

5. LE DIMENSIONI DELLA SICUREZZA IN LOMBARDIA

5.1. Domanda di sicurezza e competenze istituzionali

L'evoluzione che ha subito l'impegno regionale in materia di sicurezza è emblematico di come i temi dell'insicurezza si siano imposti nell'agenda istituzionale e abbiano richiesto la messa a punto di nuove politiche (Stefanizzi, 2005). Tutto ciò pur in un contesto territoriale e sociale tra i più sicuri d'Europa.

Alla base degli interventi regionali attuati in questo ambito si pone l'evoluzione, che ha interessato tutto il mondo occidentale, da una società pre-moderna, con regole generali continue e stabili, a una società post-moderna instabile e discontinua nella quale «l'attesa dei rischi possibili, individuali e collettivi, domina sempre più la scena della nostra vita. È il fenomeno nuovo che diventa un fattore di stress per le istituzioni nel diritto, nell'economia, nel sistema politico e anche nella vita quotidiana delle famiglie» (Beck, 2001).

Non semplici ma necessarie le risposte politiche. Non semplici perché il sentimento di insicurezza non sempre è proporzionale alle minacce reali provenienti da rischi naturali, industriali e antropici, e perché tra protezione e insicurezza, assicurazione e rischio, vige una relazione di reciprocità: «essere protetti su un tema significa anche essere minacciati dallo stesso tema». Necessarie perché la domanda di sicurezza, se si esprime come paura, diventa, indipendente dal suo aumento oggettivo e rappresenta un problema sociale più grave (per esempio) del crimine stesso (Chiesi, 2004).

Per tutto ciò, poiché essere protetti non è uno «stato naturale» la costruzione di efficaci sistemi di protezione comporta impegni e costi (finanziari, politici, sociali), capacità di relazione e conflitti di competenza, vantaggi e delusioni.

È a causa di questo insieme di motivazioni che le politiche regionali sono passate in breve tempo dal considerare i soli rischi di stretta competenza regionale (idro-geologico, industriale, incendi boschivi) al cimentarsi in rischi distanti quanto a profilo di stretta competenza (sicurezza urbana e incidentalità stradale), dal produrre interventi sul singolo rischio all'esprimere modelli di trattamento integrato di più rischi, fino a porsi la questione del come attrezzarsi per comprendere nuovi rischi, ancora poco evidenti e pur tuttavia potenzialmente critici per la società lombarda e il suo ambito.

Se non si è finora pervenuti a nuovo paradigma capace di rispondere alla domanda di «come impostare nuovi sistemi di responsabilità individuale e collettiva», l'esperienza lombarda ha tuttavia colto con chiarezza elementi generali e questioni gestionali che devono essere affrontati in politiche per la sicurezza di nuova generazione. Quanto al generale, le considerazioni maturate sono queste: non è possibile né desiderabile controllare ogni rischio della vita; il rischio zero è impossibile da ottenere e la società che lo persegue non sostiene più la libertà, la capacità di intraprendere, la fiducia in se stessi; i capisaldi di una migliore politica per la sicurezza risiedono nella conoscenza, nella responsabilità e nella migliore regolazione.

Invece per gli aspetti gestionali della sicurezza si deve ricordare che per le esperienze maturate una politica efficace deve riuscire ad aprire relazioni tra i soggetti cointeressati, e ha necessità di un rapporto di tipo nuovo con i media. È, inoltre, ancora faticosa per la mancanza di obiettivi comuni e non può avanzare significativamente se non viene ridefinita la dimensione della resilienza, intesa come capacità sociale e istituzionale di convivere con i rischi e di farvi fronte al momento della loro emersione. Richiede inoltre capacità sofisticate che devono poter contare su «mappe di rischio»,

previsioni adeguate, sistemi di allarme, «linee guida» e «norme per la prevenzione e la mitigazione» sia per i privati che per le istituzioni, per finire con un approccio multidisciplinare fatto di sapere tecnico, di sapere sociale e di sapere giuridico.

I punti di arrivo delle politiche regionali per la sicurezza sono peraltro l'esito di un impegno conseguente alla corretta interpretazione del vigente assetto costituzionale delle competenze statali, regionali e locali in materia di sicurezza (artt. 117 e 118 Cost.). A questo riguardo va respinta la tesi secondo cui l'intera materia della «sicurezza» atterrebbe alla competenza esclusiva dello Stato, con le sole eccezioni della «polizia amministrativa locale» e della «sicurezza del lavoro» rispettivamente spettanti alla competenza delle Regioni ai sensi dell'art. 117.2, lett. h), e dell'art. 117.3, Cost. Viceversa, anche confortati dall'autorevole sostegno dalla giurisprudenza costituzionale formatasi successivamente all'entrata in vigore della Riforma del Titolo V della Costituzione, occorre distinguere tra il concetto di sicurezza – security – inteso come prevenzione e repressione dei reati per finalità di tutela dell'incolumità e dell'ordine pubblico, e in quanto tale strettamente riconducibile alla competenza dello Stato, da un più ampio concetto di sicurezza – safety – di volta in volta riconducibile anche alle competenze regionali a seconda della materia presa in considerazione ovvero in relazione alle molteplici istanze di protezione securitaria provenienti dagli individui e dalle comunità locali.

Da questo punto di vista, è evidente che l'azione regionale si è confrontata con un complesso di vincoli di carattere giuridico-formale, ossia con un assetto fortemente centralizzato delle competenze normative e amministrative spettanti in materia di sicurezza allo Stato e dunque alle istituzioni che rispondono al livello centrale di governo. Rispetto a questo assetto fortemente consolidato le politiche regionali hanno operato nel senso di promuovere una lettura estensiva delle molteplici connessioni degli obiettivi relativi alla sicurezza e di volta in volta considerati nell'accezione di «salute», «governo del territorio», «protezione civile», «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», tutte materie queste che, come è noto, rientrano tra le competenze legislative concorrenti delle Regioni.

5.2. Verso politiche integrate

5.2.1. Il Programma regionale integrato di mitigazione dei rischi 2007-2010

La risposta regionale alla domanda di sicurezza si è concentrata sull'integrazione dei sistemi di conoscenza, di programmazione e di intervento e ha dato origine al PRIM 2007-2010 – Programma regionale integrato di mitigazione dei rischi.

Il PRIM adottato dalla Giunta regionale ai sensi della l.r. 16/2004 ha ridefinito le politiche regionali per la sicurezza con tre scelte: dotarsi di migliori strumenti di conoscenza dei rischi ai quali è esposta la popolazione della Lombardia; coordinare le politiche regionali di previsione e protezione afferenti la sicurezza intesa come «safety»; fare della sicurezza una politica esercitata e sostenuta da un ampio fronte istituzionale. Alla base dell'impianto ci sono robusti riferimenti internazionali al concetto di «resilienza», inteso come capacità del sistema socio-economico di convivere con i vari tipi di rischio e di farvi fronte in caso di loro emersione, e al concetto di preparazione all'emergenza, inteso come competenza delle istituzioni e delle reti sociali di far fronte alle emersioni di eventi improvvisi e catastrofici.

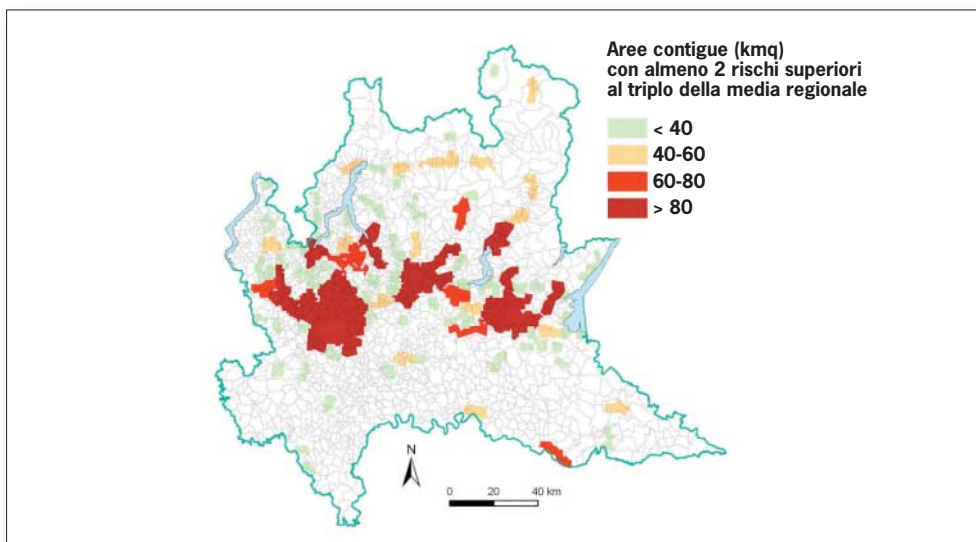
Il PRIM si occupa di otto rischi considerati in due grandi partizioni:

- rischi maggiori. Tra essi in particolare il rischio idrogeologico; il rischio sismico; il rischio industriale; il rischio meteorologico e il rischio incendi boschivi;
- incidenti o eventi socialmente rilevanti. Tra essi gli incidenti stradali; gli incidenti sul lavoro; la in/sicurezza urbana.

