione con il territorio.

### **Il ruolo del Consiglio Comunale**

Fin dalla sottoscrizione del protocollo di Intesa tra Comune e Prefettura è stato riconosciuto al Consiglio Comunale un ruolo importante nella definizione degli indirizzi in materia di sicurezza urbana attraverso:

- la partecipazione periodica dei capigruppo alle riunioni del C.P.O.S.P.
- Consigli Comunali tematici sulla sicurezza urbana e relazione del Prefetto sulla attività di contrasto delle forze dell'ordine

Anche in relazione alla definizione degli impegni del Patto per Modena Sicura tali momenti di coinvolgimento verranno mantenuti e verrà posta l'esigenza di prevedere una seduta annuale del Consiglio Comunale sulla sicurezza alla presenza del Prefetto.

*Allegato*

*Deliberazione del Consiglio Comunale di Modena del 3 Maggio 2010*

## COMUNE DI MODENA

### DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

L'anno duemiladieci in Modena il giorno tre del mese di maggio ( 03/05/2010 ) alle ore 14:40, regolarmente convocato, si è riunito il Consiglio Comunale in seduta pubblica per la trattazione degli oggetti iscritti all'ordine del giorno (1^ convocazione)

Hanno partecipato alla seduta:

1	Pighi Giorgio	Sindaco	SI	22	Guerzoni Giulio	SI
2	Liotti Caterina Rita	Presidente	SI	23	Leoni Andrea	SI
3	Pellacani Gian Carlo	Vice Presidente	SI	24	Manfredini Mauro	SI
4	Andreana Michele		SI	25	Morandi Adolfo	SI
5	Artioli Enrico		SI	26	Morini Giulia	SI
6	Ballestrazzi Vittorio		SI	27	Pini Luigi Alberto	SI
7	Barberini Stefano		SI	28	Prampolini Stefano	SI
8	Barcaiuolo Michele		SI	29	Ricci Federico	SI
9	Bellei Sandro		SI	30	Rimini Stefano	SI
10	Bonaccini Stefano		SI	31	Rocco Francesco	SI
11	Campioli Giancarlo		SI	32	Rossi Eugenia	SI
12	Caporioni Ingrid		SI	33	Rossi Fabio	SI
13	Celloni Sergio		SI	34	Rossi Nicola	SI
14	Cornia Cinzia		SI	35	Sala Elisa	SI
15	Cotrino Salvatore		SI	36	Santoro Luigia	SI
16	Dori Maurizio		SI	37	Taddei Pier Luigi	SI
17	Galli Andrea		SI	38	Torrini Davide	SI
18	Garagnani William		SI	39	Trande Paolo	SI
19	Glorioso Gian Domenico		SI	40	Urbelli Giuliana	SI
20	Goldoni Stefano		SI	41	Vecchi Olga	SI
21	Gorrieri Franca		SI			

e gli Assessori:

1	Alperoli Roberto	NO	6	Nordi Marcella	SI
2	Arletti Simona	NO	7	Pini Graziano	SI
3	Colombo Alvaro Vito G.	SI	8	Poggi Fabio	SI
4	Maletti Francesca	SI	9	Querzé Adriana	SI
5	Marino Antonino	SI	10	Sitta Daniele	SI

Ha partecipato il Vice Segretario Generale del Comune Maria Teresa Severini

La PRESIDENTE Caterina Rita Liotti pone in trattazione il seguente

#### OGGETTO n. 29

Prot. Gen: 2010 / 42243 - PM - POLITICHE PER LA SICUREZZA DELLA CITTA' E DEI CITTADINI: LINEE DI INDIRIZZO - APPROVAZIONE  
(Relatore Assessore Marino )

OMISSIS

Concluso il dibattito la PRESIDENTE sottopone a votazione palese, con procedimento elettronico, la sotto riportata proposta di deliberazione che il Consiglio comunale approva a maggioranza di voti con il seguente esito:

Consiglieri presenti in aula al momento del voto: 30

Consiglieri votanti: 29

Favorevoli 24: i consiglieri Andreana, Artioli, Campioli, Cornia, Cotrino, Dori, Garagnani, Glorioso, Goldoni, Gorrieri, Guerzoni, Liotti, Morini, Pini, Prampolini, Ricci, Rimini, Rocco, Rossi E., Rossi F., Sala, Trande, Urbelli ed il Sindaco Pighi.

