



P.O.R. Campania 2000-2006 - F.S.E. - Misura 3.23
“Promozione di un sistema integrato di sicurezza urbana e ripristino della legalità” Azione e)

REGIONE CAMPANIA

ASSESSORATO ALLA SICUREZZA DELLE CITTÀ

**Potenziamento delle attività dell'Osservatorio regionale sulla sicurezza urbana per la promozione,
la programmazione,
il coordinamento ed il monitoraggio degli interventi**

LA SICUREZZA IN CAMPANIA

Roma, luglio 2008



La tua
Campania
cresce in
Europa

INDICE

Premessa	Pag.	1
I. L'ANDAMENTO DEI REATI	“	3
1. I dati regionali	“	5
II. LA PERCEZIONE DELLA POPOLAZIONE	“	13
Premessa	“	15
1. I cluster territoriali della percezione della sicurezza	“	19
2. Tante vittime, soprattutto tra i giovani	“	29
3. La richiesta di maggiore controllo del territorio	“	35
4. Prevenzione e difesa individuali a integrazione dell'azione delle pubbliche amministrazioni	“	41
5. Solidarietà, ma non verso le istituzioni	“	45
III. I PROGETTI FINANZIATI DALLA REGIONE	“	51
1. Le logiche e i contenuti	“	53
IV. L'INDAGINE SULLE POLIZIE LOCALI	“	73
Premessa	“	75
1. Caratteristiche e dotazioni della polizia municipale	“	77
2. Lo stato della polizia provinciale	“	93

PREMESSA

Di seguito si presenta una sintesi di alcune delle attività realizzate nell'ultimo anno per l'Osservatorio sulla sicurezza urbana della Regione Campania.

Nel leggere i risultati delle singole indagini si possono cogliere i ritardi e le inadempienze del sistema regionale, ma anche i risultati raggiunti e le sinergie attuate. Soprattutto si coglie la complessità del sistema sia per la difficoltà di analizzare ed interpretare i dati sull'andamento della criminalità e quelli sulla percezione; sia per la molteplicità degli attori chiamati ad intervenire e a giocare un ruolo.

Nel primo capitolo si riporta un'analisi basata sui dati dello SDI del Ministero dell'Interno, della situazione e dell'andamento della criminalità nella Regione e nelle sue province.

Nel secondo capitolo si presenta una sintesi dell'indagine sulla percezione della sicurezza e la cultura della legalità effettuata su 2000 cittadini della Campania.

Nel terzo capitolo si analizzano i progetti finanziati dalla Regione con le tre Leggi Regionali.

Nel quarto capitolo si presentano i principali risultati dell'indagine sulle polizie locali che operano nella regione.

I.

L'ANDAMENTO DEI REATI

1. I DATI REGIONALI

I dati sui reati commessi in Campania nel corso del 2006 offrono uno spaccato, seppure parziale perché condizionato dalla scarsa propensione a denunciare della popolazione, della situazione attuale. In Campania nel 2006 sono stati denunciati complessivamente 229.375 reati, con una media di 39,6 per 1.000 abitanti, inferiore alla quota nazionale che è del 46,9 sulla stessa parte di popolazione (tab. 1). La realtà provinciale dove la criminalità è più presente è quella di Napoli, ove sono stati denunciati 144.853 reati, ovvero il 63,1% del totale regionale (a fronte di una popolazione di 3.086.622 abitanti, pari al 53,3%), con una quota di 47,0 reati per 1.000 abitanti, in linea con la media nazionale. Le altre province campane hanno tutte un'incidenza dei reati denunciati sulla popolazione che è assai inferiore: 35,0 per 1.000 a Caserta (31.172 in v.a.), 31,5 a Salerno (34.336), 27,1 ad Avellino (11.860), 23,9 a Benevento (6.899 reati).

Una prima analisi dei dati non sembra evidenziare, pertanto, quella situazione emergenziale che da anni caratterizza ogni descrizione del capoluogo campano.

Se però si vanno ad analizzare alcune tipologie di reato che, per la loro natura efferata e violenta, colpiscono particolarmente gli animi della gente comune influenzando la percezione di sicurezza presente all'interno del corpo sociale, la situazione muta radicalmente. In Campania nel 2006 sono state commesse 17.144 rapine, più di un terzo delle 50.270 registrate su tutto il territorio nazionale; di queste 14.045 sono avvenute a Napoli e 2.257 a Caserta. Questi dati portano le due province campane ai primi due posti di un'ipotetica graduatoria delle province italiane costruita in base alle rapine commesse in rapporto alla popolazione residente; più in basso si collocano le altre province: Salerno è in quindicesima posizione, Benevento in sessantunesima, Avellino in ottantunesima (tab. 2).

Insieme alle rapine un altro reato che, per le modalità con cui sempre più di frequente è commesso (per strada, con il coinvolgimento di passanti innocenti o con scambio di persone), desta particolare allarme sociale è l'omicidio: 140 dei 621 omicidi che sono stati commessi in Italia nel 2006 sono avvenuti in Campania e solo a Napoli se ne contano 97, molti dei quali collegati alle guerre tra clan che da anni interessano il territorio della provincia.

Se però si analizza il dato in rapporto alla popolazione residente vi sono altre province che detengono il triste primato degli omicidi commessi: Catanzaro, seguita da Reggio Calabria e Nuoro. Al quarto posto si trova Caserta, ove sono stati commessi 29 omicidi, al quinto Napoli; Benevento è ventunesima con 4 omicidi, Avellino cinquantunesima con 3 e Salerno è sessantesima (7 omicidi).

Infine i furti, che rappresentano l'aggregato più significativo in valore assoluto (in Italia nel 2006 ne sono stati compiuti 1.585.201, pari al 57,2% del totale dei reati); tra i furti, tra l'altro, ve ne sono alcuni che destano particolare allarme sociale perché determinano una violenza contro la persona (si pensi agli scippi) o contro la propria privacy (ci si riferisce, in particolare, ai furti in abitazione).

Pur dovendosi analizzare i dati con tutte le precauzioni determinate dal fatto che spesso i furti, soprattutto quelli di lieve entità, non vengono denunciati; il dato relativo ai reati di questo tipo commessi nelle province campane è piuttosto confortante: 120.635 furti denunciati nel 2006, per un valore di 20,8 su 1.000 abitanti, inferiore alla media italiana che è di 26,8 sulla stessa quota di popolazione: addirittura, nessuna provincia della Campania compare nella graduatoria delle prime 10 per numero di denunce in rapporto alla popolazione. Napoli è ventisettesima (77.341 furti), Caserta cinquantaduesima (16.746 furti), Salerno settantunesima (18.480 furti), Avellino è novantaduesima (4.960 furti) e Benevento si trova al novantaquattresimo posto.

L'analisi dell'andamento della criminalità negli ultimi cinque anni (il cui esito può essere, in parte, condizionato dal cambiamento del sistema di rilevazione dei dati che è stato realizzato a partire dal 2004) mostra una crescita dei reati denunciati che, nella Regione è del 20,2% (dai 190.878 reati del 2001 ai 229.375 del 2006), comunque inferiore alla media nazionale che è del 28,1% (tab. 3). A livello provinciale si assiste, a sorpresa, ad una forte crescita della criminalità a Benevento dove, negli ultimi cinque anni i reati commessi sono aumentati del 42,4%, Avellino (+36,0%) e Caserta (+35%); mentre l'aumento è meno sensibile a Napoli (+18,0%) e Salerno (+9%).

Dei 229.375 reati denunciati in Campania 86.178, pari al 37,6% del totale, risultano commessi nelle città capoluogo, con percentuali diverse a seconda delle province: i due estremi risultano, da un lato, la città di Napoli, dove si

sono commessi 69.264 reati, pari al 47,8% del totale della provincia, e dall'altro, Caserta dove i reati commessi nel comune capoluogo sono 3.778 (il 12,1% del totale); a Salerno città i reati sono 8.029 (il 23,4% della provincia), ad Avellino 2.881 (il 24,3% del totale), a Benevento 2.226.

Complessivamente nel 2006 risultano pervenute 55.927 segnalazioni di persone denunciate per aver commesso uno o più reati: 29.812 dalla provincia di Napoli. Nello stesso anno sono state arrestate 20.742 persone (13.177 nella provincia di Napoli).

Ma in Campania non c'è solo criminalità comune, c'è anche, e forse di più, criminalità organizzata, la cui forza non risalta in tutta la sua drammaticità dalla statistiche ufficiali, in quanto i reati direttamente riconducibili alla camorra sono difficilmente estraibili dall'insieme delle denunce.

Se anche ci si limita ad analizzare l'andamento di quei reati che rappresentano una spia evidente della pervasività delle organizzazioni criminali, il quadro si delinea nella sua drammaticità: nel 2006 in Campania sono stati commessi 67 omicidi di mafia, con una crescita (unica tra le quattro regioni maggiormente colpite dalla criminalità organizzata) nel quinquennio 2001-2006 del 17,5% e le denunce per associazione mafiosa sono state 53 (+26,2% rispetto al 2001) (tab. 5).

Un altro dato che va considerato, seppure con attenzione, è quello relativo alle denunce per estorsione, un reato che, per timore di subire ritorsioni, difficilmente viene denunciato. Talvolta, quindi l'aumento delle denunce non denota tanto una reale crescita del numero dei reati quanto un'emersione del fenomeno in quei territori ove sorgono associazioni antiracket o si svolgono particolari iniziative di sensibilizzazione, e questo potrebbe essere il caso della Campania, dove le associazioni e le iniziative antiracket sono assai diffuse. In ogni caso, dal 2001 al 2006 si registra un aumento del 131,5%, delle denunce di estorsione, che passano da 476 a 1.102.

Infine gli incendi dolosi, che possono rappresentare delle azioni intimidatorie nei confronti di chi si rifiuta di sottostare al ricatto estorsivo: nel periodo considerato se ne registra un aumento pari al 64,8%, in quanto passano da 942 a 1.552.

I dati sui reati di criminalità organizzata commessi nelle diverse province riflettono la situazione di relativa tranquillità di Avellino, Benevento e

Salerno (ove però c'è una forte pressione estorsiva ed intimidatoria) e una situazione più difficile a Caserta (11 omicidi di camorra) e Napoli (55 omicidi ascrivibili alla criminalità organizzata) (tab. 6).

Questi dati, seppur indicativi, non riescono però a dar conto di quale sia l'effettiva penetrazione delle attività della criminalità organizzata sul territorio campano né della quota di popolazione che vive, suo malgrado, a stretto contatto con la camorra, subendone in maniera più o meno diretta, l'influenza.

Una stima, seppure approssimativa, è possibile formularla considerando come indicatori di contiguità su base comunale la presenza di almeno un clan e/o la presenza di un bene confiscato e/o lo scioglimento del consiglio comunale negli ultimi tre anni.

Complessivamente in Campania risulta la presenza di almeno uno degli indicatori precedentemente descritti in 203 comuni, pari al 36,8% del totale, che occupano il 33,7% della superficie della Regione. Ma il dato veramente drammatico è quello relativo alla popolazione che vive in quei 203 comuni e che rappresenta l'81,3% del totale regionale, a testimoniare della diffusività di un fenomeno che lascia scoperte solo zone rurali e poco abitate.

In provincia di Napoli il 95,0% della popolazione vive in un comune ove si trova almeno un segno tangibile della presenza di criminalità organizzata; in provincia di Caserta la percentuale è del 77,9%; a Salerno del 69,5%, a Benevento del 56,2%. L'unica provincia la cui popolazione appare marginalmente colpita è quella di Avellino, dove comunque il 38,2% dei residenti vive in un contesto in cui è presente almeno un indicatore di criminalità organizzata (tab. 7).

Tab. 1 - Reati commessi in Campania, di cui furti, rapine ed omicidi volontari. Anno 2006 (v.a. e val. per 1.000 abitanti, 10.000 abitanti e 100.000 abitanti)

Province	Totale reati		di cui Furti		di cui Rapine		di cui Omicidi volontari	
	v.a.	per 1.000 ab.	v.a.	per 1.000 ab.	v.a.	per 10.000 ab.	v.a.	per 100.000 ab.
Avellino	11.860	27,1	4.960	11,3	85	1,9	3	0,7
Benevento	6.899	23,9	3.058	10,6	78	2,7	4	1,4
Caserta	31.172	35,0	16.746	18,8	2.257	25,3	29	3,3
Napoli	144.853	47,0	77.341	25,1	14.045	45,6	97	3,1
Salerno	34.336	31,5	18.480	17,0	673	6,2	7	0,6
Campania ⁽¹⁾	229.375	39,6	120.635	20,8	17.144	29,6	140	2,4
<i>Sud e Isole</i>	<i>762.313</i>	<i>36,7</i>	<i>386.185</i>	<i>18,6</i>	<i>25.634</i>	<i>12,4</i>	<i>330</i>	<i>1,6</i>
Italia ⁽²⁾	2.771.490	46,9	1.585.201	26,8	50.270	8,5	621	1,1

(1) Comprende una quota di reati non attribuiti a livello provinciale

(2) Comprende una quota di reati non attribuita sia a livello provinciale che regionale

Fonte: elaborazione Censis per Osservatorio Sicurezza Campania su dati Ministero dell'Interno

Tab. 2 - Prime 10 province e posizione delle province della Campania per alcune tipologie di reato in rapporto alla popolazione, anno 2006

	Omicidi (per 100.000 abitanti)		Rapine (per 10.000 abitanti)		Furti (per 1.000 abitanti)		Totale reati (per 1.000 abitanti)			
Catanzaro	5,5	1	Napoli	45,6	1	Rimini	54,7	1	Rimini	80,2
Reggio Calabria	4,4	2	Caserta	25,3	2	Bologna	51,1	2	Bologna	79,2
Nuoro	3,8	3	Catania	17,9	3	Milano	48,9	3	Genova	79,1
Caserta	3,3	4	Torino	14,8	4	Roma	48,6	4	Torino	74,9
Napoli	3,1	5	Palermo	14,4	5	Genova	46,5	5	Milano	74,8
Vibo Valentia	3,0	6	Milano	14,1	6	Torino	43,8	6	Roma	67,2
Siracusa	2,8	7	Rimini	11,1	7	Firenze	38,2	7	Firenze	63,5
Crotone	2,3	8	Roma	11,0	8	Modena	35,1	8	Imperia	56,6
Arezzo	2,1	9	Bologna	9,4	9	Ravenna	33,3	9	Ravenna	56,4
Catania	2,0	10	Genova	8,6	10	Lucca	31,9	10	Savona	55,1
21 Benevento	1,4	15	Salerno	6,2	27	Napoli	25,1	25	Napoli	47,0
56 Avellino	0,7	61	Benevento	2,7	52	Caserta	18,8	65	Caserta	35,0
60 Salerno	0,6	81	Avellino	2,9	71	Salerno	17,3	82	Salerno	31,5
					92	Avellino	11,3	96	Avellino	27,1
					94	Benevento	10,6	100	Benevento	23,9
<i>Media Italia</i>	<i>1,1</i>		<i>Media Italia</i>	<i>8,5</i>		<i>Media Italia</i>	<i>26,8</i>		<i>Media Italia</i>	<i>46,9</i>

Fonte: elaborazione Censis per Osservatorio Sicurezza Campania su dati Ministero dell'Interno

Tab. 3 - Andamento dei reati commessi nelle province della Campania, 2001-2006 ⁽¹⁾ (v.a. e var. %)

Province	Totale reati		
	v.a. 2001	v.a. 2006 (1)	var.% 2001-2006
Avellino	8.719	11.860	36,0
Benevento	4.845	6.899	42,4
Caserta	23.092	31.172	35,0
Napoli	122.802	144.853	18,0
Salerno	31.420	34.336	9,3
Campania ⁽²⁾	190.878	229.375	20,2
<i>Sud e Isole</i>	<i>655.626</i>	<i>762.313</i>	<i>16,3</i>
Italia ⁽³⁾	2.163.826	2.771.490	28,1

(1) I dati del 2001 sono di fonte Istat mentre quelli al 2006 sono Ministero dell'Interno;
Essendo cambiata il sistema di rilevazione e il suo universo di riferimento i dati tra i due anni non sono perfettamente omogenei

(2) Per il 2006 comprende una quota di reati non attribuiti a livello provinciale

(3) Per il 2006 comprende una quota di reati non attribuita sia a livello provinciale che regionale

Fonte: elaborazione Censis per Osservatorio Sicurezza Campania su dati Ministero dell'Interno

Tab. 4 - Reati commessi, persone denunciate e persone arrestate nelle province e nei comuni capoluogo della Campania, 2006 (v.a. e val.%) ⁽¹⁾

Province	Reati commessi	<i>Di cui nel comune capoluogo</i>		Persone denunciate	Persone arrestate
		v.a.	% sul totale provinciale		
Avellino	11.860	2.881	24,3	5.198	534
Benevento	6.899	2.226	32,3	2.199	397
Caserta	31.172	3.778	12,1	6.567	3.618
Napoli	144.853	69.264	47,8	29.812	13.177
Salerno	34.336	8.029	23,4	9.301	2.337
Campania ⁽²⁾	229.375	86.178	37,6	55.927	20.742

(1) Per le persone denunciate e arrestate il dato si riferisce al numero di segnalazioni

(2) Il totale regionale include i casi non attribuiti a livello provinciale ma solo a livello regionale

Fonte: elaborazione Censis per Osservatorio Sicurezza Campania su dati Ministero dell'Interno

Tab. 5 - Andamento dei reati di criminalità organizzata in Campania, 2001-2006 (v.a. e var.%)

Reati	v.a. 2001	v.a. 2006 (1)	var. % 2001-2006
Omicidi per mafia, camorra e 'ndrangheta	57	67	17,5
Associazione di stampo mafioso (art. 416 bis)	42	53	26,2
Estorsioni	476	1.102	131,5
Incendi dolosi	942	1.552	64,8

Fonte: elaborazione Censis per Osservatorio Sicurezza Campania su dati Ministero dell'Interno

Tab. 6 - I reati di criminalità organizzata nelle province della Campania, anno 2006 (v.a)

Reati	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno	Campania
Omicidi di mafia, camorra e ndrangheta	1	0	11	55	0	67
Associazione di stampo mafioso (art. 416 bis)	0	0	13	33	4	53
Estorsioni	63	27	166	710	135	102
Incendi dolosi	124	140	230	569	439	1.552

Fonte: elaborazione Censis per Osservatorio Sicurezza Campania su dati Ministero dell'Interno

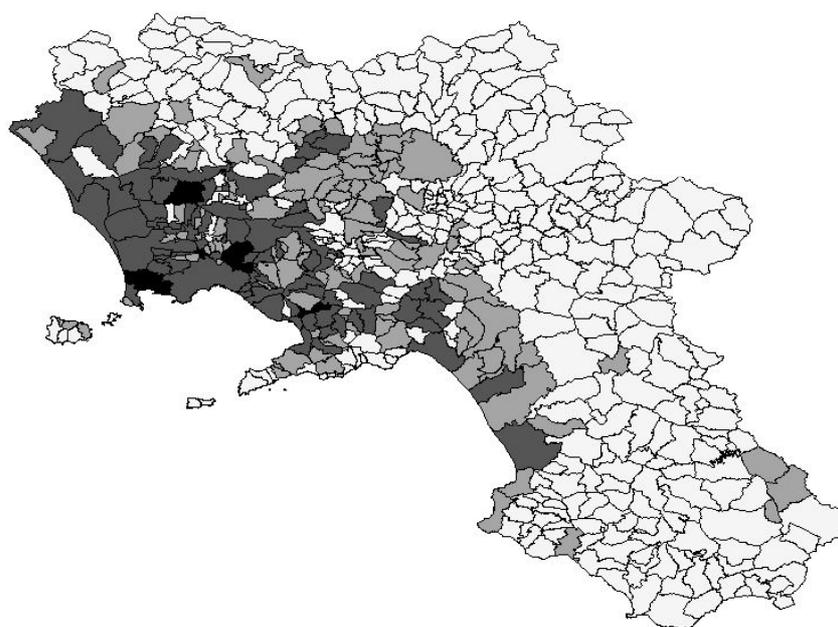
Tab. 7 - Diffusione e incidenza della criminalità organizzata in Campania (v.a. e val. %)

Provincia e regione	Comuni coinvolti (*)		Popolazione	Superficie dei comuni
	v.a.	val. %		
Avellino	19	16,0	38,2	13,4
Benevento	28	35,9	56,2	31,1
Caserta	49	47,1	77,9	50,2
Napoli	73	79,3	95,0	86,4
Salerno	34	21,5	69,5	24,9
Campania	203	36,8	81,3	33,7

(*) Con almeno un indicatore di contiguità: clan, beni confiscati, sciolti negli ultimi tre anni

Fonte: elaborazione Censis su Rapporti e relazioni al Parlamento del Ministero dell'Interno, Osservatorio Anticamorra Regione Campania, Libera "Ufficio beni confiscati"

Fig. 1 - Comuni della Campania che presentano almeno un indicatore della presenza di criminalità organizzata (*)



□ Non sono presenti indicatori di criminalità organizzata
■ Un indicatore di criminalità organizzata
■ Due indicatori di criminalità organizzata
■ Tre indicatori di criminalità organizzata

(*) Indicatori: presenza di clan, beni confiscati, comuni sciolti negli ultimi tre anni

Fonte: elaborazione Censis su Rapporti e relazioni al Parlamento del Ministero dell'Interno, Osservatorio Anticamorra Regione Campania, Libera"Ufficio beni confiscati"

II.