In relazione allo stato delle conoscenze disponibili il PRIM individua le aree più esposte; dà un quadro delle azioni di mitigazione in atto o programmate dagli Enti coin-teressati alla prevenzione; definisce indicatori di efficacia delle azioni, indirizza politiche settoriali e generali. Nella nuova impostazione, hanno avuto rilevanza gli accordi tra istituzioni con un Tavolo al quale partecipano UPL, ANCI e UNCEM.

In relazione alla territorializzazione del rischio sono state individuate 6 aree altamente critiche per il numero di rischi, per il loro livello, e per l'estensione areale (>80 km²): Milano e hinterland, Como, Lecco, Bergamo, Brescia e Valle Camonica. Su una parte di tali aree si stanno predisponendo i PIA – Piani di Rischio Integrato d'Area.

Figura 5.1 Aree della Lombardia caratterizzate dalla accentuata presenza di rischi



Fonte: Regione Lombardia, PRIM 2007-2010 – Programma Regionale Integrato di Mitigazione dei Rischi

Altri elementi di rilievo del modello di sicurezza adottato in Lombardia con il PRIM risiedono nelle strutture e negli strumenti che costituiscono la protezione civile. Si ricorda la sala operativa regionale con presidio continuo, l'unità di crisi regionale, i centri polifunzionali di emergenza, la colonna mobile, il sistema di volontariato civile costituito da 16.000 volontari e 600 organizzazioni, il sistema di monitoraggio e allertamento che riguarda la situazione meteorologica, idrologica e il monitoraggio in tempo reale di una parte dei veicoli che trasportano sostanze pericolose. Nello specifico, Regione Lombardia sta inoltre sviluppando vari strumenti di sicurezza integrata. Uno di questi è rappresentato dal Progetto di sistema inte-

grato di comunicazione per la protezione civile (IReR, 2009o) che ha tracciato un quadro completo dei nodi problematici che risiedono a livello normativo, gestionale, tecnologico e formativo nelle comunicazioni tra gli enti che dispongono di sale operative. Sono attese ora linee guida per un utile miglioramento dei flussi comunicativi tra sale operative di Protezione Civile.

Degli otto rischi considerati dal PRIM si dà ora conto con questo dettaglio: vengono di seguito affrontati i grandi rischi naturali e industriali, la sicurezza urbana e la sicurezza stradale. È invece trattato nella Parte sociale, capitolo VI il rischio da incidenti sul lavoro (cfr. focus FLA, *Il rischio integrato in Lombardia*).

Concorrono a definire le politiche sui grandi rischi naturali e industriali elementi fisici presenti negli stessi tratti costitutivi della regione: la forte antropizzazione, la concentrazione urbana, la presenza di funzioni economiche che producono esse stesse fattori di rischio, la conformazione del territorio lombardo che espone, nella parte di montagna e vicino ai corpi idrici, a ricorrenze critiche proprie dei rischi naturali. Si sono poi, recentemente, aggiunti fattori esogeni come le variazioni climatiche, che hanno reso più frequenti e concentrati gli accadimenti meteorologici di forte intensità.

Questi rischi hanno in comune la corrispondenza con eventi generanti potenzialmente catastrofici, il fatto di dover essere presidiati da discipline tecniche e di dover essere trattati con procedure di prevenzione e protezione civile.

I rischi citati possono dar luogo, anche in Lombardia, a danni significativi, non solo alle persone ma anche ai beni, alle infrastrutture e ai fattori di produzione e sono percepiti come rischi collettivi che coinvolgono la responsabilità di enti, amministrazioni a più livelli, sottosistemi di volontariato, gruppi sociali. Quando si determinano, provocano l'uscita dalla normalità e dalla quotidianità per un periodo più o meno lungo a seconda della gravità e diffusione dei danni e dalla capacità di risposta dei sistemi sociali. Possono essere considerati con procedure di stima basate sulle caratteristiche del pericolo, della frequenza attesa, dell'intensità della forzante che causa il danno e della vulnerabilità dei possibili bersagli. Hanno da ultimo la possibilità di essere studiati, rappresentati e affrontati con strumenti e logiche territoriali.

Rischi di natura idrogeologica

Frane, alluvioni e valanghe sono processi diffusi nel territorio lombardo. Le prime si concentrano nella zona montuosa alpina e prealpina, mentre le alluvioni si presentano sia in zone di pianura sia in zone di montagna. Sono nell'insieme fenomeni che si riattivano e avvengono con maggior frequenza in zone dove si sono già verificati e dove cause di innesco o predisponenti tendono a ripetersi. Hanno inoltre forte dipendenza dai fattori meteo-climatici. Nel complesso la superficie in frana della Lombardia è pari a 3.300 kmq e le Province con il maggior numero di frane sono Sondrio, Brescia, Bergamo, Pavia, Lecco e Como. Gli interventi per affrontare il rischio di frane si caratterizzano nelle politiche per la difesa del suolo, che hanno carattere preventivo con opere di monitoraggio e contenimento che carattere di protezione con opere di contenimento e riparazione del dissesto idrogeologico. Le azioni hanno anche forma di indirizzo riguardante la programmazione urbanistica locale e linee guida per il miglioramento strutturale degli edifici a rischio idrogeologico in caso di nuova edificazione o ristrutturazione.

Le alluvioni si concentrano in aree montane, aree collinari e di fondovalle, aree sub lacuali e di pianura correlate alla rete idrografica. La dimensione del rischio è presidiata con il PAI – Piano stralcio per l'Assetto Idrogeologico con l'indicazione delle

fasce fluviali all'interno delle quali si considerano gli ambienti naturali interessati, le caratteristiche delle opere idrauliche e delle infrastrutture, le aree e i manufatti sottoposti a tutela o a vincolo. Una parte delle alluvioni può avere anche correlazione con possibili collassi di grandi dighe, censite nel territorio lombardo in numero di 75. In questo caso le normative vigenti richiedono ai concessionari interventi sui profili di sicurezza e la predisposizione di piani di protezione civile.

La massima concentrazione delle valanghe è in Provincia di Sondrio per motivi legati alla quota, alla pendenza, alla disponibilità di neve. Anch'esse si aggregano e si ripetono territorialmente. Sono contrastate con opere di difesa attiva o passiva e sistemi di monitoraggio e allerta.

Rischio sismico

Il rischio sismico è presente in Lombardia con livello di pericolosità basso o molto basso a eccezione del margine pedemontano in corrispondenza dell'asse Bergamo, Brescia, Lago di Garda. In relazione ai tempi di ritorno di eventi catastrofici può essere citato il terremoto del 1222 con area epicentrale nel bresciano e magnitudo stimata pari a 5.9, il terremoto di Salò del 1901, magnitudo 5.5, i terremoti del bergamasco (1661, MS 5.2) e Soncino (1802, MS 5.5). Fuori da quest'area resta l'Oltrepò pavese, che risente della sismicità di origine appenninica e contiene eventi storici con magnitudo stimata vicina a 5.5 (terremoto della Valle Scrivia, 1541). A confronto il terremoto dell'Aquila ha raggiunto MS 5.8 nella prima scossa notturna del 6 aprile 2009 ma i tempi di ritorno delle altre zone italiane a elevata sismicità sono molto più ravvicinati. Le azioni da sviluppare per la mitigazione del rischio sismico sono dettate dal DM 14 settembre 2005 e suoi aggiornamenti. In forma preventiva è stata operata la riclassificazione del territorio regionale, sono state promosse verifiche di vulnerabilità sugli edifici rilevanti compresi nelle zone sismiche, ed è stata orientata ai caratteri antisismici la realizzazione di nuove infrastrutture.

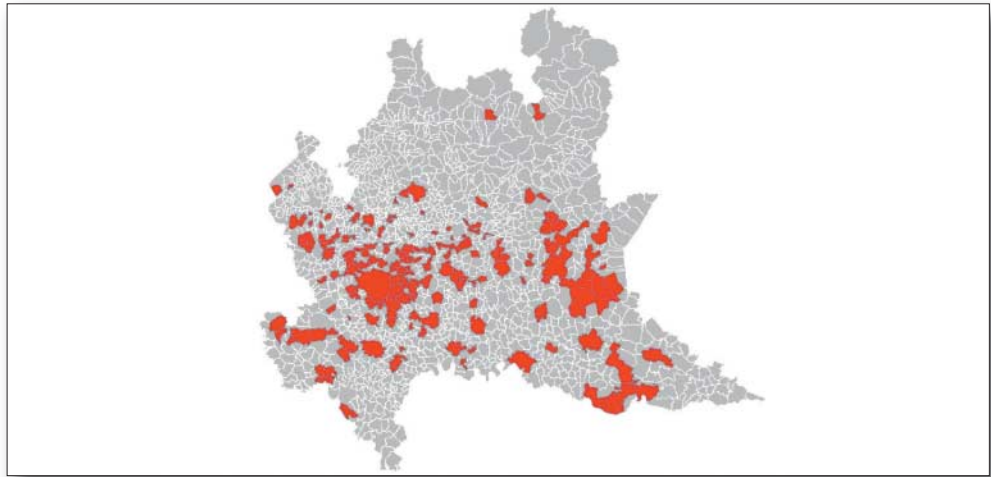
Rischio industriale

Il rischio industriale si correla alla presenza di infrastrutture industriali in cui vengono manipolate sostanze pericolose. Un insieme di tali infrastrutture è rappresentato, ma non esaurito, dalle cosiddette Aziende a Rischio di Incidente Rilevante (ARIR), che ricadono nel campo di applicazione degli artt. 6 e 8 del d.lgs. 334/99. In Lombardia si contano 275 ARIR distribuite in 197 Comuni (circa il 12% dei Comuni lombardi). Il 21% di esse è rappresentato da industrie galvaniche, il 17% produce ausiliari per la chimica, il 12% polimeri, plastiche e gomme, il 12% esercita attività di deposito di GPL e il 6% di altri idrocarburi, il 9% è rappresentato dalle produzioni di farmaci e fitofarmaci, il 7% esercita attività generica di deposito.