Contrari 5: i consiglieri Barcaiuolo, Leoni, Morandi, Pellacani, Santoro

Astenuti 1: il consigliere Ballestrazzi

Risultano assenti i consiglieri Barberini, Bellei, Bonaccini, Caporioni, Celloni, Galli, Manfredini, Rossi N., Taddei, Torrini, Vecchi

## IL CONSIGLIO COMUNALE

Premesso:

- che le politiche di sicurezza urbana sono diventate parte integrante delle azioni di governo degli Enti Locali;

- che la legge regionale n. 24/2003 “Disciplina della Polizia Amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza”, emanata a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, costituisce il quadro di riferimento per l'azione del Comune;

- che la stessa legge individua la Polizia Municipale come snodo fondamentale delle politiche di sicurezza urbana tenuto conto delle potenzialità che esprime, per competenze, articolazione territoriale, approccio di prossimità, in ordine alle capacità di monitoraggio, presidio e controllo del territorio nonché per il ruolo di interfaccia con le forze di polizia nazionali per le attività ausiliari in materia di ordine e sicurezza pubblica;

- che il Comune di Modena ha sviluppato una significativa esperienza sul terreno della sicurezza urbana basata su azioni integrate all'interno dell'ente e coordinate con gli organi decentrati dello Stato, formalizzando i propri impegni attraverso accordi di collaborazione;

- che tali accordi hanno avuto l'obiettivo da un lato di rendere chiare le diverse competenze del Comune e della Prefettura nel governo della sicurezza della città, dall'altro definire azioni e strumenti innovativi che, in maniera integrata, potessero incidere sul miglioramento della sicurezza oggettiva e percepita della città;

*l'originale è depositato presso il Settore di competenza*

- che le politiche di sicurezza riguardano l'intera popolazione, la qualità delle relazioni sociali e interpersonali, la qualità dell'ambiente urbano e del tessuto economico e produttivo, mentre le politiche criminali riguardano l'ambito più ristretto della prevenzione e repressione di determinati comportamenti personali qualificati come reati;

- che tali politiche per essere efficaci devono necessariamente tenere insieme, in un quadro organico, azioni finalizzate a:

- sviluppare piani coordinati di controllo del territorio anche attraverso sistemi tecnologici rafforzando l'approccio della polizia di prossimità e adeguando le risorse umane e strumentali a disposizione delle polizie
- contrastare la criminalità economica e organizzata
- monitorare e contrastare ogni forma di illegalità
- prevenire i reati e aiutare le vittime con particolare riguardo ai reati predatori e contro le persone più vulnerabili
- sviluppare politiche di inclusione e integrazione sociale
- prevenire e mediare i conflitti sia in contesti privati che pubblici anche attraverso campagne sull'uso civico degli spazi
- educare alla legalità le giovani generazioni e prevenire la devianza
- intervenire su tutti gli elementi di degrado fisico e sociale con particolare riguardo allo spazio pubblico, attraverso sistematici interventi di manutenzione e qualificazione dell'arredo urbano
- sviluppare piani di riqualificazione urbana di zone che presentano elementi di degrado
- sviluppare politiche culturali e di animazione del territorio
- strutturare percorsi di confronto e ascolto dei cittadini, dei comitati, del mondo sociale, associativo, produttivo al fine di indirizzare le azioni rispetto ai bisogni reali di sicurezza
- utilizzare tutti gli strumenti regolamentari e di ordinanza in capo al Comune per prevenire e affrontare fenomeni che creano disagio e insicurezza;

- che le politiche di sicurezza devono tenere conto della variabile di genere quale elemento qualificante tenuto conto che una città sicura per le donne è una città sicura per tutti;

Ritenuto che il Comune di Modena debba continuare a sviluppare un programma di azioni sulla sicurezza urbana che affronti i molteplici aspetti sopra richiamati per consolidare i positivi risultati raggiunti negli anni su questo terreno, grazie alla collaborazione istituzionale messa in atto nella nostra realtà e alla capacità di tutte le Istituzioni di dialogare con le varie rappresentanze della società, dalle organizzazioni sindacali, alle associazioni di categoria, ai comitati di cittadini, alle diverse espressioni del volontariato;

Visto, a tal fine, il documento “POLITICHE PER LA SICUREZZA DELLA CITTÀ E DEI CITTADINI: linee di indirizzo” che in allegato al presente atto deliberativo ne costituisce parte integrante;

Dato atto:

- che negli “indirizzi di governo del Comune di Modena 2009-2014” le politiche di sicurezza urbana vengono individuate come strategiche per la città e pertanto riguardano non solo l'azione del Comune ma di tutti i soggetti espressione del tessuto sociale e produttivo che attivamente possono contribuire al miglioramento dei livelli di sicurezza della città;