LA PERCEZIONE DELLA POPOLAZIONE

PREMESSA

Le guerre tra clan e il dilagare della criminalità comune che avevano determinato il crescere dell'allarme in alcune aree della Campania e avevano portato alla stipula del primo Patto di sicurezza nella città di Napoli sembrano essere improvvisamente passati in secondo piano nella graduatoria delle paure collettive, superati da emergenze che vengono da lontano e che interessano soprattutto le grandi realtà urbane del Centro-nord.

Si è così creato un clima più disteso, e maggiormente favorevole per analizzare quale è oggi la percezione della criminalità e lo stato dell'allarme sociale della popolazione campana, e per trarne alcune conseguenze in termini di politiche e di interventi possibili.

La percezione della sicurezza, come è noto, è uno stato dell'anima individuale che però risente fortemente degli umori che serpeggiano all'interno della società e che non necessariamente camminano di pari passo con l'andamento dei reati. In altre parole, può succedere che, in un determinato periodo, i reati crescano ma la paura rimanga stazionaria e in un altro che l'allarme sociale aumenti pur essendo in presenza di una riduzione nel numero dei reati.

Quello che conta, nella percezione collettiva, sono altri fattori quali, ad esempio:

- *l'efferatezza* che può contraddistinguere l'esecuzione di determinati reati in particolari momenti, per cui, ad esempio, un conto è essere rapinati, un conto è essere malmenati e poi rapinati;
- *l'identificazione* con la vittima, soprattutto se si tratta di un soggetto debole e indifeso (donne ed anziani, innanzitutto);
- *la prossimità*, in termini di vicinanza geografica con il luogo in cui accade il fatto;
- *la risonanza* dell'evento delittuoso sui *media* nazionali e locali;
- *la sensazione di impotenza*, ovvero la convinzione che non sia possibile fare niente per contrastare l'atto delittuoso e punirne il responsabile.

Quali che siano le determinanti dell'allarme sociale, quello che è certo è che in questo momento il problema della sicurezza urbana è in cima alle preoccupazioni della gente comune, per cui la paura rischia di trascinare, trascinandoci con sé sfiducia nelle istituzioni, vittimismo esasperato, pessimismo che investe anche altre sfere della vita quotidiana, voglia di farsi giustizia da soli.

E' altresì evidente che la situazione della criminalità e la percezione di insicurezza non sono le stesse in tutti i 551 comuni della Campania: la situazione di Napoli e della sua provincia e quella di Caserta sono assai più gravi rispetto a quella di Salerno e, ancor più di Avellino e Benevento che, pur essendo toccate marginalmente da fenomeni di criminalità organizzata, si presentano come realtà caratterizzate da una bassa incidenza dei fatti criminali.

Nelle pagine che seguono si tenta di offrire una rappresentazione quanto più possibile esaustiva della situazione della Regione, affiancando ai dati ufficiali sulla delittuosità la percezione della gente comune rilevata attraverso 2.000 interviste dirette e cercando di individuare le motivazioni che sottostanno alla crescita dell'allarme sociale.

In sintesi, dall'indagine di popolazione emerge:

- una percezione di forte insicurezza e di allarme sociale elevato circoscritti alle province di Napoli e Caserta;
- livelli elevati di vittimizzazione, soprattutto tra i giovani, che inducono a riconsiderare la reale entità dei fatti criminali che avvengono in Regione;
- l'individuazione della droga e della microcriminalità come i due problemi che incidono maggiormente sulla formazione dell'insicurezza;
- la percezione di uno scarso impegno delle istituzioni locali nel campo della lotta alla criminalità, a fronte di un impegno economico ed organizzativo crescente;
- la richiesta di maggiore controllo del territorio, da realizzarsi attraverso un aumento della presenza delle Forze dell'ordine e l'installazione di sistemi di videosorveglianza;

- la raggiunta consapevolezza dell'impossibilità, per gli apparati di sicurezza pubblica, di garantire sempre e comunque l'incolumità individuale e la conseguente necessità di integrare le dotazioni pubbliche con sistemi personali, ritagliati sulle proprie esigenze;
- la scarsa fiducia nella politica, che tracima anche sulle amministrazioni pubbliche e che porta ad un ripiegamento su se stessi e sui propri interessi individuali e di vicinato.

L'insieme delle risposte fornite offre un quadro che non è certo confortante e che, soprattutto, impone alle amministrazioni locali un ripensamento sia sulla tipologia degli interventi da sostenere che sulle modalità di comunicazione di quanto è stato realizzato in questi anni.

In altre parole, per scongiurare il rischio di vedere le risorse completamente assorbite dai, pur necessari, interventi di repressione e controllo del territorio, è necessario disporre di un quadro chiaro delle emergenze e dei fabbisogni presenti nelle diverse aree della Regione, sulla base del quale costruire un'agenda delle priorità e garantire risposte rapide e coerenti.

Lungi dall'essere già data, la sicurezza discende da un processo di costruzione di rapporti di fiducia che è in grado di generare un tessuto sociale cooperativo, in cui deve esserci la disponibilità di tutti a condividere un sistema di vincoli e di opportunità, a partire da un rapporto di fiducia con l'amministrazione pubblica.

Solo in questo modo sarà possibile mantenere e rafforzare quel principio di sicurezza integrata che ispira le normative regionali e che ha alla base un lavoro "di coppia" tra l'azione di contrasto del crimine da parte delle Agenzie centrali dello Stato e le azioni di prevenzione, riqualificazione, recupero della legalità che conducono al rafforzamento del legame sociale.

1. I CLUSTER TERRITORIALI DELLA PERCEZIONE DELLA SICUREZZA

L'insieme delle risposte fornite offre *un quadro da cui sembrerebbero serpeggiare all'interno della popolazione sentimenti diversi, fortemente influenzati dalla zona di residenza. Da una parte ci sono Avellino, Benevento e Salerno che vivono in una situazione di tranquillità relativa e di scarsa preoccupazione nei confronti delle attività criminali, mentre dall'altra si posizionano Napoli e Caserta che fanno registrare uno stato dell'allarme sociale assai più elevato, e senza dubbio determinato dalla compresenza nel proprio territorio di clan criminali e di criminalità comune.*

Infatti, se la popolazione della Campania nel suo insieme si presenta divisa tra un 46% che giudica la propria area di residenza molto (4,2%) o abbastanza (41,8%) sicura e il 53,1% che, invece, la ritiene molto (14,0%) o abbastanza (39,1%) insicura; analizzando le risposte sulla base della provincia di residenza la percentuale di quelli che ritengono di vivere in un contesto sicuro sale all'83,4% in provincia di Avellino, al 73,0% in quella di Salerno e al 72,9% a Benevento; mentre scende al 39,8% a Caserta, al 29,9% nella provincia di Napoli e, addirittura, al 19,6% a Napoli città (tab. 8 e figg. 2 e3).

Più controverso il dato sull'andamento delle attività criminali negli ultimi anni, che, per l'insieme del campione, sono aumentate (42,4%) o rimaste uguali (41,8%), ma con intensità diverse a seconda del luogo di residenza, per cui vi è percezione di una crescita delle attività criminali soprattutto da parte di chi risiede a Benevento (ne è convinto il 47,7% dei residenti) e nel comune di Napoli (51,7% degli intervistati) (tab. 9).

Le risposte fornite non corrispondono pienamente alla geografia dell'allarme sociale precedentemente delineata, mentre sono assai più in sintonia con i dati del Ministero dell'Interno relativi ai reati denunciati che sono stati illustrati nella precedente tabella 3: in altre parole, i cittadini di Benevento e Avellino sono consapevoli che le attività criminali nei loro territori sono cresciute, ma, nello stesso tempo sanno che non hanno raggiunto i livelli di guardia che caratterizzano altre aree della Regione.

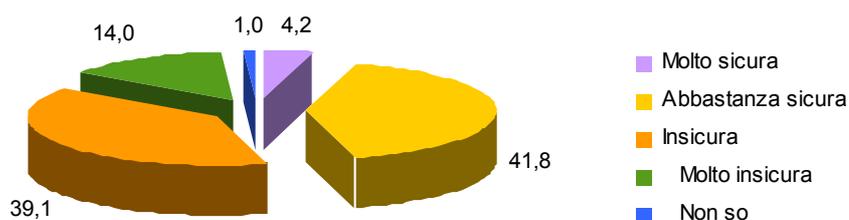
Ma quali sono le fonti informative di cui la popolazione tiene conto nel formarsi le proprie opinioni sulle caratteristiche e sull'andamento della criminalità?

Tab. 8 - Percezione della sicurezza nella zona in cui vive, per provincia e nel comune di Napoli (val. %)

Percezione sicurezza	Province					Comune Napoli	Totale
	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno		
Molto sicura, non ho notizie di attività criminali	11,2	10,3	1,0	1,4	9,9	0,3	4,2
Abbastanza sicura, le attività criminali sono piuttosto rare	72,2	62,6	38,8	28,5	63,1	19,3	41,8
Insicura, vi sono attività criminali di vario tipo	11,1	24,3	49,7	47,4	22,3	48,8	39,1
Molto insicura, le attività criminali sono molto diffuse	2,8	2,8	10,3	21,6	3,6	31,1	14,0
Non so	2,7	0,0	0,2	1,1	1,0	0,5	0,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

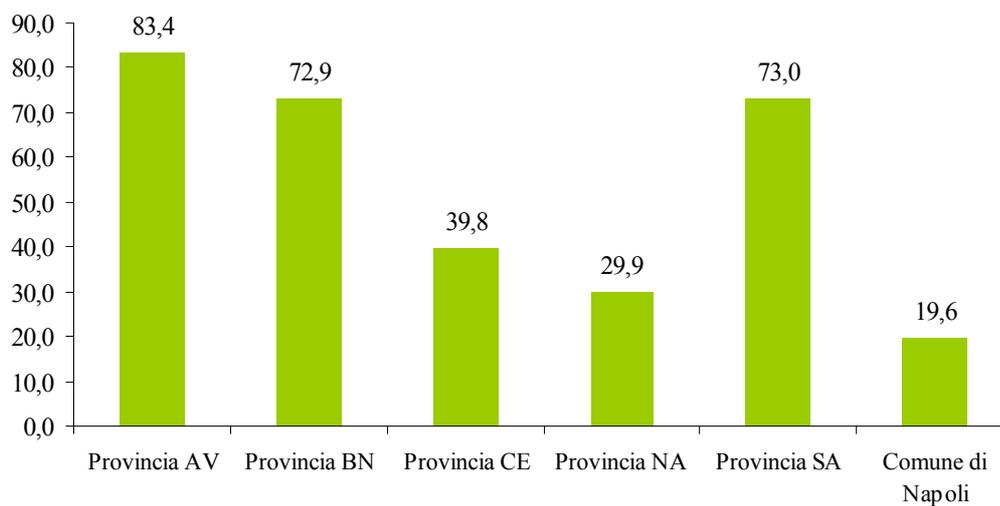
Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Fig. 2 - Percezione della sicurezza nella zona di residenza (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Fig. 3 - Intervistati che ritengono sicura (molto o abbastanza) la propria zona di residenza per provincia e nella città di Napoli (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

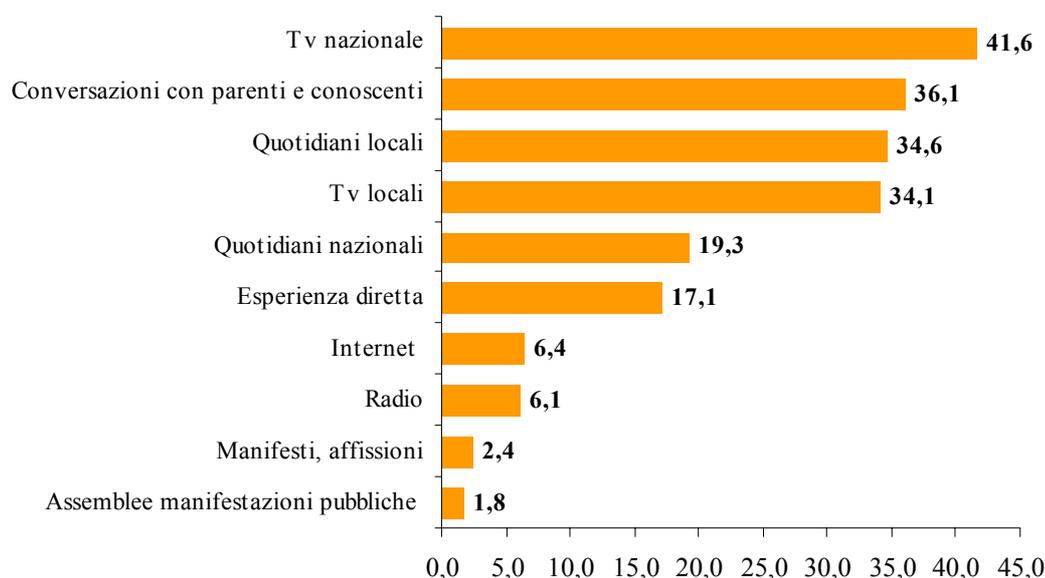
Tab. 9 - Percezione sull'andamento delle attività criminali nella propria zona di residenza negli ultimi anni, per provincia e nel comune di Napoli (val. %)

Attività criminali	Province					Comune Napoli	Totale
	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno		
Molto aumentate	8,2	6,5	3,2	12,2	5,4	13,1	8,8
Aumentate	41,7	47,7	39,3	44,7	37,4	51,7	42,4
Rimaste uguali	43,1	37,4	53,7	36,1	48,3	29,0	41,8
Diminuite	5,6	7,5	3,8	6,5	8,1	6,2	6,4
Molto diminuite	1,4	0,9	0,0	0,5	0,8	0,0	0,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Al primo posto, a conferma di quanta parte giochino *i media* nel formare le opinioni della gente su argomenti così delicati, si trovano le televisioni nazionali, segnalate dal 41,6% del campione, così come molta importanza è attribuita ai quotidiani locali (34,6%) e alle televisioni locali (34,1%) (fig. 4). Un altro aspetto che riveste un ruolo fondamentale è quello informale, dato in primo luogo dalle conversazioni con amici e parenti (36,1% delle risposte); mentre l'esperienza diretta ha un ruolo determinante, ma meno consistente (17,1% delle risposte).

Fig. 4 - Fonti di informazione sulla criminalità (*) (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Il peso dei mezzi di informazione è inequivocabile, e permette di rilevare che per le Amministrazioni centrali e locali è fondamentale ricercare un rapporto continuativo con *i media*, per ottenere che gli operatori della comunicazione non facciano esclusivamente da grancassa agli episodi di criminalità efferata, che pure avvengono; ma siano messi in condizione di seguire anche in maniera continuativa i progetti e gli interventi di

prevenzione e di controllo del territorio che vengono realizzati quotidianamente.

L'analisi delle risposte fornite in base al sesso e alla classe di età rivela come le donne siano esposte soprattutto alle televisioni; mentre gli uomini si formano le proprie opinioni anche sui quotidiani, particolarmente su quelli locali. Tra i giovani che hanno meno di 29 anni cresce la quota di quelli che si fidano dell'esperienza diretta, che leggono i quotidiani locali, che consultano internet. Tra i più anziani è elevata la percentuale di quanti dichiarano che la propria opinione si forma soprattutto attraverso le conversazioni con parenti e amici o guardando le trasmissioni televisive (tab. 10).

Con la paura che cresce si individuano anche particolari categorie di persone che rappresentano una minaccia nella propria zona di residenza: al primo posto gli intervistati individuano i *delinquenti comuni* (34,0% delle risposte), seguiti dagli *spacciatori di droga*, segnalati dal 18,8% del campione e dai giovani che si rendono protagonisti di atti di teppismo e vandalismo (fig. 5). Assai distanti, nella percezione comune, a segnare un solco profondo con quanto sta accadendo nel Centro nord, risultano essere gli immigrati, che sono segnalati come la categoria più pericolosa solo dal 2,8% della popolazione.