Sono inoltre presenti industrie di produzione di gas tecnici, di chimica inorganica e chimica organica fine, di esplosivi e di trattamento di rifiuti. L'incidente rilevante si determina in genere a causa di tre tipologie di eventi finali: incendio, esplosione, emissione incontrollata nell'ambiente. Il profilo di rischio maggiore è proprio la possibilità che conseguenze negative si producano anche all'esterno dello stabilimento, come è accaduto a Seveso (1976), Bhopal (1984), fino alla più recente Tolosa (1999).

Le condizioni di rischio connesse alle infrastrutture industriali sono controllate attraverso i processi di verifica, prevenzione e protezione previsti dalle direttive europee post-Seveso. Nella declinazione regionale le azioni compiute arrivano all'incentivazione di misure di protezione interna con piani di emergenza e presidi continui degli

Figura 5.2 Distribuzione territoriale delle Aziende a rischio rilevante



Fonte: Regione Lombardia, PRIM 2007-2010 – Programma regionale Integrato di Mitigazione dei Rischi

impianti, alla redazione dei piani di emergenza esterni, alla previsione di informazione tempestiva della popolazione, oltre al presidio degli eventi con le procedure della sala operativa di protezione civile.

Rischio meteorologico

Il rischio meteorologico è cresciuto di rilievo per l'aumento della frequenza della versione estrema dei fenomeni e dei loro effetti, per esempio in termini di rischio di alluvioni, frane o di siccità prolungata. Ha relazione diretta con le variazioni di clima (☒ cfr. cap. 2 Area Territoriale) che all'intero bacino padano mostrano temperature massime in crescita più delle minime. Gli effetti che si potranno produrre riguarderanno la ripetibilità di eventi meteorologici accentuati con ripercussioni territoriali e danni per l'eventuale correlazione con altri rischi. Le forme più specifiche di intervento riguardano la conoscenza dei fenomeni con ampliamento della rete meteorologica regionale e il monitoraggio dei parametri fisici dei cambiamenti climatici.

Rischio incendi boschivi

Il rischio incendi boschivi si colloca in posizione intermedia tra i rischi naturali e quelli antropici. I motivi sono intuibili: il passaggio del fuoco interessa ambienti naturali come boschi, prati, pascoli ma in stretta connessione tra l'innescò degli eventi e la presenza-azione antropica sul territorio sia in termini di cause dolose che colpose. Nel modello di azione lombardo di fronteggiamento del rischio incendio boschivo si considera quindi sia la probabilità del verificarsi di incendi, che la vulnerabilità del territorio regionale. La superficie potenzialmente percorribile da incendi è in regione di circa 7.500 kmq, pari a poco più di un quarto della superficie totale regionale e i periodi di grave pericolosità sono quello tra la fine dell'inverno e l'inizio della primavera. Le cause dolose sono quelle che maggiormente incidono sul fenomeno degli incendi sia in termini di roghi (74%) che di superficie percorsa dal fuoco (86% del totale). Le priorità regionali si sono concentrate nella sperimentazione pre-operativa di tecniche satellitari per il riconoscimento tempestivo

Tabella 5.1 | Quadro di insieme dei grandi rischi in Lombardia

Rischi	Indicatori di rilevanza	Evoluzione recente	Azioni regionali
Rischio idrogeologico	Oltre 130.000 fenomeni franosi censiti che interessano più di 3.300 kmq di territorio regionale; 60.000 km di sponde soggette a fenomeni di erosione o deposito	Costante crescita dei fenomeni e dei probabili danni anche per interazione col cambiamento climatico	Censimento regionale delle aree soggette a dissesti; coordinamento e sviluppo reti locali di monitoraggio-prevenzione e allertamento previste dai piani comunali di protezione civile, utilizzo di radar satellitare
Rischio sismico	Livello di pericolosità sismica basso o molto basso, ad eccezione della zona del lago di Garda, ultimo terremoto (2004) 200 mil. di € di danni (annui) stimati	Conferma della esposizione contenuta, fatte salve variazioni geologiche eccezionali	Verifica edifici rilevanti zona 2 e 3 (75% dell'obiettivo e solo 5% con gravi criticità); adeguamento e miglioramento sismico degli edifici
Rischio industriale	Rilevanza regionale sia per le aziende classificate che per la presenza di cicli di lavorazione con possibili rischi in parte delle altre imprese, sovrapposizione rischio industriale con urbanizzazione ed esposizione potenziale di forti quote di popolazione	Rapporto diretto tra processi di conformità e vigilanza e riduzione del rischio, emergenza problematica trasporti pericolosi e sovraccarico infrastrutture viarie destinabili ai soccorsi in casi di emergenza	Istruttorie Piani di sicurezza; controlli; monitoraggio; banche dati ARIR
Rischio meteorologico	Maggiore frequenza eventi estremi	Conferma dei cambiamenti climatici in corso (aumento della temperatura, scioglimento dei ghiacci), possibili effetti domino crescenti	Azioni di monitoraggio
Rischio incendi boschivi	306 incendi medi annui, 3.130 ha di superficie media annua percorsa dal fuoco, cause dolose o colpose, 100 mil. € di danni medi annui	Tendenza al contenimento ma con difficoltà di risultato per la forte componente dolosa e colposa	Piano regionale di lotta attiva agli incendi, sala operativa unificata, monitoraggio, formazione

Fonte: Regione Lombardia - d.g. Protezione civile, prevenzione e polizia locale (2007)

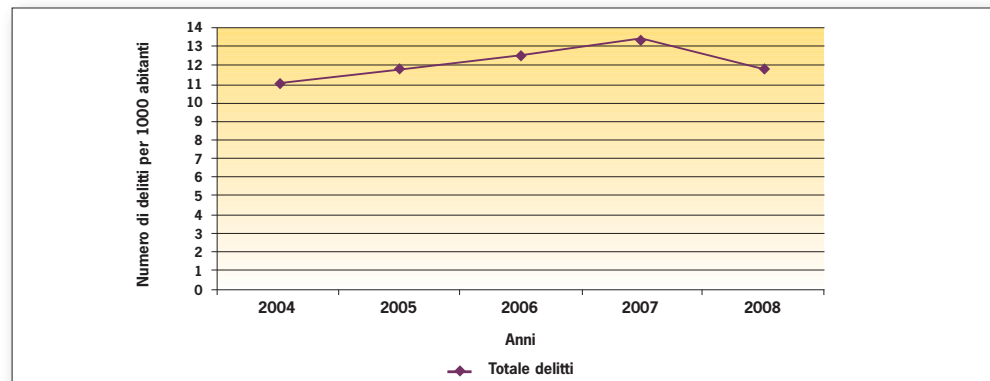
dei principi di incendio, nella realizzazione di esercitazioni regionali e nella formazione.

5.2.2. Le politiche per la sicurezza urbana

Aspetti preliminari

Un indicatore dell'andamento delle problematiche riguardanti la sicurezza urbana in Lombardia può essere ripreso dai fatti di rilievo penale e criminologico denunciati nel Comune di Milano negli anni compresi tra il 2004 e il 2008. Si tratta dei delitti denunciati dalle forze di polizia (Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Corpo della Guardia di Finanza) ogni 1.000 abitanti, indipendentemente dall'azione della magistratura la quale, successivamente, dispone o meno l'avvio dell'azione penale. Si può in sintesi riscontrare un lieve aumento complessivo dei delitti denunciati tra il 2004 e il 2007, aumento che si è interrotto nel 2008. La situazione milanese è più critica rispetto al resto della Lombardia, dove i valori sono in genere attenuati.