- che al fine di dare ulteriore impulso a tali politiche è stato istituito l'assessorato alla Qualità e Sicurezza della città e, attraverso la riorganizzazione funzionale dell'Ente, si è portato a sintesi in una unica struttura organizzativa il coordinamento delle attività di prevenzione e controllo in capo al Comune;

- che l'Assessorato alla Sicurezza e qualità della città, sulla base di una condivisione degli obiettivi da parte della Giunta, ha sviluppato un percorso di ascolto e condivisione delle linee di indirizzo con i soggetti del territorio interessati: associazioni economiche e sindacali, forum del terzo settore, comitati di cittadini;

Su proposta della Giunta Comunale;

Richiamato l'art. 42 del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL.;

Visto il parere favorevole del Dirigente Responsabile del Settore Polizia Municipale e Politiche delle Sicurezze, dott. Franco Chiari, espresso in ordine alla regolarità tecnica ai sensi dell'art. 49, comma 1, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL.;

Visto che il Dirigente di cui sopra attesta che il presente atto non comporta impegno di spesa nè diminuzione di entrata, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL.;

Dato atto che la presente proposta è stata sottoposta all'esame della Commissione consiliare competente nella seduta del 22 aprile 2010;

### D e l i b e r a

- di approvare il documento di indirizzo dal titolo: "POLITICHE PER LA SICUREZZA DELLA CITTÀ E DEI CITTADINI: linee di indirizzo", che in allegato alla presente deliberazione ne forma parte integrante;

- di dare mandato alla Giunta Comunale di elaborare e presentare al Consiglio Comunale un piano di lavoro operativo.



Del che si è redatto il presente verbale, letto e sottoscritto.

La Presidente  
f.to Caterina Rita Liotti

Il Funzionario Verbalizzante  
f.to Maria Teresa Severini

Il Vice Segretario Generale  
f.to Maria Teresa Severini

=====

Si certifica che la presente deliberazione è stata pubblicata all'Albo Pretorio di questo Comune il 06/05/2010 per 15 giorni consecutivi e contro di essa non sono state presentate opposizioni.

Divenuta esecutiva in data 17/05/2010 ai sensi dell'art.134, comma 3, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL.

Modena, 24 maggio 2010

Il Segretario Generale  
f.to Pompeo Nuzzolo

C O M U N E D I M O D E N A  
Settore Polizia Municipale e Politiche delle Sicurezze

Allegato alla deliberazione del Consiglio comunale n. 29 del 03/05/2010

Oggetto: POLITICHE PER LA SICUREZZA DELLA CITTA' E DEI CITTADINI: LINEE DI INDIRIZZO - APPROVAZIONE

- Si esprime parere favorevole in ordine alla regolarità tecnica della presente proposta di deliberazione ai sensi dell'art. 49, comma 1°, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL.

Il Dirigente Responsabile  
f.to dott. Franco Chiari

Modena, 9/4/2010

- Si attesta che il presente atto non comporta impegno di spesa né diminuzione di entrata, ai sensi dell'art. 49, comma 1, del T.U. n. 267/2000 ordinamento EE.LL.

Il Dirigente Responsabile  
f.to dott. Franco Chiari

Modena, 9/4/2010

Assessore proponente  
f.to Antonino Marino

*Pubblicazione a cura di:*

*Ufficio Politiche delle Sicurezze del Comune di Modena*

*Via Scudari 20 – Modena*

*Tel. 059/203-2422 -2963 -2431 -2441*

*Web: <http://www.comune.modena.it/cittasicura>*

*E-mail: [mosicura@comune.modena.it](mailto:mosicura@comune.modena.it)*

*Dirigente Responsabile*

***Dr. Franco Chiari***

*Dirigente Polizia Municipale e Politiche delle Sicurezze*

*Responsabile Ufficio*

***Dr.ssa Giovanna Rondinone***

*[giovanna.rondinone@comune.modena.it](mailto:giovanna.rondinone@comune.modena.it)*

*Collaboratori*

***Dott.ssa Antonietta De Luca***

*[antonietta.deluca@comune.modena.it](mailto:antonietta.deluca@comune.modena.it)*

***Dott.ssa Rosa Maria Prete***

*[rosa.maria.prete@comune.modena.it](mailto:rosa.maria.prete@comune.modena.it)*

***Dr. Gianni Palmieri***

*[gianni.palmieri@comune.modena.it](mailto:gianni.palmieri@comune.modena.it)*