In linea con le risposte relative alle categorie di persone che rappresentano una minaccia per la propria zona di residenza i problemi che destano maggiore preoccupazione e determinano larga parte dell'insicurezza presente tra la popolazione sono *la tossicodipendenza*, segnalata dal 52,8% degli intervistati, e *la microcriminalità* che preoccupa il 52,5% della popolazione; accanto a queste ci sono alcune questioni che si potrebbero definire "emergenti", come la delinquenza minorile (che è un problema per il 44,0% della popolazione e lo sta diventando per il 34,4%) e il degrado urbano (che rappresenta già una questione prioritaria secondo il 43,7% e lo sta diventando per il 27,2%). Poco importanti risultano invece altri aspetti del disagio e della marginalità sociale che sono al centro del dibattito sulla sicurezza nelle città medie e grandi del Centro-nord quali la prostituzione (che è un problema per il 15,9% dei cittadini campani) e il disagio abitativo (che è un problema per il 22,7% dei campani). Più segnalata, e in crescita, l'immigrazione clandestina, che, allo stato attuale, è un problema per il 27% della popolazione (fig. 6 e tab. 11)

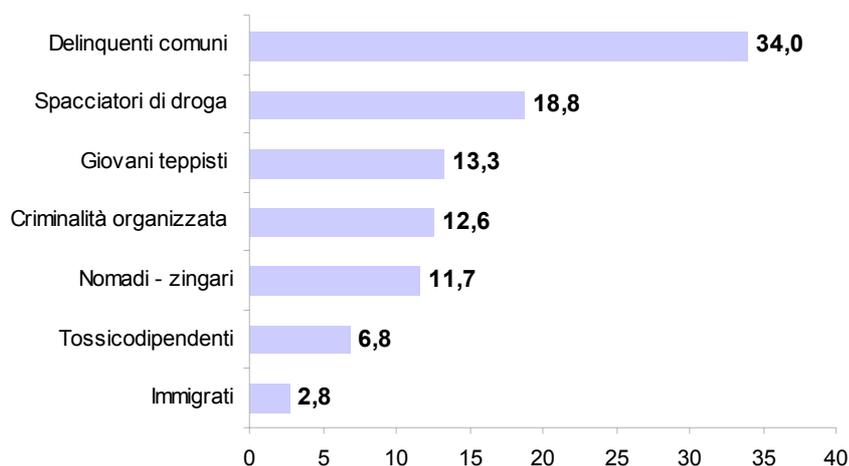
Tab. 10 - Fonti da cui provengono prevalentemente le informazioni sulla criminalità, per sesso ed età (*)

Fonti informative	Sesso		Età				Totale
	Maschio	Femmina	18-29 anni	30-44 anni	45-64 anni	Oltre 64 anni	
Internet	7,9	5,0	12,9	7,2	4,3	0,8	6,4
Quotidiani nazionali	21,0	17,6	16,7	19,8	21,9	16,9	19,3
Quotidiani locali	36,9	32,5	37,9	35,6	34,4	29,0	34,6
Televisione nazionale	36,9	45,8	36,8	10,1	43,0	47,3	41,6
Televisioni locali	30,7	37,0	28,2	31,6	34,8	43,8	34,1
Radio	5,9	6,2	5,6	7,0	6,3	4,6	6,1
Esperienza diretta	19,9	14,5	20,1	19,8	14,9	12,4	17,1
Manifesti/affissioni	2,9	2,0	3,2	2,0	2,4	2,2	2,4
Assemblee, manifestazioni	1,8	1,7	2,0	2,2	1,5	1,1	1,8
Conversazioni con parenti e conoscenti	35,21	36,9	36,3	34,1	35,1	40,3	36,1

(*) il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

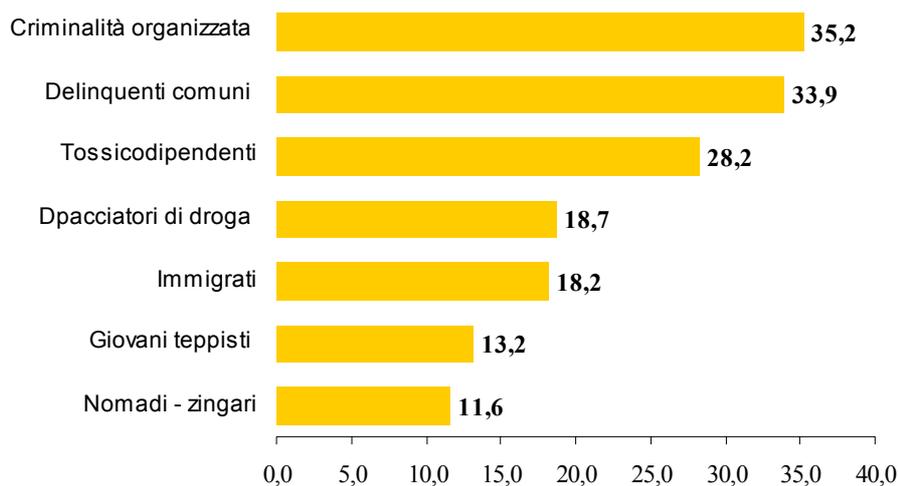
Fonte: elaborazione Censis per Osservatorio Sicurezza Campania su dati Ministero dell'Interno

Fig. 5 - Categorie di persone che rappresentano una minaccia per la sicurezza degli intervistati (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Fig. 6 - Fenomeni di disagio e marginalità che sono un problema in Campania (val. %) *



(*) il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Tab. 11 - Livello di problematicità di alcuni fenomeni di disagio/marginalità (val. %)

Fenomeni	È un problema	Sta diventando un problema	Non è un problema	Non so	Totale
Prostituzione	15,9	12,7	61,8	9,7	100,0
Alcoolismo	22,3	29,3	38,3	10,1	100,0
Tossicodipendenza	52,8	34,1	9,0	4,2	100,0
Immigrazione clandestina	27,0	35,3	31,3	6,5	100,0
Microcriminalità	52,5	31,5	14,0	2,1	100,0
Usura	32,7	16,3	25,9	25,2	100,0
Degrado urbano	43,7	27,2	24,8	4,5	100,0
Solitudine, isolamento	23,4	27,1	36,8	12,8	100,0
Delinquenza minorile	44,0	34,4	17,6	4,1	100,0
Disagio abitativo	22,7	27,3	43,1	6,9	100,0
Racket	39,2	16,4	23,9	20,6	100,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Molto rilevanti, soprattutto se si considera l'elevata percentuale di popolazione che non è in grado di fornire una risposta, sembrano essere altre due problematiche su cui, a dire il vero, stanno molto lavorando i diversi attori locali impegnati su questo versante, dalle associazioni dei commercianti, al volontariato, alle istituzioni locali: il racket, considerato un problema dal 32,9% dei campani, e l'usura, segnalata dal 32,7% del campione.

Probabilmente meno avvertito che altrove, vista la spontanea propensione dei campani a sostenersi e a costituire reti spontanee di solidarietà, ma comunque in crescita, è anche il senso di solitudine e di isolamento all'interno della comunità (che è vissuto come un problema dal 23,4% della popolazione, mentre lo sta diventando per il 27,1%).

Essere testimoni diretti di episodi che, pur senza rappresentare veri e propri atti di criminalità, fotografano la crescita del disagio e del degrado sociale alimenta la percezione di insicurezza, se non altro perché dà il senso dell'impotenza del privato cittadino e anche delle Forze dell'ordine.

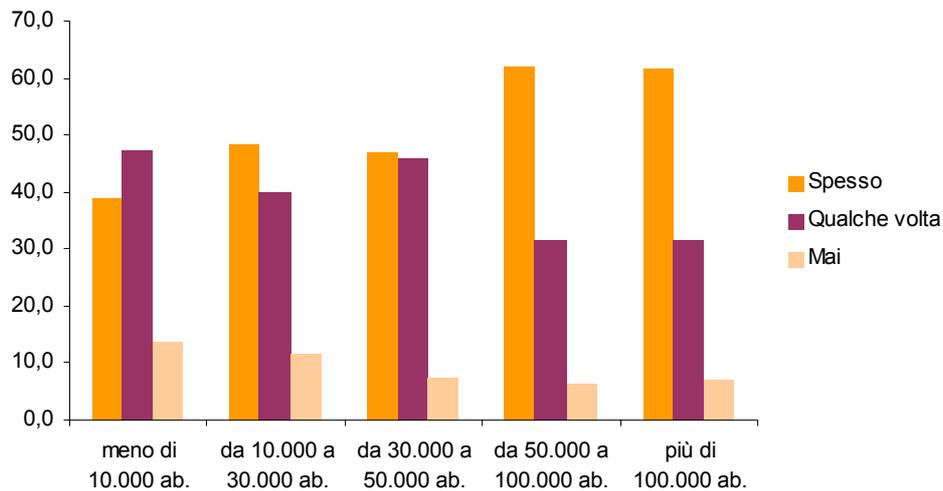
Ben il 51,3% degli intervistati dichiara di vedere spesso (e il 39,1% qualche volta) persone che litigano, urlano, dicono parolacce; così come risultano assai diffusi gli atti di vandalismo, di cui è spesso testimone il 32,5% della popolazione e qualche volta il 44,6%. Meno frequenti, ma comunque diffusi ed in aumento, sono le situazioni in cui si vede gente ubriaca o persone che si drogano; mentre l'unico fenomeno che non sembra avere assunto dimensioni rilevanti è, ancora una volta, quello della prostituzione, per cui solo il 5,4% degli intervistati ammette di vedere spesso persone che si prostituiscono (tab. 12). L'analisi delle risposte in base all'ampiezza del comune di residenza rivela come in genere gli episodi che segnalano la presenza di degrado-disagio sociale tendono a crescere di pari passo con l'aumentare della dimensione demografica; ma insieme testimonia come i centri urbani di dimensioni minori non siano esenti da elementi di problematicità (figg. 7 e 8).

Tab. 12 - Frequenza con cui gli intervistati assistono ad alcune situazioni di disagio/degrado sociale (val. %)

Situazioni	Spesso	Qualche volta	Mai	Totale
Persone che si drogano	16,5	39,6	43,9	100,0
Persone che si prostituiscono	5,4	15,4	79,2	100,0
Persone ubriache	21,9	49,7	28,4	100,0
Persone che litigano/ urlano/ dicono parolacce	51,3	39,1	9,6	100,0
Persone che compiono atti di vandalismo	32,5	44,6	22,9	100,0

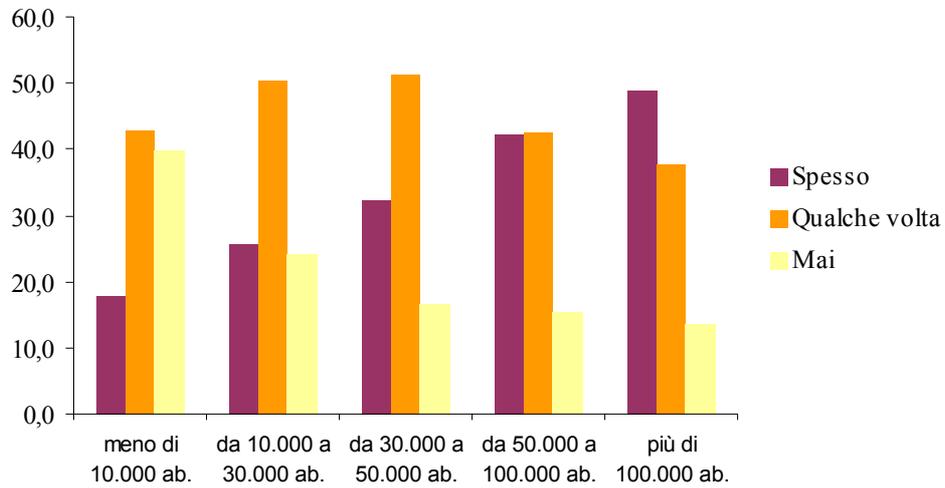
Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Fig. 7 - Frequenza con cui gli intervistati vedono persone che litigano/urlano/dicono parolacce, per ampiezza del comune di residenza (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Fig. 8 - Frequenza con cui gli intervistati vedono persone che compiono atti di vandalismo, per ampiezza del comune di residenza (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

2. TANTE VITTIME, SOPRATTUTTO TRA I GIOVANI

Nella prima sezione si è detto che i dati sulle denunce restituiscono, a sorpresa, l'immagine di una Regione dove non vi è una particolare frequenza né incidenza delle attività criminali.

I dati sulla delittuosità però, vanno sempre considerati con prudenza, in quanto rappresentano solo la parte emersa della criminalità, la cosiddetta criminalità apparente. Per avere un'idea della delittuosità reale a questa andrebbero aggiunti i reati che vengono commessi ma che, per motivi diversi (scarsa entità del fatto, sfiducia nella reale possibilità che venga individuato il responsabile, paura di subire ritorsioni), non vengono denunciati.

Per cercare di arrivare ad una stima attendibile dei reati effettivamente commessi in Campania, all'interno del questionario sono state inserite alcune domande tese ad indagare se gli intervistati fossero stati vittime di reato e di che tipo.

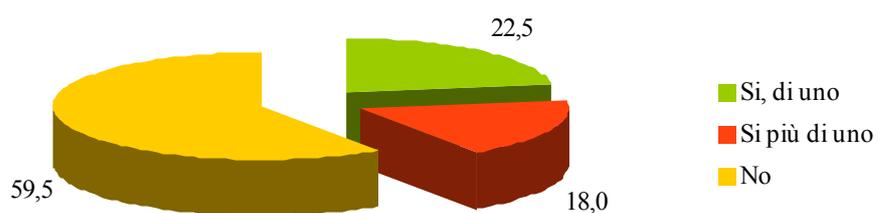
Sulla base della risposte fornite risulta che il 40,5% della popolazione della Campania è stata vittima di almeno un reato nel corso della propria vita (il 22,5% di uno e il 18,0% di più di uno) (fig. 9); questo dato va però considerato come approssimato per difetto, in quanto può risentire di una sottostima determinata dalla possibilità di aver dimenticato fatti delittuosi, magari di live entità, di cui si è stati vittima molti anno orsono.

Circoscrivendo il quadro di indagine all'ultimo anno, si ottiene che il 12,3% delle vittime ha subito almeno un illecito negli ultimi dodici mesi (il 9,9% uno e 2,4% più di uno) (fig. 10). Anche in questo caso le risposte possono aver subito una distorsione, ma per eccesso, dovuta alla eventualità di aver considerato come reati anche episodi che non hanno una rilevanza penale o che sono avvenuti in precedenza.

L'analisi delle risposte in base alle caratteristiche socio-anagrafiche conferma un paradosso che emerge anche da altre indagini di questo tipo realizzate in altre aree del paese: le persone che si percepiscono come più fragili e che hanno più paura della criminalità (le donne e gli anziani), forse perché sono quelle che adottano un maggior numero di comportamenti di prevenzione, sono quelle che meno di frequente risultano vittima di eventi

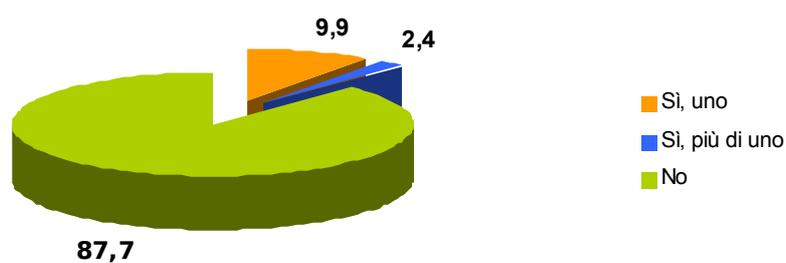
criminosi, e questo dato è evidente soprattutto in relazione all'età. Infatti, le vittime dell'ultimo anno sono maggiori tra gli uomini ed i giovani (tab. 13).

Fig. 9 - Intervistati che nella loro vita sono stati vittima di reato (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Fig. 10 - Vittime di reato nell'ultimo anno (val.%)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Tab. 13 - Vittime di reato nell'ultimo anno, per sesso ed età (val. %)

Vittime	Età				Sesso		Totale
	18-29 anni	30-44 anni	45-64 anni	Oltre 64 anni	Maschio	Femmina	
Negli ultimi dodici mesi è stato vittima di reato	9,3	10,1	10,6	9,1	10,2	9,6	9,9
Negli ultimi dodici mesi è stato vittima di più di un reato	2,9	3,2	2,1	1,1	2,6	2,1	2,4
Vittime negli ultimi dodici mesi di uno o più reati	12,2	13,3	12,7	10,2	12,8	11,7	12,3
Negli ultimi dodici mesi non è stato vittima di reato	87,8	86,7	87,3	89,8	87,2	88,3	87,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Una percentuale così elevata di giovani vittime, non può non richiamare le preoccupazioni precedentemente descritte sul dilagare della tossicodipendenza, sulla crescita della microcriminalità e del disagio sociale, sull'aumento dell'alcoolismo; tutti fenomeni che gli intervistati collegano alla diffusione delle attività criminali, e che hanno il loro epicentro proprio all'interno del mondo giovanile.

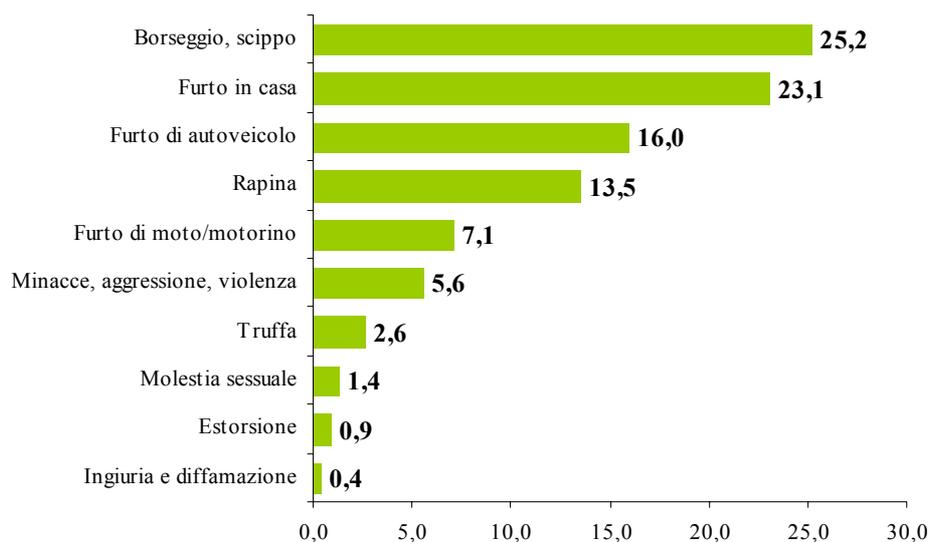
Al primo posto, tra i reati che gli intervistati dichiarano di aver subito vi sono i borseggi e gli scippi, segnalati dal 25,2% delle vittime, seguono i furti in casa, denunciati dal 23,1% di coloro che hanno subito un reato. Al terzo posto, nella graduatoria dei reati più frequenti, si trova il furto di autoveicoli (16,0% delle risposte) e al quarto la rapina (fig. 11).

Accanto al dato sui reati di cui si è vittima con maggiore frequenza è interessante analizzare quali sono i reati che la gente giudica più gravi, a prescindere dalla pena media edittale prevista dal Codice penale.