Il dato segnala un contesto più esposto che in passato a fenomeni delittuosi con una tendenza regressiva recente. Tra i reati denunciati si precisa che risulta elevata l'incidenza di furti e danneggiamenti, con i primi che costituiscono da soli quasi l'80% della delittuosità complessiva del Comune di Milano, e i secondi che superano il 10%. Altre forme di delittuosità sono invece contenute, come del resto in tutta la Lombardia. Per quanto riguarda le persone denunciate per il complesso dei delitti si rileva, con stabilità nel corso degli anni, la netta prevalenza di maschi arrestati o fermati, un valore attorno al 20% del totale per le femmine e del 5% per i minorenni (ma maggiori di anni 14). Per quanto riguarda la provenienza dei denunciati, gli italiani costituiscono circa la metà del totale dei denunciati nella Provincia di Milano (al netto del Comune capoluogo) e nella Regione Lombardia (al netto della Provincia di Milano),

Figura 5.3 Delitti complessivi denunciati dalle forze di polizia. Tassi su 1.000 abitanti - Anni 2004-2008. Milano

Fonte: ISTAT

mentre nel Comune di Milano essi costituiscono circa un quarto del totale dei denunciati. Il Comune di Milano, infatti, si caratterizza per un'elevata quota di cittadini stranieri denunciati.

Si evidenzia che da una parte le statistiche sulla delittuosità rappresentano un possibile indicatore di insicurezza, dall'altra ricerche e analisi empiriche mettono in luce l'incompletezza di un'analisi strettamente penale/criminologica dell'insicurezza urbana e spingono a estendere l'ambito semantico del concetto di sicurezza a una serie di aspetti che attengono direttamente alla qualità della vita urbana. Ci si riferisce, più specificamente, alle dimensioni economica e sociale della questione: è su questi aspetti che, nonostante il già richiamato vincolo delle competenze spettanti allo Stato e alle istituzioni che rispondono al livello centrale di governo, le esperienze regionali hanno arricchito le politiche per la sicurezza urbana. Se, infatti, la percezione di insicurezza dei cittadini lombardi rinvia alla presenza di fenomeni delinquenziali o devianti, essa risulta anche direttamente connessa a cambiamenti che riguardano tanto gli aspetti urbanistici e architettonici (trasformazioni e/o degrado di strutture e infrastrutture) quanto la morfologia sociale delle città.

Il costante e profondo ricambio della composizione socio-demografica dei quartieri, le trasformazioni del tessuto economico e commerciale, la presenza di conflitti fra popolazioni che usufruiscono in maniera fortemente differenziata degli spazi pubblici sono processi strettamente intrecciati con la sensazione diffusa di una perdita di controllo sulle condizioni all'interno delle quali si svolge la vita quotidiana nelle aree urbane. L'habitat urbano, in sostanza, risulta insicuro per i suoi utilizzatori perché si trasforma sempre più velocemente, dal punto di vista sia fisico sia sociale e questi cambiamenti rendono alcuni quartieri più distanti, anonimi e insicuri.

Attorno a queste repentine trasformazioni, si sono sviluppate spesso occasioni di conflitto urbano: cambiamenti della morfologia dei quartieri, arrivo di nuove popolazioni, competizione per l'utilizzo di spazi pubblici. Può sembrare paradossale, ma l'esplosione del conflitto sembra rispondere al bisogno di ripristinare una forma di controllo su un ambiente urbano meno familiare. Tali conflitti, peraltro, sempre più di frequente si declinano in termini securitari e vedono coloro che continuano a detenere una posizione di relativo vantaggio (in genere, i residenti di lunga data nel quartiere) evocare l'intervento «muscolare» della mano pubblica per ripristinare un ordine sociale che non può scaturire da processi sociali endogeni e in-

formali. Le istituzioni sono dunque chiamate a intervenire, tramite le forze di polizia (polizie locali e nazionali), in senso repressivo e preventivo per dirimere i conflitti e ripristinare una parvenza di controllo dell'habitat urbano, «neutralizzando» coloro che, di volta in volta, attenterebbero, con il proprio comportamento, alla «sicurezza» di tutti.

I media sembrano in grado di esercitare un ruolo centrale in relazione a una serie di questioni cruciali per le insicurezze urbane: dalla definizione della posta in gioco all'identificazione degli attori rilevanti; da un giudizio sulla moralità delle parti in gioco al condizionamento delle priorità di intervento e formazione degli attori istituzionali. Cicli di attenzione, campagne di allarme, definizione delle priorità di intervento, inoltre, sembrano dipendere non tanto da riscontri oggettivi, quanto da dinamiche interne ai meccanismi di produzione della notizia (*news-making*) e alle relazioni che il sistema mediatico intrattiene con la politica, le istituzioni e i propri lettori.

Il quadro normativo regionale

Il testo di riferimento è la l.r. 4/2003 che rappresenta uno dei primi esempi di legislazione regionale di sostegno e impulso alle politiche locali di sicurezza. La legge riprende e sviluppa alcune linee di intervento regionale già presenti nelle leggi regionali n. 43/1985 sulla polizia locale e n. 8/2000 sulla sicurezza urbana, conglobando in un'unica normativa questi due settori di disciplina. Come nei testi precedenti, si propone di declinare l'ambito di competenza delle Regioni e degli altri Enti locali in materia di «sicurezza urbana», un concetto residuale che comprende tutti gli spazi normativi e di intervento che concorrono alla coproduzione di sicurezza per la popolazione ma non attengono alla prevenzione/repressione della criminalità. Una sicurezza in termini di safety, appunto, di garanzia di benessere e di qualità della vita per il cittadino in termini più ampi.

Con queste premesse, la legge pone la Regione Lombardia come attore propositivo anche autonomo ancorché attento al necessario «coordinamento delle politiche regionali con quelle locali», di queste ultime con le attività degli organi decentrati dello Stato (prefetture e polizie nazionali) e alla promozione di accordi-quadro fra Regione e Governo nazionale sul tema della sicurezza.

In modo coerente con tale impostazione, la Regione fornisce agli Enti locali direttive puntuali sugli obiettivi che ogni ente locale di grado inferiore dovrebbe perseguire nella propria azione in materia di sicurezza urbana. In particolare, sia alle Province (art. 4) che ai Comuni (art. 5) la Regione indica di concorrere, «nell'ambito delle proprie competenze istituzionali» alla definizione di un «sistema integrato di politiche per la sicurezza urbana».

All'interno dei due articoli e dei successivi titoli II, IV e V la normativa lombarda propone gli strumenti e le sedi istituzionali che appaiono più appropriati allo sviluppo di tale sistema, ferma restando la possibilità dei singoli Enti locali di individuare le modalità più appropriate di applicazione sul territorio di tali indicazioni (in modo coerente con l'applicazione del principio di sussidiarietà).

Per quanto riguarda gli strumenti, due in particolare, sono quelli maggiormente significativi: da un lato, i Patti Locali per la Sicurezza, disciplinati dall'art. 32, dall'altro i progetti di sicurezza urbana, disciplinati dagli artt. 25-29. Il Patto Locale persegue l'obiettivo dello sviluppo di un'integrazione «interna», intersettoriale, degli interventi in materia di sicurezza urbana. Prevede, in nuce, anche un riferimento alla necessaria «integrazione esterna» fra i diversi soggetti istituzionali della Pubblica amministrazione.

Due le fasi previste dal legislatore regionale per la predisposizione di tali Patti: un primo momento è quello di «analisi dei problemi di sicurezza urbana esistenti sul territorio»; a esso segue il «programma degli interventi da realizzare» e le azioni previste *ad hoc*.

I «progetti per la sicurezza urbana», sono volti alla concessione di co-finanziamenti per l'attuazione di misure finalizzate sia al «risanamento di aree ad alto tasso di criminalità» sia allo «sviluppo di azioni positive di carattere sociale». Sono ammessi interventi finalizzati al potenziamento del controllo (umano e/o tecnologico) di zone considerate a rischio di devianza e criminalità, iniziative volte allo sviluppo di strategie di prevenzione socio-comunitaria, quali l'istituzione del «vigile di quartiere», gli «interventi di mediazione culturale e reinserimento sociale» o le attività di «prevenzione dei fenomeni di violenza nei confronti» dei soggetti deboli (donne, bambini e anziani).

Particolare attenzione viene posta al rinnovamento e all'incremento delle dotazioni tecnico-strumentali e delle sale operative a disposizione dei comandi di polizia locale.

Vincoli finanziari hanno determinato una parziale conversione del contenuto di tali progetti, che col tempo sono stati decisamente orientati al finanziamento di interventi di carattere tecnico-strutturale, penalizzando sia servizi di polizia locale mirati a specifiche problematiche di insicurezza presenti sul territorio sia le iniziative concrete di prevenzione sociale realizzate con l'apporto di mediatori culturali o altri soggetti del cd. terzo settore.

La domanda di sicurezza della popolazione

Per analizzare la domanda di sicurezza della popolazione lombarda si è ritenuto di non concentrare eccessivamente l'attenzione sulle indagini di vittimizzazione per le problematiche che affliggono questo tipo di base dati, ma si è preferito indirizzare la nostra attenzione su altre fonti:

- una serie di interviste in profondità a cittadini residenti in quartieri «problematici» delle città lombarde, sia di taglia metropolitana che di dimensioni inferiori;
- le chiamate alle centrali operative di polizia di Stato e della polizia locale, le lettere e gli esposti in materia di sicurezza indirizzati alle Questure e ai Comandi, e i rapporti di servizio degli agenti di prossimità di queste strutture.

Le interviste fatte a diversi soggetti, istituzionali e non, svolte dal 2005 a oggi nei quartieri sensibili di differenti città lombarde sul tema dell'insicurezza urbana (IRer, 2007i), permettono di isolare almeno tre dimensioni particolarmente significative: una prima strettamente criminologica, una seconda di carattere sociale e una terza culturale, legata al ruolo giocato dai media.

La dimensione «criminologica» di sicurezza è riconducibile a una visione legata ad atti criminali o illeciti, anche se è interessante notare come le risposte fornite dagli intervistati sottendano in realtà diversi aspetti. Si definisce, infatti, l'insicurezza facendo riferimento al fenomeno della microcriminalità, all'immigrazione, alla video-sorveglianza, all'assenza delle forze dell'ordine oppure alla presenza di persone o gruppi considerati «poco graditi».

Dall'analisi delle interviste emerge chiaramente anche una definizione di insicurezza urbana che rimanda a elementi della «vita sociale», alla qualità delle relazioni sociali, alla «vivacità» della vita sociale; alla vicinanza-lontananza delle istituzioni. Quanto agli «aspetti percettivi-culturali» dell'insicurezza vengono menzionati: il degrado fisico e le inciviltà; il rapporto con l'alterità, che chiama in causa l'integrazione

dei migranti, la relazione con la diversità culturale e sentimenti diffusi di paura e di diffidenza che tale diversità alimenterebbe; il sistema mediatico che, da un lato, contribuisce in maniera determinante alla creazione di un senso di insicurezza diffusa tra la popolazione, dall'altro lato assocerebbe tale sentimento a determinati problemi (la criminalità) e a categorie sociali (migranti, devianti ecc.).

Più nel dettaglio, nei contesti urbani e nell'area metropolitana ci sono elementi concreti che all'interno dei quartieri possono generare un'inquietudine diffusa. In primo luogo, la presenza di fenomeni delittuosi o devianti. Fra i problemi segnalati più di frequente vi sono lo spaccio di sostanze stupefacenti e la prostituzione di strada, che si caratterizzano per la loro elevata visibilità e per lo stretto legame che intrattengono con il degrado fisico di alcune parti del quartiere. L'aspetto che infastidisce maggiormente i residenti, in questi casi, non è tanto la percezione di correre personalmente dei rischi, quanto il disagio nel constatare l'esistenza di zone off limits, in cui l'esercizio delle attività illecite avviene in modo visibile, come se fosse una cosa normale.

Anche fenomeni di natura sociale ed economica sono potenzialmente collegabili allo sviluppo di tali paure. Tra di essi lo sfaldamento delle reti sociali di riferimento seguito a un elevato ricambio della popolazione residente o al dissolvimento dei centri di aggregazione primaria presenti sul territorio, la presenza di conflitti (reali o simbolici) fra diverse popolazioni urbane (residenti, pendolari, semplici users ecc.), l'incidenza di fattori socio-economici e/o demografici.

Infine, il degrado degli elementi fisici e architettonici del quartiere può determinare un senso di abbandono delle istituzioni o un abbassamento del livello di rispetto della legalità all'interno del quartiere. L'ordine, la cura dedicata a certi luoghi costituiscono un linguaggio non verbale, che trasmette al cittadino una serie di segnali in grado di rassicurare o di produrre inquietudine.

È, in particolare, la trascuratezza di un luogo a produrre senso di insicurezza, poiché è interpretata dai cittadini come un allentamento del controllo sociale sul territorio.

Questi elementi, tutti insieme, possono generare «paura della criminalità» indipendentemente da un suo aumento oggettivo, cosa che, peraltro, rappresenta un problema sociale più grave del crimine stesso (Chiesi, 2004).

L'incapacità del cittadino di garantire autonomamente (attraverso il controllo sociale informalmente esercitato nei quartieri dalle comunità ivi stanziate) il rispetto di un ordine sociale accettato da tutti i consociati, ha aumentato la delega alle istituzioni. *In primis*, alle forze di polizia e di polizia locale, sempre più specializzate nella tutela del benessere e della qualità della vita del cittadino. Appare sempre più evidente la richiesta di una «presa di posizione» delle forze dell'ordine fra i gruppi che si contendono la fruizione del territorio, con un complessivo abbassamento della soglia di tolleranza nei confronti dei comportamenti delle popolazioni «altre» considerati incompatibili con la fissazione di questo nuovo ordine sociale interno ai quartieri.

La risposta di una parte delle amministrazioni locali è stata quella di adottare interventi di pura e semplice prevenzione situazionale, mirati e visibili per il cittadino, come l'installazione di impianti di videosorveglianza o la crescita di forme di pattugliamento, senza pianificare un'azione sul territorio che tenga in dovuto conto la complessità e multidimensionalità del fenomeno dell'insicurezza e la necessità di trovare soluzioni e spazi di convivenza fra gruppi differenti, basata sul rispetto reciproco e sul consenso. La nuova sfida per cittadini e istituzioni consiste invece proprio nel raggiungimento di questo obiettivo: riuscire a ottenere elevati standard di sicurezza (nel senso multidimensionale del termine) per la popolazione, evitando

di amplificare i percorsi di esclusione sociale e i conflitti fra gruppi già esistenti all'interno dei quartieri.

L'eco di tutto questo è presente nelle elaborazioni ricavate dalle chiamate dei cittadini di alcune città lombarde alle Centrali Operative di polizia di Stato e polizia locale. I dati, riferiti al 2005, confermano l'ampliamento della sfera di competenza che caratterizza l'attività della polizia locale. Considerando congiuntamente le categorie «Benessere dell'ambiente» e «Benessere delle persone» è possibile notare come le maggiori richieste di intervento riguardino aspetti che si riferiscono alla qualità della vita quotidiana dei cittadini. Rispettivamente il 43,4% a Milano, il 41,4% a Bergamo, il 52% a Cremona e il 64,1% a Cinisello Balsamo rientrano in questa dimensione. Le basse percentuali rappresentate dalla categoria «reati» confermano la distinzione, nella percezione dei ruoli e delle funzioni della polizia locale, rispetto alle forze dell'ordine alle quali vengono associate competenze di carattere puramente repressivo.

Tabella 5.2 | Problematiche espresse nelle richieste di intervento alla polizia locale per contesto. Rilevazione 2005 (percentuali)

Macrocategoria	Milano	Bergamo	Cremona	Cinisello Balsamo
Benessere dell'ambiente	20,9	24,7	25,5	44,4
Benessere delle persone	22,5	16,7	26,5	19,7
Reati	4,3	2,2	0,9	6,1
Eventi legati a fenomeni di devianza/diversità	26,9	8,1	21,3	10,3
Altro	25,5	48,3	25,8	19,6
Totale*	100,0 (N=56.451)	100,0 (N=3.360)	100,0 (N=2.408)	100,0 (N=924)

* Dall'analisi sono state escluse le modalità «Attività interna», «Codice della strada (infrazioni)», «Incidenti stradali», «Viabilità» e le chiamate riferite ad «Ausilio»

Fonte: Centrali Operative polizia locale di Milano, Cremona, Bergamo e Cinisello Balsamo – elaborazione IReR su dati forniti dalle rispettive centrali operative

Un nuovo attore della sicurezza: la polizia locale

Un attore che in Lombardia si è trovato in prima linea nella necessità di fornire una risposta alle preoccupate domande di sicurezza della popolazione è stato certamente il Corpo della polizia locale. Lo sforzo di arricchire le funzioni di «sicurezza urbana» svolte sul territorio dai propri operatori ha dato luogo a un'evoluzione dell'identità professionale di questo Corpo, rispetto a quella costituitasi storicamente e consolidatasi nel tempo. Accanto ai tradizionali compiti del «vigile urbano», la cui esecuzione risulta peraltro sempre più complessa (basti pensare alle complicazioni introdotte dall'infrastruttura tecnologica utilizzata per il monitoraggio del traffico urbano), agenti e funzionari delle polizie locali devono sommare competenze nuove e sempre più importanti in materia di polizia giudiziaria, sicurezza urbana, polizia di prossimità. L'entità di tali trasformazioni e la velocità con cui sono intervenute non hanno ancora tuttavia sedimentato una nuova identità professionale moderna e condivisa dall'intero Corpo.

L'identità professionale sembra, in parte, definirsi in negativo: da un lato, rispetto a un passato idealizzato verso il quale si guarda con affetto, ma anche con una decisa volontà di cambiamento; dall'altro lato, rispetto all'immagine e al prestigio che caratterizzano le altre forze di polizia (in particolare, l'Arma dei Carabinieri e la polizia di Stato). La questione del prestigio e del riconoscimento sociale delle funzioni effettivamente esercitate dagli operatori ci porta a un altro problema collegato alla nuova identità professionale della polizia locale e avvertito dai suoi operatori: quello relativo all'immagine pubblica. È il cittadino, infatti, che, spesso e volentieri, ribadisce

questa gerarchia tra forze di polizia, in base alle funzioni più o meno «nobili» che le stesse sarebbero deputate a svolgere. Tali considerazioni sottolineano la cruciale importanza del tema dei rapporti con l'esterno del Corpo di polizia locale. Si consideri che a ciò concorrono anche gli assetti organizzativi della polizia locale, dimensionati al 2008 a un valore di 8.792 addetti totali con 1.299 ufficiali. Per fare un paragone, i Corpi di polizia di competenza statale corrispondevano nel 2000 (dati Ragioneria Generale dello Stato) a 21.103 addetti operativi in Lombardia.