I primi posti della graduatoria sono occupati da reati che per lo più si svolgono all'interno delle mura domestiche e che hanno come vittime soggetti indifesi, donne o più spesso, bambini: la pedofilia, e poi la violenza sessuale e i maltrattamenti in famiglia (tab. 14). Al quarto posto lo sfruttamento della prostituzione, un reato che, invece, ha più spesso come teatro la pubblica via, ma che comunque vede coinvolte in qualità di vittime

donne, sempre più spesso straniere, e che in molti casi presuppone l'esistenza di un'organizzazione che gestisce gli arrivi e i traffici.

Fig. 11 - Ultimo reato subito dagli intervistati (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Seguono quattro reati riconducibili, più o meno direttamente, alle attività della criminalità organizzata: lo spaccio di droga, problema che è particolarmente sentito nella Regione; l'usura, che è ormai diventato un canale di approvvigionamento della camorra che si affianca a quelli tradizionali; le rapine, che vedono coesistere sulla scena del crimine appartenenti alle organizzazioni criminali, delinquenti abituali, tossicodipendenti, e le estorsioni, illecito tipico della criminalità organizzata, attraverso il quale la camorra esercita il controllo del territorio e si garantisce entrate consistenti.

Tab. 14 - Graduatoria dei reati in base alla loro gravità, secondo la percezione degli intervistati

1.	Pedofilia
2.	Violenze/molestie sessuali
3.	Maltrattamenti in famiglia
4.	Sfruttamento della prostituzione
5.	Spaccio di sostanze stupefacenti
6.	Usura
7.	Rapina
8.	Estorsione
9.	Furto in appartamento
10.	Traffico di armi
11.	Scippo-borseggio
12.	Furto di veicolo
13.	Reati contro l'ambiente
14.	Danneggiamenti al patrimonio artistico

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

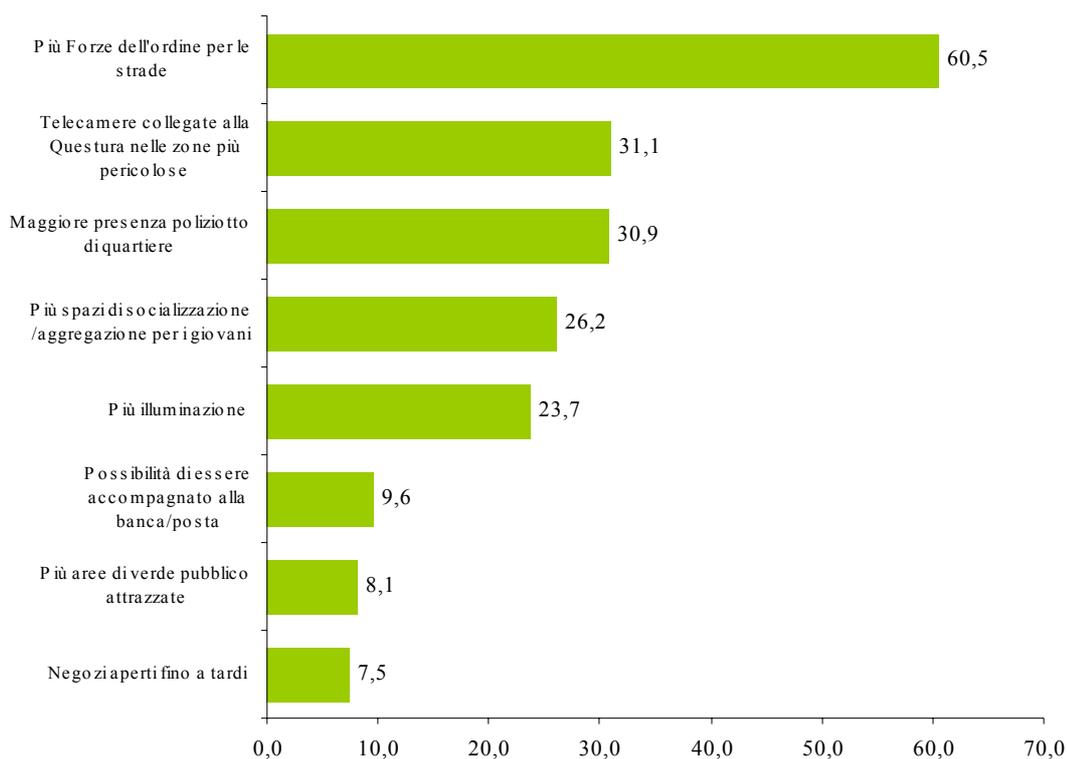
Meno importanti risultano tutti i reati di criminalità comune, che sono, invece, quelli di cui è più facile rimanere vittima e che determinano gran parte delle preoccupazioni presenti all'interno del corpo sociale.

Così come sono percepiti come poco gravi i reati che non toccano direttamente né la persona né il patrimonio, ma che invece danneggiano gravemente il contesto della Regione condizionandone la vivibilità, quali i reati contro l'ambiente (al tredicesimo posto) e i danneggiamenti al patrimonio artistico (collocati in ultima posizione).

3. LA RICHIESTA DI MAGGIORE CONTROLLO DEL TERRITORIO

Gli intervistati credono che il modo più efficace per contrastare la criminalità sia un *maggior controllo del territorio*, da perseguirsi attraverso una più consistente presenza delle Forze dell'ordine (60,5% delle risposte), l'aumento delle zone sottoposte a videosorveglianza (31,1%), la diffusione del poliziotto di quartiere (30,9%) (fig. 12). Del resto è questa la direzione verso cui si muovono le progettualità che impiegano più risorse e che si stanno realizzando nella Regione, dal Patto per la sicurezza di Napoli, al POR Campania, al PON Sicurezza, ad alcuni dei progetti finanziati dalla Regione attraverso le normative regionali.

Fig. 12 - Iniziative che farebbero sentire più sicuri gli intervistati (val. %)



Il totale non è uguale a 100 poiché erano possibili più risposte

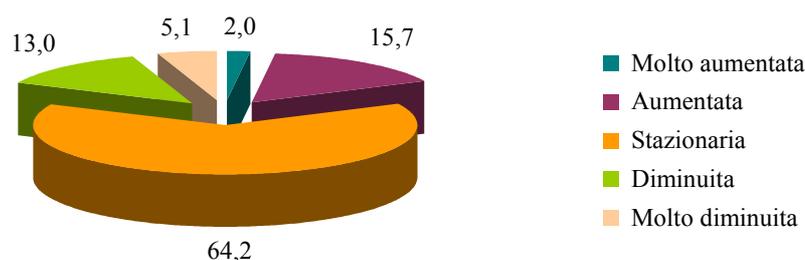
Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Meno importanti sembrerebbero essere considerate le iniziative di prevenzione e di reinclusione sociale che costituiscono “l'altra faccia” della sicurezza, quella a più diretto coinvolgimento degli enti locali, e che garantirebbero risultati forse di maggiore impatto, ma nel medio-lungo periodo: tuttavia un non trascurabile 26,2% di campani individua nella costituzione di un maggior numero di spazi di socializzazione e di aggregazione per i giovani la ricetta per contrastare la criminalità

Importanti, ma meno essenziali, anche altri interventi che influirebbero sulla morfologia dei centri abitati come una maggiore illuminazione (necessaria per sconfiggere la criminalità per il 23,7% del campione), più aree di verde pubblico attrezzate (indicate dall'8,1%), negozi aperti fino a tardi la sera (che il 7,5% vede come elemento che può scoraggiare la criminalità).

La richiesta di avere più Forze dell'ordine si combina con la percezione che la popolazione ha dell'andamento della loro presenza negli ultimi anni: rispetto a questo punto la stragrande maggioranza della popolazione (il 64,2%) ritiene che la presenza sia rimasta stabile, mentre il 17,7% è convinto che sia aumentata e il 18,1% che sia diminuita (fig. 13).

Fig. 13 - Percezione della presenza delle Forze dell'Ordine nella zona di residenza negli ultimi anni (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

L'analisi delle risposte in base all'ampiezza del comune in cui vivono gli intervistati sembrerebbe delineare una situazione per cui le Forze dell'ordine risultano essere stazionarie nei centri urbani di minori dimensioni e in crescita o in diminuzione in quelli maggiori. L'apparente contraddittorietà di questa risposta può essere, in parte, spiegata con il fatto che, a parità di organico, nelle grandi città negli ultimi anni si sono tentati degli interventi mirati sulle esigenze effettive, potenziando la presenza delle Forze dell'ordine soprattutto nei contesti maggiormente problematici (tab. 15).

Tab. 15 - Giudizio sulla presenza delle forze dell'ordine nella propria zona, per ampiezza del comune di residenza (val. %)

Presenza	Meno di 10.000 abitanti	Da 10.000 a 30.000 abitanti	Da 30.000 a 50.000 abitanti	Da 50.000 a 100.000 abitanti	Più di 100.000 abitanti	Totale
Molto aumentata	2,6	0,8	2,6	1,4	2,8	2,0
Aumentata	14,0	10,8	16,7	18,3	20,6	15,7
Molto aumentata + aumentata	16,6	11,6	29,3	19,7	23,4	17,7
Stazionaria	70,6	74,3	60,7	55,8	54,4	64,2
Diminuita	9,1	10,8	15,2	17,5	14,9	13,0
Molto diminuita	3,7	3,3	4,8	7,0	7,3	5,1
Diminuita + molto diminuita	12,8	14,1	20,0	24,5	22,2	18,1

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

La richiesta di una presenza maggiore della sicurezza pubblica è, evidentemente, l'intervento che ha un impatto più immediato e che, quindi, viene sempre invocato quando si è in presenza di recrudescenza di attività criminali e di crescita di allarme sociale, ma rivela anche una grande fiducia nell'operato della Forze dell'ordine, che sono forse l'unica istituzione che mostra una tenuta nella percezione collettiva che va là di là delle situazioni e delle problematicità contingenti.

Interrogati sul grado di fiducia attribuito ad una serie di soggetti che si muovono sul territorio, e che hanno competenze anche non direttamente attinenti alla sicurezza, gli intervistati pongono ai primi tre posti Polizia, Carabinieri (a pari merito) e Guardia di finanza che precedono perfino la Chiesa Cattolica; segue la Polizia locale e poi, in ordine, Comune, Regione, Sindacato e politici, a segnare una crisi profonda della politica ed una

difficoltà delle istituzioni locali a far comprendere ai cittadini le politiche e gli interventi che stanno perseguendo (tab. 16).

Tab. 16 - Fiducia degli intervistati nei confronti di alcuni soggetti (valore medio) ^(*)

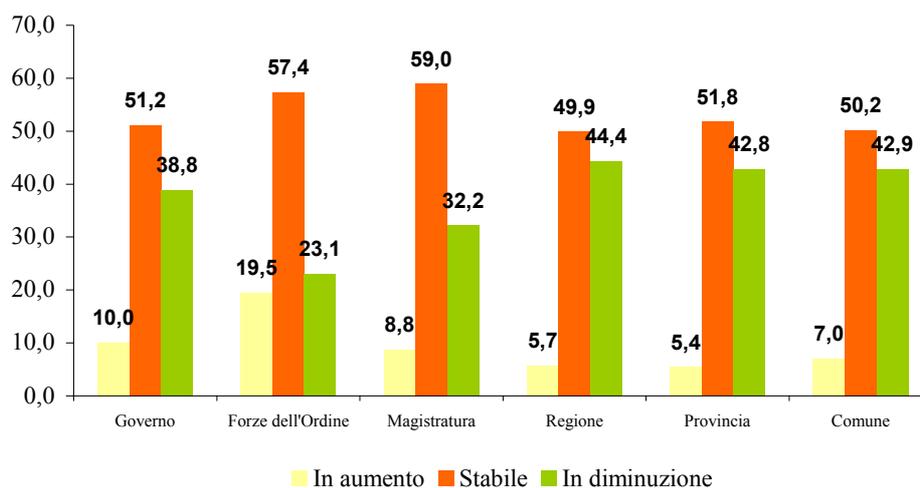
	Soggetti	Valore medio
1.	Polizia	3,4
2.	Carabinieri	3,4
3.	Guardia di Finanza	3,1
4.	Chiesa cattolica	3,0
5.	Polizia locale	2,4
6.	Comune	2,0
7.	Regione	1,9
8.	Sindacato	1,9
9.	Politici locali	1,8
10.	Politici nazionali	1,7

(*) era possibile dare un punteggio da 1 a 5

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Se dal grado di fiducia si passa poi ad esaminare il giudizio in merito all'impegno dei soggetti che, a diverso titolo e con funzioni diverse, sono chiamati a garantire la tutela della sicurezza individuale, il mantenimento dell'ordine pubblico e la certezza della pena e della salvaguardia dei diritti, emerge un quadro di insoddisfazione che coinvolge soprattutto l'operato delle amministrazioni locali. Infatti il 49,9% della popolazione ritiene che l'impegno della Regione sia stabile negli ultimi anni ma per il 44,4% è in diminuzione; il 51,8% propende per considerare invariato l'impegno della Provincia, che per il 42,8% è in diminuzione; il 50,2% crede che il Comune abbia mantenuto la stessa attenzione, che per il 42,9% è diminuita (fig. 14).

Fig. 14 - Giudizio sull'impegno delle istituzioni nel campo della lotta alla criminalità (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Si tratta di indicazioni chiare, soprattutto in considerazione del fatto che in questi anni è molto aumentato lo sforzo organizzativo ed economico degli enti locali sulla sicurezza urbana, e che indicano la debolezza nella capacità di comunicare quanto di buono si sta facendo, se non, addirittura, l'incapacità di cogliere i reali bisogni della popolazione.

4. PREVENZIONE E DIFESA INDIVIDUALI A INTEGRAZIONE DELL'AZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Di fronte ad una paura che cresce, la popolazione della Campania chiede un intervento più deciso alle istituzioni preposte, ma, nello stesso tempo, *adotta comportamenti individuali di prevenzione e sistemi di difesa "ritagliati" sulle proprie esigenze*. In altre parole, pur riaffermando con forza i doveri delle amministrazioni centrali e locali, gli intervistati sono consapevoli di dovere, comunque, integrare e rafforzare personalmente gli interventi per la sicurezza.

E' questo il motivo per cui, a prescindere dalla reale possibilità di rimanere vittima di un reato, si moltiplicano i comportamenti di prevenzione spontanei, che senza dubbio costituiscono un modo per proteggere la propria persona, ma che, insieme, finiscono con il limitare la libertà di azione individuale e la possibilità di relazionarsi. Questo effetto ha delle conseguenze particolarmente gravi, se solo si pensa che tutti i comportamenti di prevenzione sono maggiormente praticati dagli individui che si percepiscono come più deboli, dunque dalle donne e dagli anziani.

Il 62,2% dei cittadini campani, con punte del 67,1% tra le donne e del 73,3% tra gli ultrasessantaquattrenni, quando esce evita di indossare oggetti preziosi, e questa è senza dubbio una precauzione dovuta alla paura degli scippi, che a Napoli sono soprattutto di orologi di valore. Il 48,3% evita zone malfamate o isolate (la quota è del 60,4% tra le donne e del 56,8% tra gli individui con oltre 64 anni di età); il 44,6% di norma non rivolge la parola agli sconosciuti: si tratta, questa volta, di un comportamento tenuto soprattutto dalle donne (55,8%), ma trasversale alle diverse fasce di età. Meno numerosi risultano, invece, quelli che evitano di uscire da soli dopo il tramonto (20,6% del campione, che raggiunge il 41,2% tra gli ultrasessantacinquenni) e che non utilizzano i mezzi pubblici (tab. 17).

Il diffondersi della criminalità e della paura condiziona anche il modo vivere all'interno delle mura domestiche, per cui sembrano essere quanto mai lontani i tempi in cui si lasciavano porte aperte e si dormiva con le serrande alzate.

Tab. 17 - Comportamenti di prevenzione adottati dagli intervistati, per sesso ed età (val. %) (*)

Comportamenti	Età				Sesso		Totale
	18-29 anni	30-44 anni	45-64 anni	Oltre 64 anni	Maschio	Femmina	
Evito di uscire da solo dopo il tramonto	14,7	14,1	18,7	41,2	9,3	30,8	20,6
Evito di attraversare a piedi determinate zone/quartieri	47,4	43,8	48,4	56,8	34,9	60,4	48,3
Di norma non rivolgo parola agli sconosciuti	45,1	40,6	42,9	53,2	32,2	55,8	44,6
Evito di utilizzare i mezzi pubblici	11,1	17,7	19,1	22,4	16,1	18,8	17,5
Evito di indossare oggetti preziosi	49,0	60,2	67,3	73,3	56,8	67,1	62,2

(*) Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte
Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

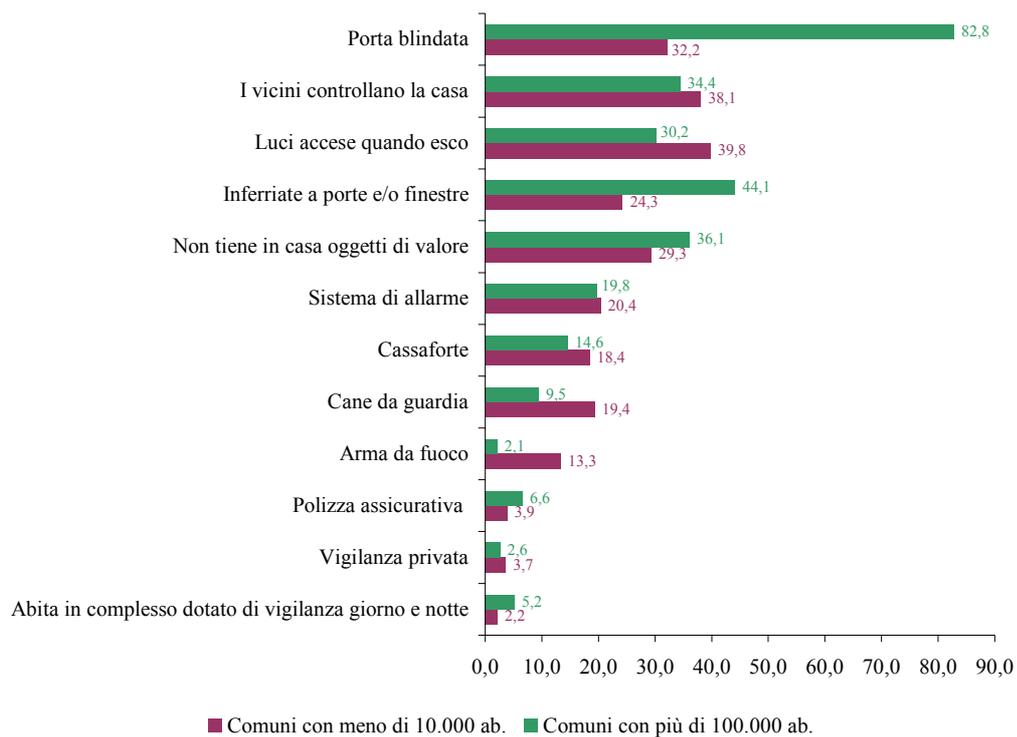
Il principale sistema di difesa dell'abitazione utilizzato dai residenti della Campania è la porta blindata, di cui è dotato il 61,4% delle case (molto diffusa ovunque, e particolarmente nei grandi centri urbani); seguono i sistemi di difesa che potremmo definire "a costo zero": il 40% degli intervistati quando esce chiede ai vicini di controllare la propria abitazione e il 38,1% lascia le luci accese: si tratta di sistemi maggiormente utilizzati dove c'è minore incidenza delle attività criminali e nelle zone in cui c'è una maggiore tenuta delle reti sociali. L'analisi degli strumenti adottati negli agglomerati maggiori e in quelli di minori dimensioni rivela come si effettuino scelte diverse, a seconda, anche, del modello urbanistico prevalente: nelle grandi città la paura dei furti in casa spinge gli intervistati ad acquistare la porta blindata (82,8% del totale) e a dotare di inferriate le porte e le finestre (44,1 %); nei piccoli centri a residenzialità diffusa è più facile trovare chi possiede un cane da guardia (19,4%) o un'arma da fuoco (13,3%), o anche chi ha una cassaforte all'interno dell'abitazione (18,4%) (fig. 15 e 16).

Fig. 15 - Sistemi adottati dagli intervistati per difendere la propria abitazione (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Fig. 16 - Sistemi adottati dagli intervistati per difendere la propria abitazione, per ampiezza del comune di residenza (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

5. SOLIDARIETÀ, MA NON VERSO LE ISTITUZIONI

Da quanto detto sinora risulta abbastanza chiaro come il sentimento di sicurezza si possa incrementare attraverso la combinazione di azioni mirate a contrastare e prevenire la criminalità con azioni che abbiano come obiettivo quello di ricucire un rapporto fiduciario tra istituzioni e cittadinanza.

C'è però un terzo fattore che contribuisce a creare il senso di sicurezza, e che dipende dall'esistenza di un tessuto sociale collaborativo, che sia disponibile a condividere il sistema di norme e di regole che la società si è data.

In altre parole, in un contesto sociale ove regna l'illegalità diffusa e dove c'è resistenza a creare reti di fiducia con le istituzioni, il sentimento di insicurezza è destinato a rimanere elevato.

Proprio a questo punto è stata dedicata l'ultima sezione del questionario, che rivela come *nella società campana siano presenti elementi di vitalità e di forte attaccamento al proprio territorio che, però, non sembrano orientarsi verso la ricerca di un rapporto di collaborazione con le istituzioni*, ma, nel migliore dei casi, si risolvono in una buona qualità dei rapporti con la rete dei pari, se non, addirittura, si incanalano verso una pericolosa tendenza a cercare soluzioni individuali.

E' come se i cittadini campani, stanchi e disillusi di una classe politica che pensa prevalentemente ai propri interessi, avessero deciso di prenderla ad esempio nel cercare i sistemi più facili per districarsi nella vita quotidiana, trovando così un *modus vivendi* che li porta ad affermare che la loro, tutto sommato, è una realtà piacevole in cui vivere.

Interrogati su quale sia la caratteristica che più apprezzano della comunità in cui vivono, i cittadini campani dichiarano nel 54,4% dei casi di ammirare la capacità di sapersela cavare in ogni situazione (con punte del 66,6% a Napoli città e del 61,6% nella provincia). Segue, a grandissima distanza, la solidarietà nei confronti degli altri (20,1%), maggiormente sottolineata nei contesti provinciali di Avellino (28,4%) e Benevento (29,2%); la voglia di lavorare (14,9%, ma a Caserta le risposte raggiungono il 20,8%), mentre il senso civico è indicato solo dall'8,4% dei residenti. Anche in questo caso

emergono “in negativo” le situazioni della città di Napoli (1,6%) e della sua provincia (4,4%) (tab. 18).

Tab. 18 - Caratteristica della comunità in cui vive che gli intervistati apprezzano maggiormente per provincia e nel comune di Napoli (val. %)

Caratteristiche	Province					Comune Napoli	Totale
	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno		
Il senso civico	11,3	11,3	17,3	4,4	10,2	1,6	8,4
La voglia di lavorare	14,9	14,2	20,8	11,9	18,8	11,8	14,9
La capacità di sapersela cavare in ogni situazione	41,9	44,4	46,4	61,6	49,1	66,6	54,4
La solidarietà nei confronti degli altri	28,4	29,2	12,7	20,5	18,8	18,4	20,1
L'impegno politico	3,5	0,9	2,8	1,6	3,1	1,6	2,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Per il resto, mentre si afferma la tenuta delle relazioni di vicinato per affrontare situazioni di bisogno (73,8%), sembrerebbe che la popolazione sia divisa in parti uguali tra quanti hanno scelto di disinteressarsi alla cosa pubblica e quanti rimangono comunque interessati alle questioni della propria città (tab. 19). Infatti:

- il 48,9% degli intervistati pensa che la gente sia molto interessata alle questioni della città in cui risiede e il 51,1% non è d'accordo;
- il 46,1% pensa che non si debba pensare esclusivamente ai propri interessi, ma il 53,9% è convinto che l'agire quotidiano debba essere ispirato alla difesa dei propri affari;
- il 48,9% ha fiducia nelle possibilità che i privati cittadini possano organizzarsi e contrastare la camorra, mentre il 50,2% non ne è convinto;
- il 44,2% non lamenta la crisi di appartenenza e di identità di cui è convinto il 55,8%.

L'unica questione su cui vi è compattezza e coesione riguarda il giudizio sulla classe politica, che per il 93,2% degli intervistati persegue interessi individuali o del proprio partito piuttosto che interessi pubblici.

Tab. 19 - Opinione degli intervistati su alcune affermazioni (val. %)

Opinioni	D'accordo	Non d'accordo	Totale
Normalmente in politica e nelle attività pubbliche ci si può fidare degli altri	17,0	83,0	100,0
La gente è molto interessata alle questioni di questa città/paese	48,9	51,1	100,0
Spesso i politici pensano più al loro interesse o a quello del proprio partito che all'interesse pubblico	93,2	6,8	100,0
I cittadini possono contrastare la camorra organizzandosi in gruppi e associazioni	49,8	50,2	100,0
Si deve pensare più ai propri interessi e a quelli della propria famiglia che agli interessi degli altri	53,9	46,1	100,0
In questa città c'è poco senso di appartenenza e identità	55,8	44,2	100,0
In situazioni di bisogno si può contare sui vicini per aiuto	73,8	26,2	100,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

La divisione a metà della società campana tra quanti risultano interessati alle vicende pubbliche e quelli che ne sono completamente estranei, ritorna nell'analisi della frequenza con cui gli intervistati dichiarano di svolgere alcune attività, per cui il 51,5% discute di politica locale e di questioni di quartiere e di città con familiari ed amici e il 55,7% segue gli stessi argomenti sui giornali locali (tab. 20). Questo interesse non sembra, tuttavia, incanalarsi nella ricerca di rapporti di scambio/collaborazione con le amministrazioni locali, tanto che solo il 9,9% dei campani contatta spesso rappresentanti delle istituzioni per problemi della propria zona di residenza. Rimane piuttosto significativa, invece, e vicina al 20%, la quota di quelli che tessono reti di relazioni orizzontali, organizzandosi con altri per tentare di risolvere problemi locali (con punte massime del 38,9% ad Avellino e del 36,4% a Benevento).

Infine, la stragrande maggioranza della popolazione mantiene stabili rapporti di relazioni tra pari, che si concretizzano in quell'82% di intervistati che si reca spesso a far visita ad amici che abitano in zona e nell'80,4% che va spesso a trovare parenti.

Tab. 20 - Frequenza con cui gli intervistati svolgono determinate attività (val. %)

Attività	Molto spesso	Spesso	Poco	Mai	Totale
Discute di politica locale e di questioni di quartiere/città con familiari e amici	22,9	28,6	30,6	17,9	100,0
Segue sui giornali la politica locale e le questioni di quartiere/città	23,9	31,8	25,6	18,6	100,0
Contatti per problemi familiari gli uffici del quartiere/città	3,4	7,7	31,6	57,3	100,0
Contatta per problemi del quartiere/città rappresentanti comunali e regionali	3,1	6,8	26,9	63,1	100,0
Si organizza con altri per risolvere un problema locale	4,7	13,5	31,4	50,4	100,0
Va a trovare o riceve visite da amici che abitano nella stessa zona	42,9	39,1	13,1	5,0	100,0
Va a trovare o riceve visite da parenti che abitano nella stessa zona	44,8	35,6	11,5	8,2	100,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Una situazione di forte disillusione nei confronti della politica e, conseguentemente, nelle istituzioni, poggia su di una realtà regionale in cui la criminalità è un problema di dimensioni rilevanti, ma non è il più grave; superato, agli occhi della popolazione, dalla debolezza delle attività economiche (segnalata dal 62,3%), che porta con sé disoccupazione e lavoro irregolare; dalla cattiva qualità ambientale (problema per il 61,9%), che richiama immediatamente alcuni dei problemi irrisolti della Campania, primo tra tutti quello dello smaltimento dei rifiuti; dalla carenza dei servizi pubblici essenziali quali ospedali, ambulatori, scuole, impianti per le attività sportive (59,3%) (tab. 21).

Una tale situazione, in cui si combinano problemi irrisolti, mancanza di fiducia nelle istituzioni, scarso spirito di collaborazione e insufficienza delle risposte, dovrebbe portare la popolazione ad essere fortemente insoddisfatta della qualità della propria vita e a desiderare di risiedere in un contesto più efficiente.

Tab. 21 - Valutazione sulla gravità di alcuni problemi nella propria zona di residenza (val. %)

Problemi	Molto grave	Abbastanza grave	Molto grave + abbastanza grave	Poco Grave	Inesistente	Non so	Totale
Carenza infrastrutture e trasporto pubblico	17,0	30,1	47,1	37,1	13,8	2,0	100,0
Degrado delle abitazioni	11,9	28,2	40,1	38,8	18,0	3,1	100,0
Scarsa sicurezza	21,7	36,2	57,9	30,1	10,7	1,3	100,0
Debolezza attività economiche	35,6	36,7	62,3	16,7	7,0	4,0	100,0
Cattiva qualità ambientale	34,0	27,9	61,9	23,5	13,2	1,4	100,0
Carenza servizi pubblici	27,0	32,3	59,3	28,5	10,6	1,6	100,0

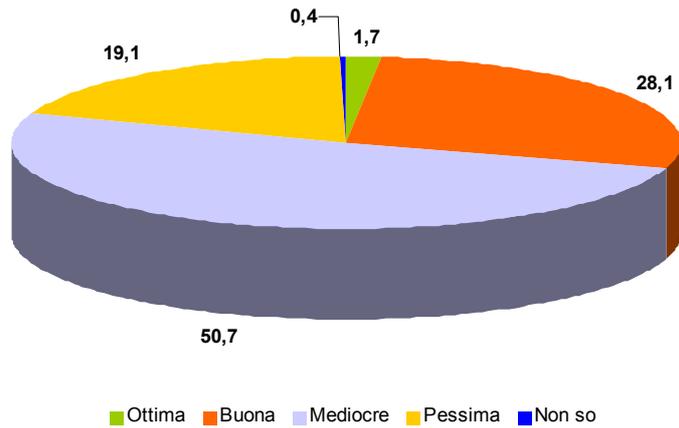
Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Invece, non senza una qualche sorpresa, bisogna rilevare che solo il 19,1% della popolazione pensa che la qualità della vita nella sua città sia pessima, mentre il 50,7% la giudica mediocre e il 28,1% buona (fig. 17).

Ma ancora più alta è la quota di campani che ritengono che la loro sia una città piacevole in cui vivere, seppure con differenze rilevanti tra un'area e l'altra della Regione, per cui si va dal 45,8% della provincia di Napoli a percentuali che si aggirano intorno al 90% a Salerno, Benevento ed Avellino (fig. 18).

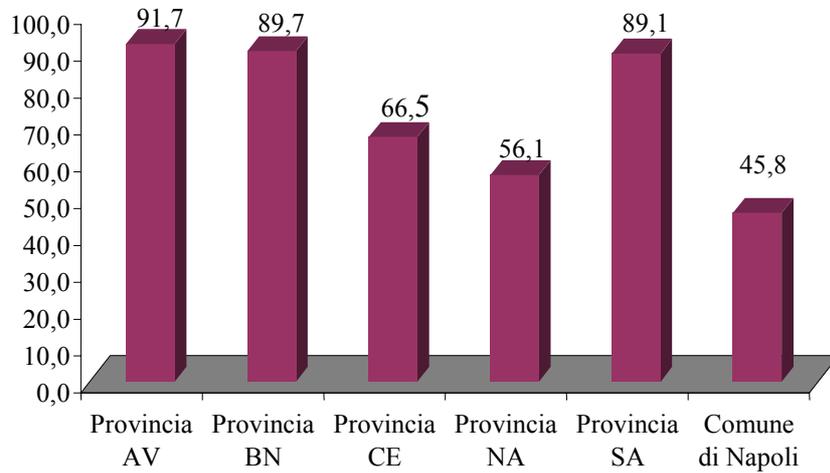
La sensazione che si ricava da queste risposte, che pure fotografano situazioni ed opinioni differenti in contesti che, negli ultimi anni, hanno risposto in modo diverso alle istanze della popolazione, non può non far pensare al *modus vivendi* individuale precedentemente richiamato, che rischia sempre di più di trascinare in un'indifferenza per la cosa pubblica e in un ripiegamento su se stessi che non possono certo contribuire a risolvere i tanti problemi della Regione.

Fig. 17 - Giudizio sulla qualità della vita nella propria città/paese



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

Fig. 18 - Intervistati che ritengono che la loro sia una città/paese piacevole per viverci (molto+abbastanza), per provincia e nel comune di Napoli (val. %)



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Campania

III

I PROGETTI FINANZIATI DALLA REGIONE

1. LE LOGICHE E I CONTENUTI

Il monitoraggio che si presenta nelle pagine che seguono è relativo ai progetti realizzati col contributo previsto dalle tre leggi regionali.

Sebbene tale analisi sia circoscritta, essa mantiene un punto di forza nel fornire elementi di riflessione in merito all'impatto sul territorio di quanto è stato prodotto in questi anni e, quindi alla capacità dell'Amministrazione regionale di sensibilizzare e responsabilizzare il proprio territorio sui temi della legalità e della sicurezza.

In sintesi, dall'analisi dei progetti finanziati attraverso la normativa regionale emergono i seguenti risultati:

- *la risposta del territorio è stata nel complesso positiva*, essendosi riscontrato sia un discreto livello di attivazione degli enti locali, sia un processo di *learning by doing*, ovvero una tendenza ad acquisire facendo sensibilità per la problematica e strumenti operativi;
- *il sistema di leggi vigenti (LR 12/03; LR 23/03; LR 11/04) ed i progetti finanziati sono stati in grado di rispondere alla complessità dei bisogni*, ed i vari territori hanno avuto la possibilità di attivarsi in maniera diversa, a seconda delle proprie caratteristiche ed esigenze;
- *la partecipazione dei vari stakeholders della sicurezza è stata sufficientemente ampia*;
- come elemento parzialmente negativo si rileva che, con l'eccezione del programma per il riuso dei beni confiscati *ex lege* 23/03, nel complesso vi è stata una *scarsa innovatività* negli interventi realizzati, nonostante l'impianto piuttosto ampio sia delle leggi stesse, sia dei bandi relativi.

La *LR 12/03* prevede la pubblicazione di un bando annuale, col quale l'Amministrazione regionale assegna un contributo agli enti locali promotori dei progetti migliori e più congrui con gli obiettivi previsti, affinché essi li realizzino col concorso di risorse proprie e tramite l'attivazione di reti di partenariato. L'Amministrazione mantiene funzioni di verifica *ex ante*, *in itinere* ed *ex post*.

Tra il 2002 ed il 2006 sono stati pubblicati cinque bandi (il primo antecedente all'effettiva promulgazione della LR 12/03).

Tre le categorie di enti locali previsti come beneficiari: i comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti; i comuni in forma associata (sia a carattere temporaneo, sia a carattere permanente, quali i consorzi, le comunità montane ed i piani di zona sociali) la cui associazione comprenda almeno 10.000 abitanti; le province.

Gli ambiti d'intervento previsti sono: miglioramento della sicurezza degli spazi pubblici e delle condizioni di vita nelle città; aiuto alle vittime e riduzione del rischio (limitatamente ai primi tre bandi, cioè fino all'entrata in vigore della LR 11/04, specificamente dedicata ad azioni di solidarietà a favore delle vittime di reato); prevenzione dell'insicurezza e/o diagnosi locale delle condizioni di sicurezza (presente solo nel quinto bando); polizie locali e comunità.

La LR 23/03 prevede sostegno specifico ai comuni promotori di progetti per il riuso a fini sociali e istituzionali dei beni confiscati alla criminalità organizzata e loro assegnati. Ciascun progetto di riuso implica, comunque, il concorso di risorse dell'ente locale beneficiario del contributo regionale e, nel caso di destinazione del bene confiscato a fini sociali, l'eventuale convenzione tra il comune e l'attore locale candidato a gestire la riconversione del bene medesimo.

La LR 23/03 non prevede la pubblicazione di bandi, ma la valutazione dei progetti presentati dai comuni entro la scadenza, fissata dalla legge al 31 marzo di ciascun anno.

Per ciascuna delle tre annualità comprese tra il 2004 ed il 2006 l'ammontare del finanziamento è stato percentualizzato in misura uguale tra tutte le richieste rispondenti ai requisiti di legge, sino alla concorrenza della dotazione di bilancio.

La LR 11/04, che completa il quadro normativo della Regione, prevede il finanziamento di progetti per l'attivazione di azioni finalizzate alla solidarietà a favore delle vittime ed al ripristino delle condizioni di equilibrio sociale ed economico, con particolare riferimento ai fenomeni di estorsione ed usura. Il sistema di aiuto si basa sulla collaborazione tra gli enti locali e gli organismi del terzo settore, col fine ultimo di costruire una solida rete di interlocutori territoriali.



Il sistema viene implementato tramite il finanziamento di progetti promossi dalle autonomie locali e dagli organismi antiestorsione ed antiusura. Alla provincia la LR 11/04 assegna competenza per le attività di analisi, monitoraggio e valutazione delle iniziative presenti sul territorio, in modo da costituire una rete territoriale da promuovere attraverso interventi di informazione e sensibilizzazione.

Ai comuni spetta il ruolo di attivare servizi di aiuto, tutoraggio e sostegno alle vittime, reali o potenziali, della criminalità.

Gli organismi antiestorsione ed antiusura sono chiamati a compiere azioni di diffusione della cultura della legalità, servizi di presa in carico delle vittime, misure di accompagnamento alla denuncia.