La Regione è un soggetto importante nell'attuale fase di transizione del Corpo. In uno scenario futuribile dovrà essere considerata la possibilità di completare il percorso di riqualificazione professionale in termini non necessariamente «polizieschi» (già intrapreso da diverse strutture della polizia locale), ma occorrerà definire le condizioni per arrivare a sottoscrivere una sorta di nuovo «patto con la cittadinanza». La polizia locale dovrebbe far leva sulle proprie origini di *primus inter pares* all'interno delle comunità e rilanciare la propria vocazione sociale di prossimità alle problematiche presenti nel territorio.

Il confronto sull'identità professionale della polizia locale non è tuttavia questione semplice, anche perché il ruolo regionale è percepito soprattutto all'interno dei sistemi professionali della polizia locale, ma non molto tra i cittadini. Alla domanda se fossero a conoscenza di un ruolo della Regione relativamente alla polizia locale, nelle analisi condotte in questi anni sul territorio, solo 1 cittadino su 10 riconosce una qualche titolarità dell'Ente Regione rispetto a questa materia. Risulta, quindi, un altro paradosso: gli sforzi della Regione di entrare nella partita della sicurezza urbana sono in genere poco riconosciuti (e talvolta apertamente osteggiati) dallo Stato, sono poco conosciuti dagli stessi cittadini, ma restano necessari e importanti per dare sostanza al processo di crescita professionale delle polizie locali.

Le politiche locali per la sicurezza

Da una quindicina d'anni le amministrazioni comunali hanno assunto un ruolo di riferimento per la popolazione, anche in materia di politiche di sicurezza urbana. Due sono state le principali opzioni politiche che si sono confrontate nell'elaborazione di strategie di prevenzione e azione sul tema della sicurezza urbana:

- le amministrazioni che privilegiano un approccio di prevenzione sociale e riconoscono la competenza esclusiva dello Stato in materia di interventi sul fronte dell'ordine e della sicurezza pubblica;
- gli amministratori che intendono valorizzare, ai fini della sicurezza, anche le attività di controllo e repressione delle inciviltà diffuse e della piccola criminalità, con una conseguente estensione e valorizzazione del ruolo delle polizie locali e una certa sovrapposizione di compiti fra amministrazioni di diverso livello (governi locali e articolazioni locali del governo nazionale).

Le due opzioni, più chiare all'inizio dell'emersione delle problematiche della sicurezza, si sono poi variamente combinate in modo trasversale, ma non hanno dato luogo a un insieme definitivo di soluzioni. Quello che si è invece rafforzato nel tempo è il ruolo dei sindaci. Essi sono allo stesso tempo, e per funzioni diverse, organi elettivi rappresentativi delle comunità locali e rappresentanti del Governo a livello locale. A questa seconda natura afferiscono i poteri dei sindaci in materia di sicurezza urbana, esercitati con lo strumento dell'ordinanza, che il Governo ha recentemente voluto rafforzare con le misure sulla sicurezza.

Di quanto realizzato dalle amministrazioni comunali in materia di sicurezza urbana emergono le iniziative di *prevenzione situazionale* della devianza, rivolte cioè alla conformazione fisica del territorio in cui esse vanno a inserirsi e agli arredi urbani presenti al suo interno. Sono compresi all'interno di questo modello: a) interventi tesi ad aumentare le difficoltà di commettere un crimine, per esempio attraverso l'installazione di barriere fisiche sul territorio, o attraverso il controllo degli accessi allo spazio fisico; b) interventi tesi ad aumentare il rischio di essere scoperto e/o fermato per il potenziale autore, attraverso forme particolari di sorveglianza dell'ambiente o degli oggetti potenziali di reato; c) misure tese a diminuire il vantaggio che il potenziale autore può ottenere dalla commissione dell'evento deviante (Calabrese *et al.*, 2003).

Una delle forme più utilizzate è la previsione dell'installazione di sistemi di videosorveglianza a circuito chiuso (CCTV) sul territorio comunale. Altre misure rivolte specificamente al contesto fisico delle città sono gli interventi di ripristino o di tutela del decoro urbano, i programmi comunali di ripulitura di muri, panchine e altri elementi di arredo urbano dai graffiti che sempre più spesso caratterizzano lo scenario urbano; in taluni casi, questi programmi si indirizzano al coinvolgimento delle famiglie dei ragazzi che ne sono responsabili, attraverso l'applicazione di modelli di giustizia riparativa comunemente praticati in altri contesti (come i Paesi anglo-americani).

In gran parte dei contesti analizzati si è puntato sull'utilizzo specifico di pattuglie di polizia locale anche come «polizia di prossimità» (o «vigili di quartiere»), in modo tale da poter garantire una presenza maggiormente visibile e continuativa sul territorio.

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

Una tendenza interessante evidenziatasi in diversi contesti regionali in netto anticipo rispetto alla recente approvazione del «pacchetto sicurezza», è poi quella relativa al crescente ricorso a operatori di vigilanza privata e a gruppi di cittadini volontari (associazioni di ex operatori di polizia, Rangers d'Italia, City Angels ecc.), mediante la sottoscrizione di apposite convenzioni o Patti Locali ex art. 32 della legge regionale.

In un minor numero di casi sono stati promossi anche tentativi di coniugare l'attenzione per le misure di prevenzione situazionale con l'attivazione di interventi di prevenzione socio-comunitaria sul territorio. Queste misure di prevenzione sono prevalentemente finalizzate a reperire le cause socio-economiche che potrebbero essere alla base della commissione di fatti criminali o devianti, e mirano quindi a incidere sul contesto sociale ed economico esistente in aree del territorio segnate da marginalità sociale, disagio, conflitto fra abitanti del quartiere. Si sono tuttavia registrati problemi di esiguità delle risorse a disposizione e di discontinuità degli interventi.

Governare la sicurezza urbana ha rappresentato per la Regione una sfida complessa anche a causa dei processi di decentramento delle responsabilità che hanno enfatizzato la dimensione locale. La recente l. 125/2008 individua infatti nelle amministrazioni locali, e in particolare nella figura del sindaco, l'immediato referente istituzionale della sicurezza. Va ricordato che i sindaci sono, allo stesso tempo e per funzioni diverse, organi elettivi rappresentativi delle comunità locali e rappresentanti del Governo a livello locale. A questa seconda natura afferiscono i loro poteri in materia di sicurezza urbana, esercitati con lo strumento dell'ordinanza, che il

Governo ha recentemente voluto rafforzare. I poteri dei sindaci sono ora ampliati e viene introdotto il «potere-dovere» di intervenire per prevenire e contrastare le situazioni di degrado. Se la stagione delle ordinanze ha aperto la possibilità di affrontare con modalità nuove temi urgenti e di forte percezione sociale, si dovranno individuare le forme per un miglior raccordo istituzionale e definire meglio un possibile ruolo regionale in materia.

5.2.3. Le politiche a contrasto dell'incidentalità stradale

È noto che la circolazione stradale è materia di competenza esclusiva dello Stato, in quanto rientra nelle materie di «ordine pubblico e sicurezza», dell'ordinamento civile e della giurisdizione, tutti ambiti che, a parere della Corte, giustificano l'intervento legislativo e amministrativo spettante in via esclusiva allo Stato. In ordine a tali profili spettano allo Stato anche le competenze sanzionatorie e la disciplina dell'assicurazione obbligatoria, ambiti rispetto ai quali non è stato consentito l'intervento da parte delle Regioni. Attualmente, poi, la distribuzione delle competenze amministrative è tale che allo Stato spetta la sola competenza amministrativa di «indirizzo in materia di prevenzione degli incidenti, di sicurezza e di informazione stradale e telematica applicata ai trasporti, anche mediante iniziative su scala nazionale» (d.lgs. 112/1998). Viceversa, spettano alle Regioni, in generale, «tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate» a favore dello Stato, e in particolare le seguenti:

- 1) l'attuazione degli interventi promossi dal Piano nazionale sulla sicurezza stradale;
- 2) le attività attuate sul piano educativo da parte degli enti preposti.

Dunque, mentre l'integrale disciplina della circolazione stradale (definizioni delle forme e modalità, fissazione degli obblighi e dei divieti, determinazione delle sanzioni e dei relativi procedimenti) è di esclusiva competenza statale, è invece già riconducibile alla competenza amministrativa regionale quel settore dell'ordinamento volto a prevenire gli incidenti e dunque a favorire la sicurezza nella viabilità stradale. Su tale base, secondo la legge regionale della Lombardia vigente in materia (v. l. 4 maggio 2001, n. 9, «Programmazione e sviluppo della rete viaria di interesse regionale» che dedica l'intero Titolo V alla sicurezza stradale), la Regione ha istituito l'Osservatorio regionale del traffico e della sicurezza stradale, che ha essenzialmente le seguenti competenze:

- 1) l'individuazione di iniziative atte a migliorare la circolazione e diminuire i livelli di rischio;
- 2) l'individuazione di iniziative sperimentali.