I finanziamenti relativi alle prime due annualità (2004 e 2005) della LR 11/04 sono stati assegnati per bando, nel corso del 2005. Il decreto di assegnazione dei finanziamenti relativi alla terza annualità (2006) è in corso di pubblicazione al momento della stesura del presente rapporto.

Per ciascuna annualità sono stati pubblicati due tipi di bandi: il primo destinato agli enti locali (le province ed i comuni, in forma singola o associata, con popolazione di almeno 10.000 abitanti) che hanno presentato progetti da realizzarsi col concorso di risorse proprie; il secondo agli organismi anti-estorsione ed anti-usura, che appartengono in particolare a due categorie: le associazioni anti-estorsione rispondenti ai requisiti della legge 44 del 23 febbraio 1999 ed iscritte negli appositi elenchi tenuti dai prefetti; le associazioni anti-usura (di cui alla legge 108 del 7 marzo 1996) iscritte in apposito elenco tenuto dal Ministro del Tesoro.

Il presente monitoraggio si riferisce ai progetti ammessi a finanziamento in base ai cinque bandi relativi alla LR 12/03 (annualità 2002-2006); ai progetti finanziati attraverso la LR 23/03 nelle tre annualità comprese tra il 2004 ed il 2006; ai progetti ammessi a finanziamento in base ai primi due bandi relativi alla LR 11/04, che si riferiscono solo alle annualità 2004 e 2005, non essendo ancora disponibile il dato relativo all'annualità 2006.

Il totale dei finanziamenti assegnati ammonta a circa 17.050.000 €, per un totale di 273 progetti finanziati (tab. 22).



Tab. 22 – Progetti e finanziamenti destinati alla sicurezza attraverso le tre leggi regionali (v.a e val. %)

Fonte	Numero di progetti	%	Finanziamento regionale in €	%
LR 12/03	143	52,4	6.938.091	40,6
LR 23/03	33	12,1	6.219.409	36,5
LR 11/04	97	35,5	3.899.052	22,9
Totale	273	100,00	17.056.552	100,0

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Le Legge 12/03 ha finanziato 143 progetti (il 52,4% del totale) per un importo complessivo di 6.938.091 euro; la legge 23/03 ne ha finanziati 33, per un importo di 6.219.409 euro; la legge 11/04 ne ha finanziati 97, per complessivi 3.899.052 euro.

Il confronto tra l'entità del finanziamento assegnato tramite ciascuno dei tre strumenti normativi ed il numero di progetti finanziati lascia emergere un'indicazione sull'importo medio dei contributi concessi, che appare più elevato per i progetti di riuso dei beni confiscati.

I progetti hanno coinvolto complessivamente 225 comuni in forma singola o associata (il 40,8% del totale), in cui vive il 70,1% della popolazione; particolarmente elevata la partecipazione della provincia di Salerno (ove 85 comuni si sono fatti promotori di almeno un progetto) mentre molto bassa quella di Benevento, che ha visto solo 11 comuni ottenere il finanziamento per attività sulla sicurezza (tab. 23).

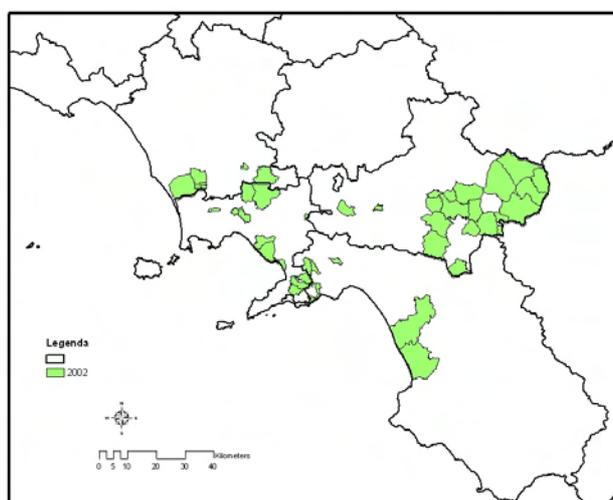
Tutti i territori a più alto rischio sono stati coinvolti nel processo di attivazione sui temi della legalità e della sicurezza.

Tab. 23 – Comuni e popolazione raggiunti dai progetti finanziati attraverso le tre leggi regionali (v.a. e val %)

Province	Numero di comuni	Comuni coinvolti	% comuni coinvolti	Abitanti	% su popol. Regionale	Popol. Raggiunta	% popol. raggiunta
Avellino	119	54	45,4	437.414	7,6	173.700	39,7
Benevento	78	11	14,1	289.201	5,0	97.014	55,5
Caserta	104	26	25,0	886.758	15,3	516.454	58,2
Napoli	92	49	53,3	3.086.622	53,3	2.438.484	79,0
Salerno	158	85	53,8	1.090.934	18,8	832.736	76,3
Totale Campania	551	225	40,8	5.790.929	100,0	4.058.458	70,1

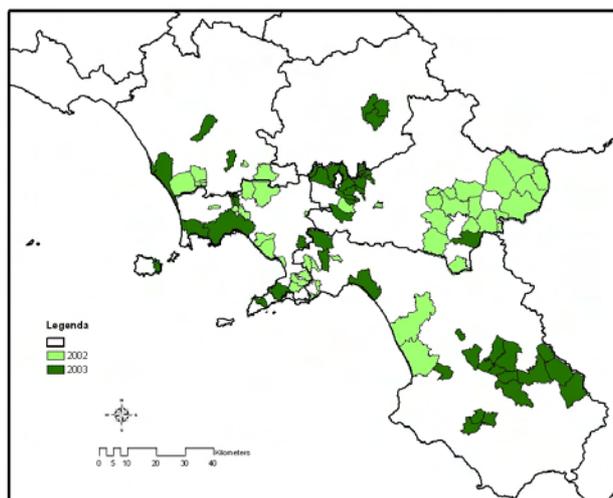
Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Dalle figure seguenti, che consentono di localizzare, all'interno della cartografia della Campania, i comuni aggiudicatari (in forma singola o associata) dei contributi regionali previsto dalle tre leggi, si vede chiaramente lo sviluppo negli anni del processo di attivazione territoriale degli enti locali (figg. 19 - 23).

Fig. 19 – Comuni in cui sono stati realizzati interventi attraverso le leggi regionali: prima annualità

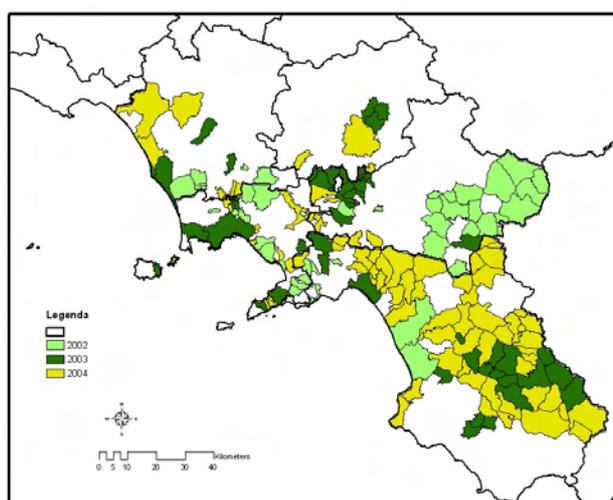
Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Fig. 20 – Comuni in cui sono stati realizzati interventi attraverso le leggi regionali: prima e seconda annualità



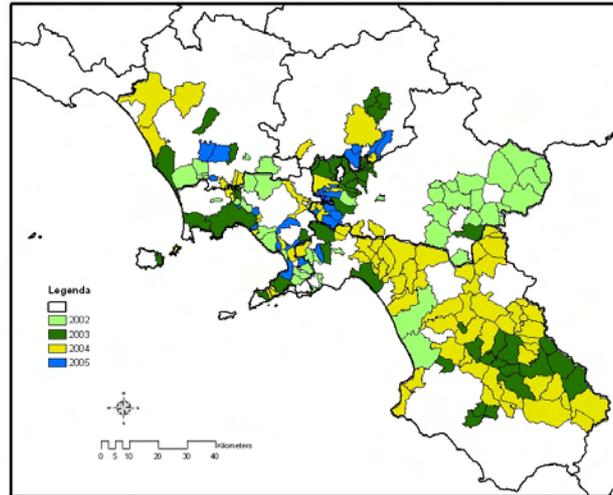
Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Fig. 21 – Comuni in cui sono stati realizzati interventi attraverso le leggi regionali: prima, seconda e terza annualità



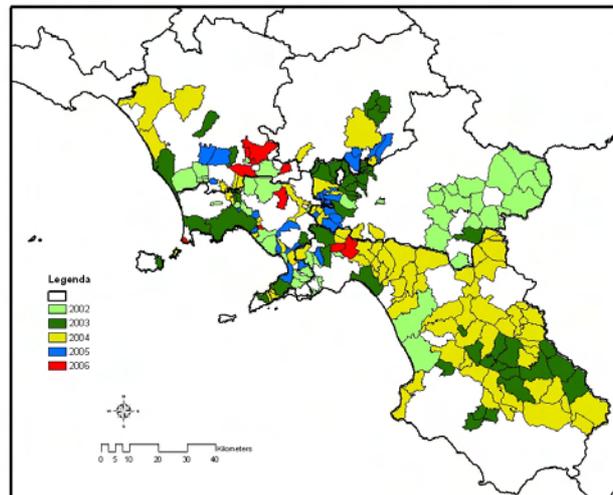
Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Fig. 22 – Comuni in cui sono stati realizzati interventi attraverso le leggi regionali: prima, seconda, terza e quarta annualità



Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Fig. 23 – Comuni in cui sono stati realizzati interventi attraverso le leggi regionali: prima, seconda, terza, quarta e quinta annualità



Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

La tabella successiva dà invece conto del numero dei progetti finanziati e dell'entità dei finanziamenti assegnati in ciascuna provincia. Tra le

province, sono state soprattutto Caserta (6.436.654 euro, pari al 37,7% delle risorse assegnate) e Napoli (6.185.663, pari al 36,3%) a drenare risorse.

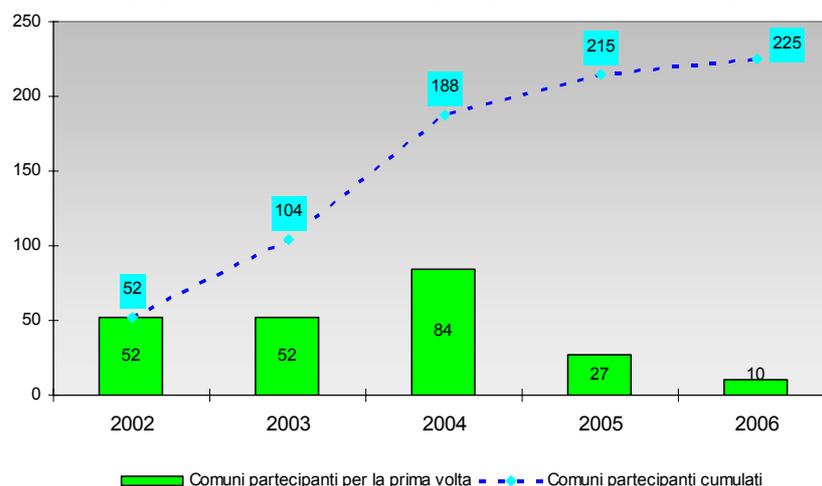
Tab. 24 – Progetti e finanziamenti destinati alla sicurezza attraverso le tre leggi regionali, per provincia

Territorio provinciale	Numero di progetti	%	Finanziamento regionale in €	%
Avellino	15	5,5	624.748	3,7
Benevento	10	3,7	474.333	2,7
Caserta	50	18,3	6.436.654	37,7
Napoli	129	47,2	6.185.663	36,3
Salerno	69	25,3	3.335.154	19,6
Totale	273	100,0	17.056.552	100,0

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Ancora, in merito alla capacità di risposta del sistema delle autonomie locali, il sommarsi nel corso del tempo dei tre strumenti legislativi (e delle relative fonti di finanziamento) sembra aver dato luogo ad un *effetto di traino positivo* per la successiva attivazione dello stesso ente locale sulla stessa linea d'azione o su più linee. In particolare, il numero massimo di enti locali neopartecipanti si è verificato nella terza annualità, quella in cui, accanto al bando della LR 12/03, si sono aggiunti i bandi previsti dalla LR 23/03 e dalla LR 11/04 (fig. 24).

Fig. 24 – Comuni con progetti finanziati attraverso le leggi regionali, per anno e nel complesso



Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

La crescita, nel corso degli anni, del numero degli enti coinvolti lascia supporre che la disponibilità di risorse abbia consentito di conseguire un doppio risultato:

- dare continuità all'azione dei comuni maggiormente interessati alla costruzione di interventi sui diversi aspetti della dimensione sicurezza e della legalità;
- realizzare un progressivo allargamento della platea dei comuni capaci di attivare progetti ed interventi in tal senso.

In accordo con lo spirito della normativa regionale, che tende a valorizzare il ruolo dell'ente più prossimo al cittadino, i comuni sono stati i principali destinatari dei finanziamenti. Essi hanno drenato l'88,4% delle risorse assegnate (tab. 25).

È utile soffermare l'attenzione sul diverso ruolo giocato dai comuni in forma autonoma, rispetto a quelli in forma associata (la forma associata comprende sia le associazioni temporanee, sia quelle permanenti, quali i consorzi, le comunità montane ed i piani di zona sociali). Il 79,5% dei finanziamenti è stato assegnato ai 194 progetti promossi dai comuni in forma autonoma (71,1% del totale dei progetti) e l'8,9% dei finanziamenti ai 35 progetti promossi dai comuni in forma associata (pari al 12,8% del totale dei progetti) come mostrato dalla tabella 25.

Tab. 25 – Progetti e finanziamenti destinati alla sicurezza per ente promotore (v.a. e val. %)

Ente promotore	Numero di progetti	%	Finanziamento in €	%
Comuni in forma autonoma	194	71,1	13.552.081	79,5
Comuni in forma associata*	35	12,8	1.510.383	8,9
Province	16	5,9	694.665	4,2
Organismi di cui la LR 11/04	28	10,2	1.299.423	7,6
Totale	273	100,00	17.056.552	100,00

* Comuni associati in qualsiasi forma: sia a carattere permanente (consorzi, comunità montane, piani di zona sociali) sia a carattere temporaneo

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Il significativo numero di comuni coinvolti (pari a 225, come indicato nella tab. 23) segnala un'ampia sensibilizzazione del territorio sui temi della sicurezza e della legalità. Tuttavia, un'azione centrale è stata svolta dal

gruppo relativamente ristretto dei comuni in forma autonoma: quelli che hanno promosso più progetti (194) e drenato più risorse.

La tabella 26 mette in evidenza la composizione interna dei 225 comuni che hanno promosso progetti per la sicurezza integrata attraverso la normativa regionale, cioè: quanti comuni hanno partecipato in forma autonoma e quanti in forma associata.

I secondi sono piuttosto numerosi e raggiungono il numero di 134, pari al 60% circa del totale dei 225 comuni coinvolti. Infatti, tali associazioni (a carattere permanente o temporaneo) risultano in molti casi piuttosto ampie, pur se il numero di progetti finanziati ammonta a soli 35.

Tab. 26 – Numero di comuni promotori di progetti in forma autonoma ed in forma associata (v.a e val. %)

Ente promotore	v.a.	val. %
Comuni promotori di progetti esclusivamente in forma autonoma	68	30,2
Comuni promotori di progetti in forma sia autonoma, sia associata*	23	10,2
Comuni promotori di progetti esclusivamente in forma associata*	134	59,6
Totale	225	100,00

* Comuni associati in qualsiasi forma: sia a carattere permanente (consorzi, comunità montane, piani di zona sociali) sia a carattere temporaneo

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Per contro, il numero di comuni coinvolti in forma autonoma appare chiaramente minore ed è pari a 91: esso risulta dalla somma dei 68 comuni che hanno promosso progetti in forma esclusivamente autonoma e dei 23 che ne hanno promossi sia in forma autonoma, sia in forma associata.

Questo gruppo minoritario (pari al 40,4% del totale di 225 comuni coinvolti) si è tuttavia aggiudicato il finanziamento di ben 194 progetti, pari al 71% del totale dei progetti finanziati per una media di 2 progetti per comune.

La tabella 27 mostra la distribuzione dei 91 comuni nelle cinque province.

La concentrazione in quella di Napoli appare congrua alle caratteristiche demografiche di questo territorio, al pari della presenza di soli 2 comuni nel beneventano, in cui vi sono, per l'appunto, 2 soli comuni con più di 10.000

abitanti (requisito indispensabile per promuovere progetti in forma autonoma, tranne che per quelli di riuso dei beni confiscati).

Tab. 27 – Numero di comuni promotori di progetti in forma autonoma per provincia e numero di progetti finanziati (v.a. e val. %)

Territorio provinciale	numero di comuni in forma autonoma	val. %	numero di progetti	val. %
Avellino	5	5,5	7	3,6
Benevento	2	2,2	3	1,5
Caserta	19	20,8	39	20,2
Napoli	44	48,4	98	50,5
Salerno	21	23,1	47	24,2
Totale	91	100,0	194	100,0

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

È possibile scendere con maggior dettaglio nella disamina del ruolo giocato dai comuni in forma autonoma considerando che, all'interno del gruppo dei 91 comuni, 51 (pari al 56%) si sono aggiudicati il finanziamento per un solo progetto, senza mostrare ulteriore capacità o interesse ad avvalersi della normativa regionale per attivare altri interventi. La tabella 28 ne mostra la distribuzione per territorio provinciale.

Tab. 28 – Comuni promotori di progetti in forma autonoma per provincia e quanti di essi hanno promosso solo un progetto (v.a. e val. %)

Territorio provinciale	Comuni in forma autonoma	Comuni in forma autonoma con un unico progetto	Val. %
Avellino	5	4	80,0
Benevento	2	1	50,0
Caserta	19	10	52,6
Napoli	44	24	54,5
Salerno	21	12	57,1
Totale	91	51	56,0

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Di seguito si presenta l'elenco dei comuni che hanno presentato un unico progetto.

Tab. 29 – Elenco dei comuni promotori di progetti in forma autonoma, che hanno promosso solo un progetto

Territorio provinciale				
AVELLINO	BENEVENTO	CASERTA	NAPOLI	SALERNO
Montoro Inf. S.Potito Solofra Mercato S. Severino Caposele	S.Nicola Manfredi	Aversa Maddaloni Recale San Tammaro Villa Literno Caserta Casagiove S.Nicola L.S. Marcianise S.Maria a Vico	Boscotrecase Boscotrecase C.Mare Casavatore Casola Frattaminore Ragnano Grumo Nevano Ischia Liveri Melito Poggiomarino Portici Pozzuoli S. Antonio Abate S. Giorgio a C. Torre del Greco Trecase Volla Fornio d'Ischia Piano di Sorrento Marigliano S. Sebastiano al V. Monte di Procida	Amalfi Battipaglia Bellizzi Nocera inf. Ravello Roccapiemonte S. Egidio S. Marzano Vallo della Lucania Montesano s.m. Castel S. Giorgio

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Anche questi dati confermano l'ampia partecipazione del territorio della provincia di Napoli, composto nella maggior parte da grandi centri urbani, il 48% dei quali ha promosso progetti in forma autonoma, di questi più della metà ne ha promosso più di uno. Vale parimenti segnalare l'assenza tra i comuni aggiudicatari, di un capoluogo quale Avellino ed il fatto che un altro capoluogo, Caserta, si è aggiudicato il finanziamento per un solo progetto di sicurezza urbana.