L'attuazione di tali iniziative è allo stato attuale attribuita alla competenza della Giunta regionale per il tramite delle strutture della competente Direzione generale.

Fin qui lo stato di fatto. Sulla possibilità di attivare nuove competenze regionali in materia, la Corte costituzionale ha sostenuto l'ammissibilità dell'esercizio della competenza regionale in relazione alla circolazione stradale quando la legge regionale non concerne direttamente la disciplina delle forme e delle modalità di circolazione stradale, ma si collega finalisticamente ad altre materie di competenza regionale giustificate da interessi costituzionalmente rimessi alla cura delle Regioni, quali, per esempio,

Tabella 5.3 | Quadro delle competenze in materia di sicurezza stradale

Attori principali	Competenze*	Ruolo*	Note	Riferimenti normativi
Stato	Codice della strada	Regolamento viabilità e circolazione, norme tecniche per la costruzione di strade, programmi formazione neopatentati svolti dalle autoscuole	Competenza esclusiva dello Stato	d.lgs. 285/1992
	PNSS (Piano nazionale sicurezza stradale)	Linee guida e finanziamento statale di interventi e iniziative per la sicurezza stradale che realizzeranno Regioni ed EELL		art. 32 della l. 144/1993
	Servizi di polizia stradale	Controllo traffico e viabilità, rilevazione incidenti stradali	Svolto da Arma dei Carabinieri e Polstrada	
	Gestione rete strade statali extraurbane attraverso ANAS Spa	Manutenzione, realizzazione nuovi interventi, messa in sicurezza strade esistenti, gestione viabilità (semafori, segnaletica...)		
Regione	Promozione e/o attuazioni di iniziative di sicurezza stradale	Attività di formazione, informazione e sensibilizzazione		l.r. 9/2001
	Coordinamento polizie locali	Le polizie locali svolgono anche servizi di polizia stradale (ma dipendono dai Comuni)		l.r. 4/2003
	Coordinamento e pianificazione interventi sulla rete viaria regionale, linee di indirizzo su mobilità e circolazione	Programmazione interventi rete viaria regionale in collaborazione con EELL, bandi FRISL per la sicurezza stradale a favore di EELL	In capo alla d.g. Infrastrutture e Mobilità	l.r. 9/2001 d.lgs. 112/1998, l.r. 31/1996, l.r.33/1991
	Formazione nelle scuole (competenza parziale) corsi di formazione professionale	La Regione ha la competenza per il 20% dei programmi delle scuole medie superiori e per i corsi di formazione professionali	In capo alla d.g. Istruzione, formazione e lavoro	l.r.19/2007
	PNSS (Piano nazionale sicurezza stradale)	Gestione finanziamenti dello Stato agli EELL		l.r. 9/2001
	Tutela della salute	Prevenzione sanitaria negli stili di vita, coordinamento ASL	In capo alla dg Sanità	d.lgs. 502/1992, l.r. 31/1997
Province	Gestione rete stradale provinciale e mobilità in ambito extraurbano	Manutenzione, realizzazione nuovi interventi, messa in sicurezza strade esistenti, gestione viabilità (semafori, segnaletica...)	Ente gestore di strade provinciali ed ex statali	
Comuni	Gestione rete stradale comunale e mobilità in ambito comunale	Manutenzione, realizzazione nuovi interventi, messa in sicurezza strade esistenti, gestione viabilità (semafori, segnaletica...)	Ente gestore di strade comunali e declassificate	
	Servizi di polizia stradale in ambito urbano attraverso le polizie locali	Controllo traffico e viabilità, rilevazione incidenti stradali	Servizio svolto dalle polizie locali	
Ufficio scolastico regionale	Attività formativa nelle scuole	Iniziativa di educazione stradale nelle scuole		d.lgs. 285/1992, l.r. 19/2007
Concessionarie autostradali	Gestione rete autostradale in concessione	Manutenzione, realizzazione nuovi interventi, adeguamenti...	Soggetti privati	
Autoscuole	Formazione neopatentati ai sensi del Codice della strada	Svolgimento dei programmi ministeriali	Soggetti privati	d.lgs. 285/1992
Ente Automobile Club (ACI)	Formalmente nessuna competenza diretta in relazione alla sicurezza stradale	Svolge alcune attività di sensibilizzazione e informazione degli automobilisti		

* NB: in riferimento diretto alla sicurezza stradale

Fonte: elaborazione IReR

quelli della «salute», del «governo del territorio», delle «professioni», o della «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», della «pro-

tezione civile», della «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali». Tutte materie queste che, come è noto, rientrano tra le competenze legislative cd. concorrenti delle Regioni.

Rilevanza e dinamica dell'incidentalità stradale

Nel 2007 in Lombardia gli organi di polizia hanno rilevato 44.688 incidenti stradali con feriti che hanno causato il decesso di 747 persone (il 15% del totale italiano); hanno riportato lesioni di diversa gravità 60.546 persone. Per ben inquadrare il problema possiamo vedere come tale dato si è evoluto negli ultimi 15 anni. Il trend dell'incidentalità stradale in Regione Lombardia in valore assoluto mostra un andamento parallelo a quello nazionale: la crescita è più o meno continua dal 1991 al 2002-2003 e poi si assiste a un'inversione di tendenza, che in Lombardia si è verificata circa un anno prima.

L'andamento misurato riguarda però solo gli incidenti con feriti: gli eventi senza danni a persone (solo danni a cose), infatti, sono rilevati dagli organi di polizia, ma non confluiscono nel *dataset* ISTAT, che costituisce la fonte più utilizzata per stimare l'andamento dell'incidentalità stradale nel nostro Paese. Se venissero presi in considerazione anche questi sinistri, le stime dovrebbero essere incrementate del 50% circa. Ancora più elevato risulterebbe il numero di incidenti considerando gli eventi denunciati alle compagnie assicurative, ma non rilevati dagli organi preposti; l'accesso ai dati raccolti dall'ANIA, l'Associazione Nazionale Assicuratori, desunti sulla base dei risarcimenti assicurativi per la copertura della responsabilità civile dei soggetti coinvolti in incidenti stradali risulterebbe prezioso per poter integrare e completare le informazioni sul fenomeno, ma attualmente questo accesso non è possibile.

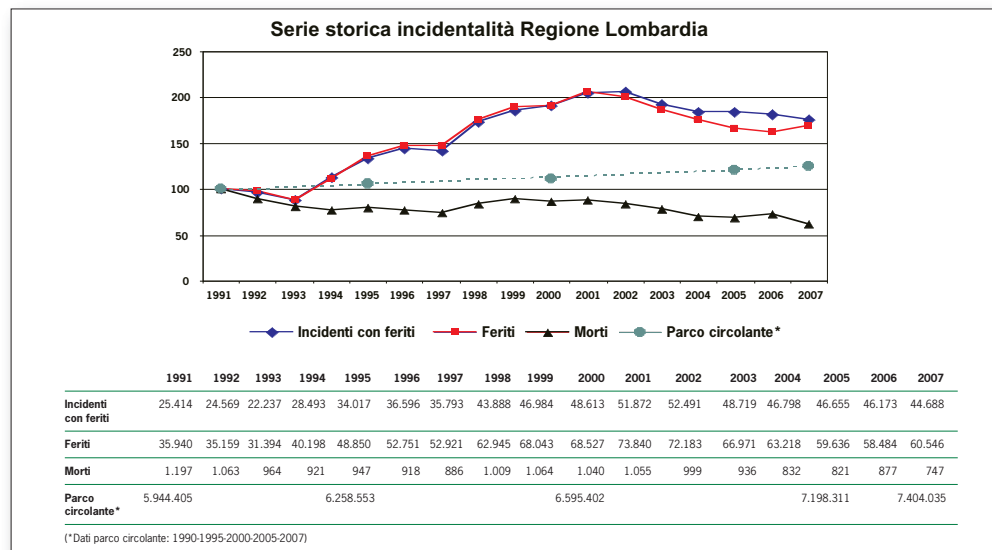
È comunque nell'ultimo quinquennio che si è assistito a un'inversione di tendenza: -12% il decremento complessivo al 2006 del dato degli incidenti, -18% il dato degli utenti feriti e -12% il dato dei morti in meno rispetto al 2002.

A livello nazionale il decremento è più contenuto, ma il quinquennio registra comunque un -0,5% di incidenti, un -2,5% di feriti e un -15,9% decremento dei morti. Nel 2007 il numero di morti è calato ancora, mentre è cresciuto, per la prima volta dal 2000, il numero dei feriti, che nel confronto con il 2006 mostra una crescita del 3,5%, pari a 2.062 unità. Nel frattempo, il parco dei veicoli circolanti in Regione ha continuato a crescere, passando dai 5.944.405 veicoli nel 1990, ai 7.404.035 del 2007, con una crescita pari dunque a quasi un milione e mezzo di veicoli. Alla luce di questi dati, si può ipotizzare che lo sviluppo del parco circolante abbia almeno in parte contribuito all'incremento dell'incidentalità, mentre la progressiva riduzione delle conseguenze mortali sia da imputarsi alle migliori dotazioni di sicurezza dei veicoli su strada e alla tempestività ed efficacia degli interventi di soccorso.

L'analisi degli incidenti stradali in rapporto alla popolazione mostra per la Lombardia valori positivi: passa infatti dai 117 morti per incidente stradale ogni milione di abitanti del 2000 agli 80 morti del 2007. In Lombardia, nonostante il 2006 abbia fatto rilevare un picco al rialzo che ha riportato i valori al 2004, la media delle vittime è inferiore a quella rilevata a livello nazionale.

Come si evince dalla figura 5.4, anche gli indici di mortalità (rapporto tra il numero dei morti e il numero degli incidenti) e gravità (rapporto tra il numero dei morti e il numero totale dei morti e dei feriti) risultano più bassi in Lombardia rispetto alla media nazionale; l'andamento è simile e mostra una progressiva flessione, ossia una riduzione delle conseguenze lesive e mortali degli incidenti rilevati, con l'eccezione, limitatamente alla Lombardia, dell'anno 2006.

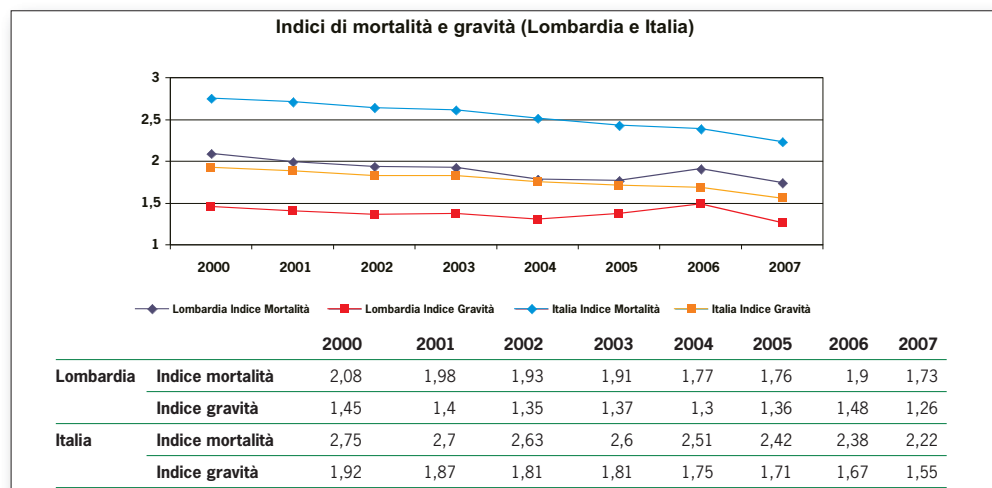
Figura 5.4 Numeri indice e tabella dei valori assoluti



Fonte: elaborazione IReR su dati ISTAT

Questo trend positivo non riguarda tuttavia tutte le categorie di utenti. A fronte di un generale calo della mortalità fra automobilisti e conducenti di ciclomotori e una sostanziale stabilità del tasso relativo ai ciclisti, è in costante e significativo aumento la mortalità per i conducenti di motocicli, a dimostrazione del fatto che è necessario incidere in maniera più significativa sul fenomeno, diversificando le politiche e gli interventi a seconda delle diverse categorie di utenti coinvolti e intensificando quelle rivolte all'utenza più a rischio (fig. 5.5).

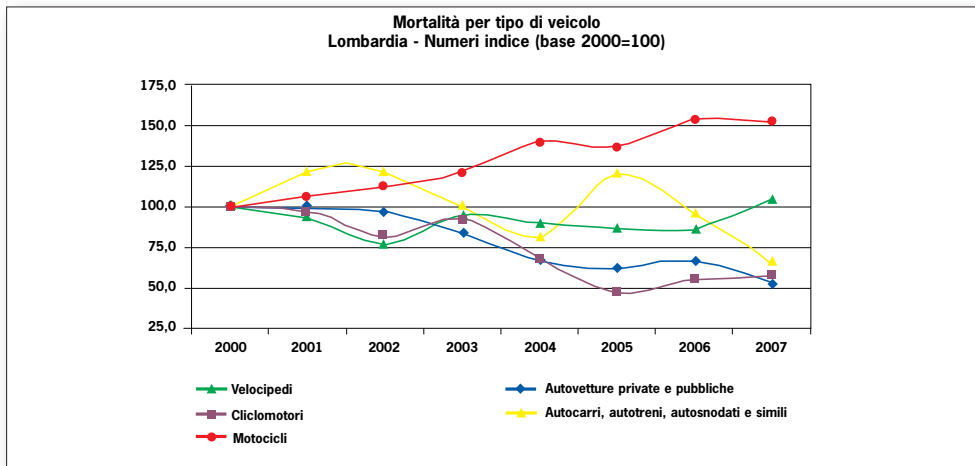
Figura 5.5 Indice di mortalità e di gravità



Fonte: elaborazione IReR su dati ISTAT

Nel periodo 2000-2007 il numero dei decessi si è comunque ridotto del 27,9% (media nazionale 27,3%), ma resta ancora lontano dall'obiettivo fissato dal Libro

Figura 5.6 Mortalità per tipo di veicolo



Fonte: elaborazione IReR su dati ISTAT

bianco del 2001, che prevedeva di dimezzare il numero dei morti entro il 2010. Per raggiungere l'obiettivo, nei prossimi 3 anni si dovrebbe ridurre la mortalità di almeno 237 unità, con un tasso medio annuo non inferiore al 7,4% (cfr. focus Zoboli, *Rilievi statistici sull'incidentalità stradale grave in Lombardia*).

Gli interventi per la riduzione dell'incidentalità stradale

Dal 2007 la Regione predispose un Rapporto Annuale sulla Sicurezza Stradale in cui vengono monitorati l'andamento degli incidenti stradali sul territorio regionale e gli interventi finalizzati alla gestione e alla mitigazione del rischio.

All'interno di questo progetto, si inserisce il percorso di analisi dei «punti neri» della viabilità, che permette di localizzare con precisione le aree di particolare criticità. Attualmente si sta lavorando sulle 10 strade lombarde con il livello di incidentalità più elevato: per ciascuna di esse si seleziona una tratta chilometrica particolarmente critica su cui si esegue un'analisi approfondita del fenomeno incidentale per l'identificazione dei fattori di rischio, finalizzata alla progettazione di interventi mitigatori e risolutivi. Questo processo è significativamente condotto con le amministrazioni interessate.

L'analisi degli interventi in tema di sicurezza stradale mostra come i diversi soggetti regionali abbiano investito risorse e professionalità per realizzare azioni di educazione e prevenzione, investimenti per il miglioramento delle infrastrutture, progetti per favorire la diffusione di una cultura della sicurezza stradale fra i cittadini, in particolare fra i più giovani. I risultati raggiunti, indubbiamente positivi, rivelano tuttavia alcune criticità. In particolare sono state notate aree di sovrapposizione negli interventi insieme alla tendenza a limitare gli interventi al breve periodo e a non replicare le iniziative di successo. Si pone quindi il tema del consolidamento delle prassi migliori.

Vanno in questa direzione il Piano regionale della sicurezza stradale (DGR VIII/9184 del 30 marzo 2009) e la proposta di deliberazione concernente il Piano regionale pluriennale di indirizzo per la riduzione dell'incidentalità stradale 2010-2012 (DGR VIII/10156 del 16 settembre 2009). Attraverso il Piano, che sarà proposto al Consiglio regionale, si intendono definire le misure strutturali e i possibili interventi prioritari della Regione per la riduzione dell'incidentalità stradale. L'obiettivo è quello di prevedere misure efficaci per affrontare la tematica, non solo attraverso interventi di messa in sicurezza delle strade, ma

anche attraverso percorsi formativi e attività di sensibilizzazione che portino a responsabilizzare il singolo, all'aumento della consapevolezza delle proprie azioni e decisioni e delle ricadute di queste ultime sulla mobilità e sull'intera collettività.

Altri elementi da segnalare sono la Rete regionale di Centri di Guida Sicura, l'iniziativa «Patente Plus» e l'Osservatorio Regionale del Traffico e della Sicurezza Stradale.

La Regione ha inoltre aderito alla Carta Europea per la Sicurezza Stradale, promossa dalla Commissione europea per diffondere e uniformare le buone pratiche sulla sicurezza stradale in Europa. L'obiettivo è quello di giungere a una maggiore standardizzazione e completezza delle informazioni raccolte, al fine di migliorare la conoscenza del fenomeno e attuare politiche di contrasto più efficaci.

A partire dal 1° luglio 2009, infine, la Regione Lombardia aderisce a una convenzione stipulata con ISTAT finalizzata al decentramento regionale della rilevazione dei dati relativi all'incidentalità. Questo permetterà di aumentare la tempestività con cui vengono raccolti i dati e ne migliorerà la qualità.

Dal punto di vista normativo, accanto alla discussione parlamentare tuttora in atto intorno alle proposte di modifica del Codice della Strada, si colloca il recepimento della direttiva 2008/96/CE del Parlamento europeo e del Consiglio d'Europa del 19 novembre 2008 sulla gestione della sicurezza delle infrastrutture stradali.