Procedendo nella scomposizione del gruppo dei 91 comuni in forma autonoma, accanto al sottogruppo dei 51 promotori di un solo progetto, la successiva tabella 30 richiama l'attenzione sull'altra componente, lievemente minoritaria (44%) rappresentata dai 40 comuni che si sono invece aggiudicati più finanziamenti (per più annualità o su più linee

d'azione tra quelle previste dalle tre leggi) con una media di progetti finanziati per comune pari a 3,6.

Tab. 30 – Numero di comuni promotori di progetti in forma autonoma per provincia e numero di comuni che hanno promosso più di un progetto (v.a. e val. %)

Territorio provinciale	Comuni in forma autonoma	Comuni con più progetti	%	Numero di progetti	Media
Avellino	5	1	20,0	3	3,0
Benevento	2	1	50,0	2	2,0
Caserta	19	9	47,4	29	3,2
Napoli	44	20	45,5	74	3,7
Salerno	21	9	42,9	35	3,9
Totale	91	40	44,0	143	3,6

Fonte: Ipsrs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Questo gruppo viene a rappresentare una sorta di pattuglia ristretta, che effettivamente ha giocato un ruolo da protagonista nella promozione di interventi per la legalità e la sicurezza, avvalendosi con maggior costanza e successo delle numerose opportunità (dieci bandi dal 2002 al 2006) offerte dalla normativa regionale. Si tratta della pattuglia che ha mostrato maggiore capacità ed interesse a permanere all'interno del meccanismo di attivazione locale, sollecitato dalla stessa normativa, al fine di costruire le premesse per il governo ordinario della sicurezza e legalità nel territorio della Campania. Questi 40 comuni rappresentano solo 17,7% del totale dei comuni coinvolti. Essi hanno tuttavia promosso 143 progetti, che costituiscono il 52,3% del totale dei progetti finanziati, con una media di progetti finanziati per comune pari a 3,6. La tabella 31 ne riporta l'elenco, per numero di progetti promossi e per legge regionale che ne ha consentito il finanziamento. La X maiuscola, di colore blu, indica che attraverso quella legge sono stati promossi più progetti nel corso delle varie annualità; la x minuscola, di colore rosso, indica invece che attraverso quella legge solo progetto è stato finanziato. Per ciascun comune è infine segnalato il totale dei finanziamenti assegnati.

Tab. 31 – Elenco dei 40 comuni in forma autonoma, che hanno promosso più di un progetto

Comune	Provincia	Numero progetti	L.R. 12/03	L.R. 23/03	L.R. 11/04	Finanziamento regionale €
Napoli	Na	14		X	X	692.306,00
Caivano	Na	7	X		X	324.593,66
Sarno	Sa	7	X	X	X	564.404,95
Eboli	Sa	6	X	X		358.228,92
Torre Annunziata	Na	6	X		X	235.927,08
Giugliano	Na	5	X		X	235.400,00
Pignataro Maggiore	Ce	5		X		1.164.111,97
Capaccio	Sa	4	X			238.039,08
Castel Volturno	Ce	4		X	x	1.210.782,15
Somigliano	Na	4	X	x		212.098,08
S. Maria Capua Vetere	Ce	4	X		x	200.105,00
Salerno	Sa	4	X		X	134.800,00
Sorrento	Na	4	X			198.975,00
Vico Equense	Na	4	X		x	173.592,93
Agropoli	Sa	3	X		x	145.000,00
Angri	Sa	3	X	x		131.197,08
Arzano	Na	3	X			167.757,79
Casal di Principe	Ce	3		X		660.000,00
Casoria	Na	3	X		x	166.412,08
Frattamaggiore	Na	3	X			160.146,00
Mercogliano	Av	3	X			150.032,08
Mondragone	Ce	3	x	X		289.506,10
Ottaviano	Na	3	X		x	133.000,00
Pagani	Sa	3	X		x	138.500,00
Scafati	Sa	3	x		X	96.200,00
Sessa Aurunca	Ce	3	X	x		1.108.880,00
Teano	Ce	3	x	X		470.690,71
Acerra	Na	2	x		x	80.088,93
Benevento	Bn	2	X			88.900,00
Cercola	Na	2	X			105.000,00
Ercolano	Na	2	x		x	80.437,08
Mugnano	Na	2			X	80.000,00
Nola	Na	2	x		x	90.469,00
Pompei	Na	2	x		x	65.500,00
Pontecagnano	Sa	2	x		x	90.000,00
Procida	Na	2	X			99.000,00
S. Antimo	Na	2	x	x		172.756,85
S. Arpino	Ce	2	X			100.548,33
S. Cipriano Aversa	Ce	2		X		295.631,28
Villaricca	Na	2	x	x		163.000,00
Totale		143				11.272.018,13

Fonte: Ips per Osservatorio regionale sulla sicurezza

All'interno della pattuglia dei 40 comuni protagonisti degli interventi per la sicurezza urbana, 14 (pari a circa un terzo) appaiono caratterizzati da un'ancor più spiccata vivacità, avendo promosso un numero di progetti superiore alla media di progetti finanziati per comune (pari a 3,6). Si annoverano tra questi due capoluoghi (Napoli e Salerno), alcuni dei grandi

centri dell'*hinterland* napoletano (in primo luogo Giugliano), comuni di dimensioni demografiche più contenute, posti all'interno delle province di Salerno e Napoli (Capaccio, Sorrento, Vico Equense). Va inoltre segnalato il caso "virtuoso" del Comune di Sarno (cittadina di circa 32.000 abitanti in provincia di Salerno) che si è aggiudicato più finanziamenti, per progetti relativi alle linee d'azione previste da ciascuna delle tre leggi regionali, a testimonianza della volontà di promuovere un programma di interventi, continuativo ed a 360 gradi, sui vari aspetti della sicurezza urbana integrata.

Appare prevalente nella provincia di Caserta la propensione dei comuni a promuovere più progettualità esclusivamente nell'ambito del riutilizzo dei beni confiscati (a prescindere dalla dimensione demografica, anche in virtù del fatto che la LR 23/03 è l'unica delle tre leggi regionali a non prevedere vincoli in tal senso). È ciò che si è verificato nei casi di Casal di Principe, Castel Volturno, Pignataro Maggiore e San Cipriano d'Aversa. Si tratta dei casi che mostrano anche l'aspetto forse più eclatante, ovvero la concentrazione delle risorse, dovuta all'entità dei finanziamenti destinati a questa tipologia di interventi che è marcatamente superiore all'entità del contributo medio assegnato ai progetti finanziati attraverso le altre due leggi.

Il caso di Napoli presenta ovvie difficoltà interpretative, in ragione della sua particolarità, connessa alle dimensioni demografiche ed al carico di complessità dell'ambiente metropolitano.

Nel complesso, il fatto che molti comuni si siano aggiudicati il finanziamento di un numero di progetti superiore alla media per più annualità e su più linee d'azione dà conferma di un certo successo del processo di sensibilizzazione del territorio sui temi della sicurezza e della legalità avviato dall'Amministrazione regionale. Una ragione di tale relativo successo si può verosimilmente ravvisare nella diversificazione delle tre leggi.

Ancora in riferimento alla tabella 31, appare chiaro che la maggior tendenza alla continuità nel promuovere progetti nel corso tempo si riscontra per la LR 12/03. Si tratta di un dato che può apparire per molti versi ovvio, essendo riconducibile principalmente a due fattori: la LR 12/03 finanzia il più ampio spettro di azioni ed ha pubblicato più bandi. Tuttavia, esso ribadisce che la presenza di tali condizioni è un fattore favorente per gli enti comunali ai fini dell'innescio e del consolidamento di quel processo virtuoso

che consiste nella capacità e nella volontà di avvalersi stabilmente degli strumenti messi in campo dalla Regione per contribuire alla costruzione del sistema di legalità e sicurezza.

Più difficile commentare il ruolo giocato dagli enti provinciali, che appare congruo con il grado di complessità di ciascun territorio (tab. 32).

Gli enti provinciali non hanno partecipato alla promozione di progetti attraverso la legge regionale per il riutilizzo dei beni confiscati poiché essa attribuisce loro altre mansioni. Hanno partecipato in misura marginale, a paragone con gli enti comunali, alla promozione di progetti nell'ambito della LR 12/03, aggiudicandosi, esclusivamente nel corso delle ultime due annualità, il finanziamento di 3 dei 16 progetti complessivamente attivati. Più rilevante è stato invece il loro coinvolgimento nelle azioni previste dalla LR 11/04, in accordo con le competenze che tale legge specificamente attribuisce loro, ai fini della costruzione di un sistema di aiuto alle vittime. In quest'ambito sono stati finanziati 13 progetti.

Tab. 32 – Progetti promossi dalle province attraverso le tre leggi regionali ed importi finanziati

Territorio provinciale	Progetti	Importo
Avellino	2	€ 72.622,00
Benevento	3	€ 141.840,00
Caserta	3	€ 150.000,00
Napoli	4	€ 140.203,50
Salerno	4	€ 190.000,00
Totale	16	€ 694.665,50

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Ancora in merito ai soggetti titolari dei finanziamenti, un elemento di interesse è costituito dagli organismi anti estorsione ed anti usura che, attraverso la LR 11/04, hanno promosso il 10,2% del totale dei progetti finanziati, assorbendo il 7,6% dell'ammontare dei finanziamenti. Si tratta di iniziative specifiche e di un indubbio significato innovativo, che si sono concentrate nel napoletano ed in misura minore nel salernitano anche in ragione del maggior radicamento delle associazioni nel territorio e della miglior sinergia con gli altri attori territoriali (tab. 33).

Tab. 33 – Progetti promossi dagli organismi di cui la LR 11/04 ed importi finanziati

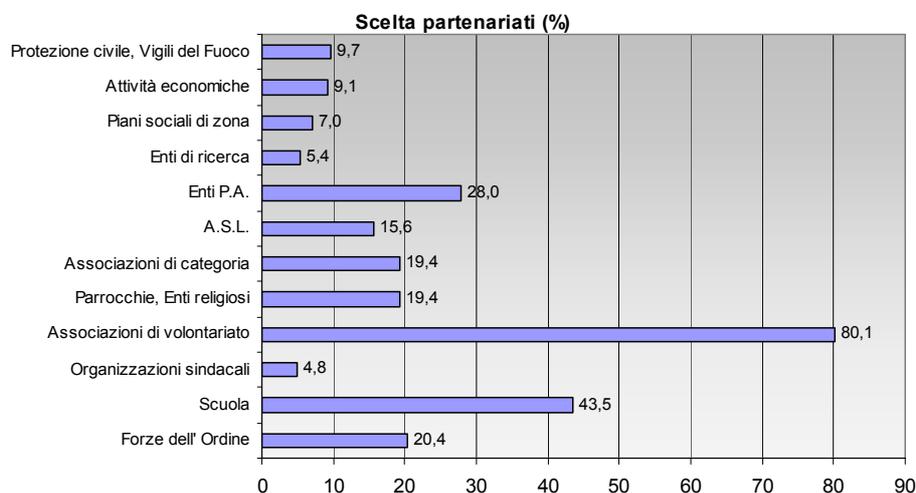
Territorio provinciale	Progetti	Importo
Napoli	22	€ 1.050.925,8
Salerno	6	€ 248.497,2
<i>Totale</i>	28	€ 1.299.423,0

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Venendo infine a considerare le *partnership* coinvolte nei progetti, generalmente, è stato raggiunto l'obiettivo dell'integrazione tra soggetti diversi.

La valutazione delle *partnership* tiene conto del fatto che le progettualità finanziate attraverso la normativa regionale vedono l'ente comunale come promotore ma quasi mai come ente gestore – o come unico ente gestore – degli interventi. La configurazione delle varie *partnership* rappresenta perciò lo specchio delle tipologie di attori locali più attivi nei vari contesti territoriali e più sensibili ai temi della sicurezza urbana integrata. Oltre agli attori istituzionali si riscontra la presenza di un insieme ampio e vario di tipologie, che comprende i settori dell'associazionismo e del volontariato, il mondo dell'impresa ed i soggetti della rappresentanza (fig. 25). In questa luce, la configurazione delle *partnership* fornisce un quadro del capitale sociale rinvenibile in ciascun territorio. L'analisi mostra una notevole varietà di configurazioni, in cui le associazioni di volontariato sociale rappresentano il soggetto preminente (come previsto dalla normativa regionale) ma accanto ad altri attori, che variano da un territorio all'altro. Pur se con una certa cautela, si ha l'impressione che in ciascun ambito territoriale emerga una sorta di preferenza nella costruzione della *partnership*, orientata verso gli attori più presenti e più attivi (fig. 26). Nella figura sono evidenziati in gradazioni dal bianco al verde gli attori che pesano di più rispetto alla media regionale, in rosso quelli che pesano di meno.

Fig. 25 – Tipologia dei partner coinvolti nei progetti



Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Accanto alla forte presenza delle pubbliche amministrazioni, delle ASL, dei Piani Sociali di zona e degli enti religiosi in provincia di Avellino si nota, ad esempio, il ruolo giocato dalle associazioni di categoria (tipologia fortemente interessata a molti aspetti della questione sicurezza) in quella di Napoli.

In sintesi, la valutazione delle *partnership* lascia pensare all'esistenza di culture locali, caratterizzate dalla maggiore o minore presenza, sensibilità e capacità di attivazione delle varie tipologie di attori.

Fig. 26 – Principali tipologie di partner coinvolti nei progetti, per provincia

Graduatoria accordi di partenariato						
	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno	Totale
1°	Enti P.A.	Associazioni di volontariato	Associazioni di volontariato	Associazioni di volontariato	Associazioni di volontariato	Associazioni di volontariato
2°	Associazioni di volontariato	Scuola	Scuola	Scuola	Scuola	Scuola
3°	A.S.L./P.S.Z.	Associazioni di categoria/Attività economiche/A.S.L./Enti P.A.	Enti P.A.	Associazioni di categoria	Enti P.A.	Enti P.A.
4°	Parrocchie, Enti religiosi		Associazioni di categoria/Parrocchie, Enti religiosi/Forze dell'Ordine	Enti P.A.	Parrocchie, Enti religiosi	Forze dell'Ordine
5°	Scuola		A.S.L.	Forze dell'Ordine	Forze dell'Ordine	Parrocchie, Enti religiosi

Fonte: Iprs per Osservatorio regionale sulla sicurezza

Più difficile dire in merito alla capacità degli enti locali di costruire progettualità efficaci e realizzabili. Fatto salvo il caso particolare degli interventi per il riutilizzo dei beni confiscati, si ha l'impressione di una certa difficoltà, da parte dei vari progetti, ad individuare una *mission* definita o un obiettivo preciso, proponendosi talvolta di realizzare linee d'azioni molteplici in più ambiti d'intervento; con il rischio, vista anche la relativa esiguità degli strumenti finanziari, di interventi poco specifici e parcellizzati. Nell'ambito del programma di solidarietà a favore delle vittime, al di là dei progetti specifici promossi dagli organismi anti estorsione ed anti-usura, le azioni genericamente più ricorrenti sono l'ascolto, l'apertura di sportelli e la sensibilizzazione, sulla cui efficacia e significato è difficile al momento esprimere un parere.



IV

L'INDAGINE SULLE POLIZIE LOCALI

Premessa

La Regione Campania, fin dal primo atto normativo in materia di sicurezza urbana – la LR 12/03 “*Norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza*” – ha posto l’accento sull’importanza delle competenze delle polizie locali all’interno del programma di azioni, coordinato dalla Regione stessa, finalizzato a costruire un sistema integrato di sicurezza in collaborazione con le autonomie locali ed attraverso lo strumento delle intese istituzionali col governo nazionale. In particolare “*la Regione esercita in materia di polizia locale funzioni di coordinamento, indirizzo, sostegno all’attività operativa, formazione ed aggiornamento professionale dei corpi e servizi. La Regione promuove altresì forme di collaborazione con le forze di polizia nazionali*” (art. 9). Ed in quest’ottica, interpretando correttamente una competenza che la normativa nazionale specificamente attribuisce agli enti regionali, è stata strutturata e potenziata la Scuola Regionale delle Polizie locali, con sede centrale a Benevento, per garantire un’adeguata offerta formativa ad integrazione della funzione di coordinamento.

Nell’ambito delle attività di ricerca dell’Osservatorio, ed in ragione della loro rilevanza nella costruzione del sistema di sicurezza integrata, l’analisi del ruolo delle polizie locali è stata oggetto di un particolare approfondimento, di cui la presente sezione raccoglie alcuni risultati.

In particolare, si è provveduto ad effettuare una ricognizione dell’esistente nei diversi territori, in termini di organici previsti ed effettivamente presenti, professionalità disponibili, ruoli, risorse finanziarie, dotazione strumentale e bisogni formativi. L’indagine è stata condotta tramite un questionario strutturato, inviato via mail/fax e compilato per telefono.

Parallelamente, ed a completamento della mappatura, sono stati realizzati 10 casi di studio, tramite interviste proposte ad un gruppo ristretto di comandanti dei corpi di polizia locale e dei responsabili politici delle città capoluogo e di alcuni comuni.

1. CARATTERISTICHE E DOTAZIONI DELLA POLIZIA MUNICIPALE

Nel corso degli ultimi due decenni il ruolo delle polizie locali è andato incontro ad una progressiva evoluzione, in rapporto all'affermarsi della nozione di sicurezza urbana integrata ed in rapporto alle nuove funzioni assunte in tal senso da parte del sistema delle autonomie locali.

Le polizie locali oggi sono chiamate a giocare un ruolo chiave nei processi di produzione della sicurezza: sia perché svolgono un vasto spettro di azioni, che abbracciano gran parte degli aspetti della vita della comunità di riferimento e le mettono in grado di prevenire e contrastare i fenomeni dell'illegalità, del degrado e della criminalità; sia perché costituiscono l'organo di polizia più prossimo al cittadino, in termini di presenza, conoscenza e presidio del territorio, comprensione delle dinamiche sociali della comunità, diretto rapporto con i servizi e le istituzioni locali.

Per via dell'intrinseco legame delle polizie municipali e provinciali con le realtà locali di cui sono espressione, sul piano nazionale si riscontrano forti elementi di disomogeneità nell'assetto organizzativo dei corpi, nella dotazione strumentale e nel grado di formazione.

A fronte dei corpi di polizia municipale delle grandi città, a cui le esigenze della comunità di riferimento impongono costantemente il raggiungimento di capacità operative sempre più complesse ed articolate; nei numerosissimi comuni di piccole dimensioni i servizi sono spesso composti da un organico contenuto e con un'operatività limitata.

Inoltre, la funzionalità ed il funzionamento delle polizie locali dipendono da una congerie di fattori quali, ad esempio: la volontà politica degli amministratori, la cornice delineata dalla normativa regionale di riferimento, il ruolo della rappresentanza sindacale.

In alcune realtà la polizia locale svolge funzioni specializzate e differenziate; in altre, l'attività principale è quella del controllo della viabilità e del rilevamento delle contravvenzioni in materia annonaria ed edilizia, contribuendo alla costruzione di un'immagine prevalentemente sanzionatoria dell'operatore e del corpo di appartenenza. Per contro, nelle realtà locali in cui l'impulso alla specializzazione torna a vantaggio della

qualità dei servizi offerti, si corre il rischio di affievolire quel ruolo dell'agente di prossimità, che rappresenta per tradizione la più naturale e quasi inconscia modalità di collaborazione col cittadino.

Se l'identità di ciascun corpo – e l'immagine che di esso si costruisce all'interno della comunità di riferimento – è necessariamente connessa alle caratteristiche dei vari contesti locali, ancora all'identità appare riconducibile la questione dell'integrazione con le polizie nazionali. Anche su questo versante si riscontrano numerosi elementi di disomogeneità nel territorio della Repubblica.

In alcuni contesti periferici, montani o rurali – certamente minoritari ma affatto rari – la polizia locale è l'unica presente, cioè l'unica che garantisce l'effettiva prossimità al cittadino. Nella maggioranza delle realtà in cui convivono entrambe, viene spesso lamentata una collocazione di fatto subordinata delle polizie locali nei confronti delle polizie nazionali.

Su quest'ultimo aspetto incidono anche altri fattori, tra cui le carenze di organico e dotazione strumentale, la elevata anzianità media degli operatori e la mancanza di un vero e proprio sistema premiante all'interno delle polizie locali e, non ultimo, le differenze nel trattamento economico. Ciò non toglie che, in molti contesti, la partecipazione delle polizie locali ai Comitati provinciali per l'Ordine e la Sicurezza pubblica, accanto ai Sindaci ed al Presidente della Provincia, abbia favorito l'integrazione delle competenze e la concertazione di strategie condivise. In quei casi le polizie locali, in qualità di “braccio operativo” dei sindaci e dei presidenti di provincia, si sono inserite positivamente nel quadro delle politiche locali per la gestione della sicurezza e per il miglioramento della qualità della vita, evitando sovrapposizioni e dispersione di risorse, con un indubbio vantaggio anche in termini di miglior definizione delle competenze e dell'identità delle stesse.

La rilevazione sulle polizie locali della Campania è stata svolta in un momento storico cruciale, in cui cresce il bisogno di sicurezza espresso dalla cittadinanza e si fanno sempre più pressanti le richieste dei sindaci di avere maggiori poteri e strumenti più incisivi per garantire l'ordine cittadino.

A dire il vero, non si tratta della prima iniziativa di questo tipo promossa dall'Assessorato regionale alla sicurezza delle città, che nel 2003 curò personalmente un'analogo indagine: rispetto alla precedente, però, quest'ultima si caratterizza per l'ampiezza del questionario, che affronta

tutte le principali tematiche che oggi sono al centro del dibattito sulla polizia locale, e per la completezza dell'universo di indagine, che ne fa un vero e proprio censimento. Un tale risultato è stato possibile grazie alla collaborazione dei dirigenti dell'Assessorato e della Scuola Regionale di Polizia locale.

Nelle pagine che seguono si riporta una breve sintesi dei risultati emersi, mentre si rimanda al *Primo rapporto sullo stato della Polizia locale* per restituire tutte le informazioni disponibili.

Complessivamente, dall'indagine emerge una presenza diffusa dei comandi in tutti i comuni della Regione ed una tendenza al ricorso sempre maggiore a forme di gestione associata.

Nei 551 comuni della Campania si contano 510 comandi, che interessano complessivamente 527 enti locali: 305 comuni, pari al 55,4% del totale sono organizzati in servizi, con dotazione organica di poche unità; 184 comuni, pari al 33,4% del totale, hanno istituito un corpo di maggiori dimensioni; vi sono infine 38 comuni che hanno un servizio in forma associata. Restano esclusi 24 enti locali, concentrati nelle province di Avellino, Benevento e Salerno, generalmente di piccole dimensioni (i più grandi risultano essere Montemarano –Av – e Contursi Terme – Sa) (tab. 34 e fig. 27).

L'importanza per la cittadinanza dei comandi di polizia municipale è testimoniata dal fatto che nel 36,5% dei casi (186 in valore assoluto) essi rappresentano l'unico presidio a tutela della sicurezza della popolazione presente sul territorio; e addirittura, nei comuni che hanno meno di 5.000 abitanti, la percentuale sale al 53,0% (fig. 28).

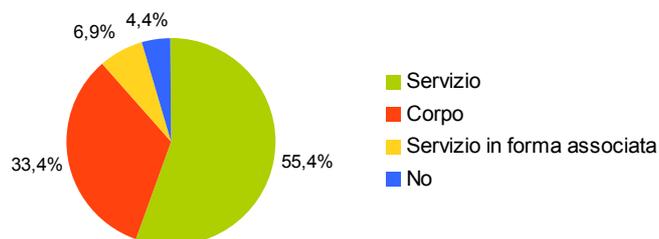
Nonostante la normativa nazionale (L. 7 marzo 1986, n. 65 “*Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale*”) e quella regionale (L. 13 giugno 2003 n. 12 “*Norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza*”) impongano l'adozione di un Regolamento, al momento attuale solo il 58,8% dei comandi ha provveduto ad emanare questo documento, fondamentale per definire l'organizzazione e le attività delle strutture.

Da segnalare che 86 comandi, pari al 28,8% del totale, dispongono di un Regolamento successivo all'entrata in vigore della normativa regionale, così come indicato dalla stessa (fig. 29).

Tab. 34 - Presenza e organizzazione dei comandi di Polizia municipale per provincia (v.a. e val. %)

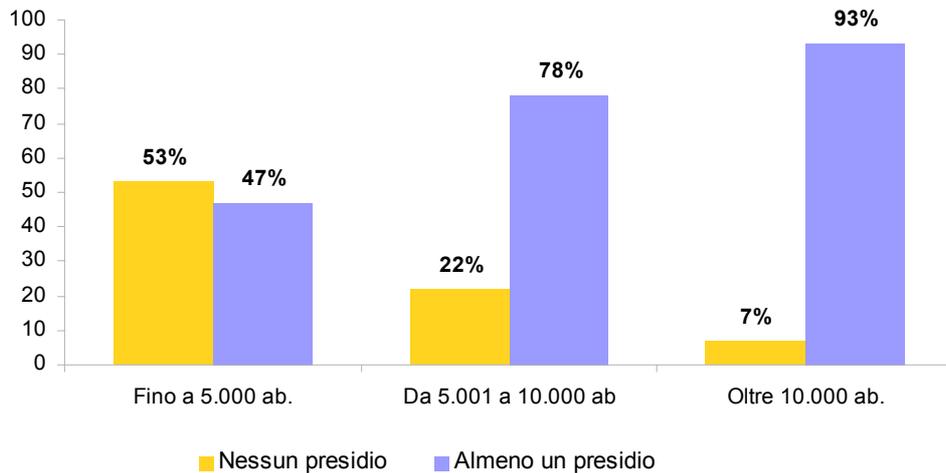
Organizzazione	Provincia											
	Avellino		Benevento		Caserta		Napoli		Salerno		Totale	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %
Servizio	81	68,1	57	73,1	61	58,7	18	19,6	88	55,7	305	55,4
Corpo	15	12,6	7	9,0	39	37,5	74	80,4	49	31,0	184	33,4
Servizio in forma associata	16	13,5	10	12,8	3	2,9	-	-	9	5,7	38	6,9
No	7	5,9	4	5,1	1	1,0	-	-	12	7,6	24	4,4
Totale	119	100,0	78	100,0	104	100,0	92	100,0	158	100,0	551	100,0

Fonte: indagine Censis - Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Fig. 27 - Presenza ed organizzazione dei comandi di Polizia municipale nei comuni della Campania

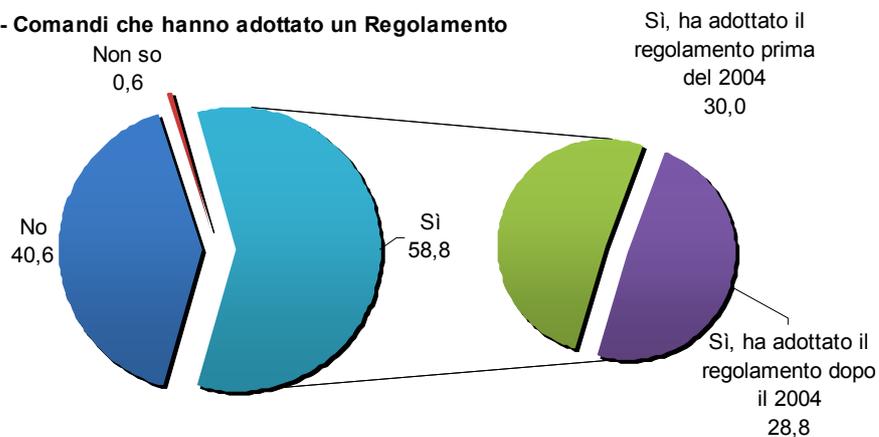
Fonte: indagine Censis-Adacta per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Fig. 28 - Presenza di altri presidi delle Forze dell'Ordine nei comuni in cui ha sede il Comando



Fonte: indagine Censis- Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Fig. 29 - Comandi che hanno adottato un Regolamento



Fonte: indagine Censis- Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Quanto alle caratteristiche ed alle modalità di funzionamento dei servizi, si rileva che la stragrande maggioranza dei comandi ha una sede all'interno dell'ente locale di riferimento, mentre 148 strutture, pari al 29% del totale, dispongono di sede autonoma.

La legge regionale specifica che “*il servizio di polizia municipale deve essere svolto con modalità che ne consenta la fruizione tutti i giorni dell’anno*” (art. 12), ed effettivamente l’85,3% dei comandi funziona anche nei giorni festivi; vi è però una quota residuale, pari al 14,3% del totale, che garantisce il servizio solo nei giorni feriali.

Assai più ridotte, e pari all’11,2%, risultano invece le strutture che prevedono il servizio anche in orario notturno; tra queste vi sono quelle dei tre comuni capoluogo di Caserta, Napoli e Salerno, ma non quelle di Avellino e Benevento. Occorre però aggiungere che in occasioni particolari, e – nelle località di villeggiatura – nel periodo estivo, in genere è previsto un prolungamento dell’orario (tab. 35).

Tab. 35 - Caratteristiche e modalità di funzionamento dei comandi di Polizia municipale della Campania
(v.a. e val. %)

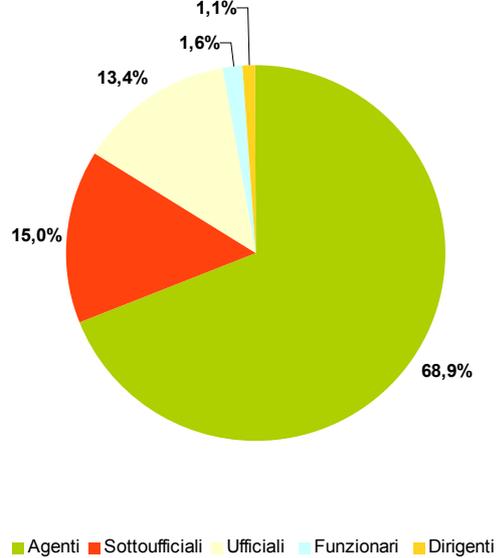
Caratteristiche	v.a.	val. %
Ha adottato un Regolamento	300	58,8
Ha una sede autonoma	148	29,0
Effettua il servizio nei giorni festivi	435	85,3
Effettua il servizio in orario notturno	57	11,2

Fonte: indagine Censis-Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Il personale complessivamente in servizio nella polizia municipale della Campania risulta essere composto di 6.865 unità; di queste 2.238 lavorano nel comando di Napoli. Il confronto con l’analoga indagine svolta cinque anni fa (quando il personale risultava composto di 7.300 dipendenti, compresi gli amministrativi, che non sono stati calcolati nella presente indagine) sembra testimoniare una contrazione nel numero complessivo degli operatori.

L’analisi del personale in base alla qualifica posseduta mostra un’assoluta predominanza degli agenti, che sono 4.728, pari al 68,9% del totale: di questi 673 sono femmine; i sottoufficiali sono 1.028 (15,0%); gli ufficiali 923 (13,4%); i funzionari 109 ed i dirigenti 77 (di questi 4 sono femmine) (fig. 30).

Fig. 30 - Personale in servizio presso i Comandi di Polizia municipale, per qualifica



Fonte: indagine Censis-per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Complessivamente, i soggetti di sesso femminile sono 799 e rappresentano l'11,6% del totale del personale. Oltre alla schiacciante prevalenza dei maschi, va segnalata anche l'elevata anzianità media di servizio, che è stata determinata dallo scarso *turnover* e dall'esiguità dei posti a concorso: ben il 63,4% del personale è in polizia da più di 20 anni (tra gli agenti la percentuale scende al 54,7%) mentre, solo il 23,8% ha meno di 10 anni di anzianità (e di questi il 7,8% ha meno di 5 anni).

È evidente come l'età media avanzata rappresenti un ulteriore elemento di criticità, che si aggiunge al sottodimensionamento degli organici, in quanto riduce il numero di uomini che è possibile utilizzare su strada.

I titoli di studio posseduti sono generalmente piuttosto elevati, con il 76,3% dei dipendenti che ha un diploma di scuola media superiore ed il 6,0% che è laureato. Un tale capitale umano rappresenta insieme un'opportunità, per svolgere funzioni sempre più complesse, ed un vincolo, in quanto rischia di alimentare frustrazioni e sensi di inferiorità (tab. 36).

Tab. 36 - Caratteristiche socio-anagrafiche del personale dei comandi di Polizia municipale della Regione Campania (v.a. e val. %)

Personale in servizio	v.a.	val. %
SESSO		
Maschi	6.066	88,4
Femmine	799	11,6
Totale	6.865	100,0
TITOLO DI STUDIO		
Licenza elementare	22	0,3
Licenza media	1.198	17,5
Diploma	5.236	76,3
Laurea	409	6,0
Totale	6.865	100,0
ANZIANITÀ DI SERVIZIO		
Fino a 5 anni	533	7,8
Da 6 a 10 anni	1.099	16,0
Da 11 a 15 anni	194	2,7
Da 16 a 20 anni	685	10,0
Più di 20 anni	4.354	63,4
Totale	6.865	100,0

Fonte: indagine Censis- Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Partendo da quanto definito dalla legge quadro nazionale, che all'art.7 stabilisce che i comandi con più di 7 unità possono istituire il Corpo di polizia municipale, e dalla normativa regionale, che individua il profilo ottimale in una struttura composta da almeno 10 dipendenti e quello minimo in una struttura di 5 dipendenti; dall'indagine emerge che:

- 376 comandi, pari al 73,7% del totale, hanno meno di 7 dipendenti, e dunque non possiedono il requisito minimo della legge quadro per organizzarsi in un corpo;
- di questi, 305, ovvero il 59,8% del totale, hanno meno di 5 unità di personale, e dunque non avrebbero neppure il numero minimo stabilito dalla normativa regionale per costituire un servizio;
- addirittura, 96 comandi (il 18,8% del totale) hanno un solo dipendente;
- 134 strutture possono contare su più di 10 operatori, dimensione ritenuta ottimale dalla normativa regionale per istituire un servizio;

- di questi, 35 hanno più di 30 dipendenti; oltre ai corpi dei capoluoghi di provincia, si tratta per lo più di strutture che si trovano nei comuni di maggiori dimensioni o a forte vocazione turistica della provincia di Napoli e, in minor misura, di Caserta e Salerno; nessuno nella provincia di Avellino e Benevento (tab. 37).

Tab. 37 - Dotazione organica dei comandi di Polizia municipale della Campania (v.a. e val. %)

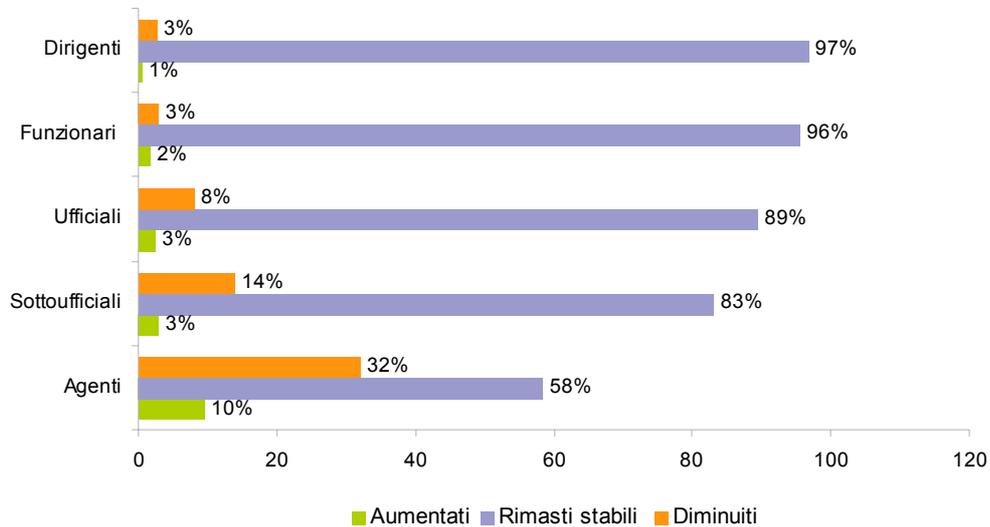
Dotazione organica	v.a.	val. %
Fino a 7 dipendenti	376	73,7
<i>Di cui: 1 dipendente</i>	96	18,8
<i>meno di 5 dipendenti</i>	305	59,8
Più di 7 dipendenti	134	26,3
<i>Di cui: più di 10 dipendenti</i>	103	20,2
<i>più di 30 dipendenti</i>	35	6,9

Fonte: indagine Censis-Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Negli ultimi tre anni il personale risulta essersi mantenuto stabile per le qualifiche più elevate, mentre ben il 32% dei comandi lamenta una diminuzione del numero degli agenti.

Tale diminuzione risulta particolarmente sensibile nei comuni più popolosi, ove sono più numerose e diversificate le incombenze e maggiori le necessità di poter disporre di un certo numero di unità in strada (fig. 31).

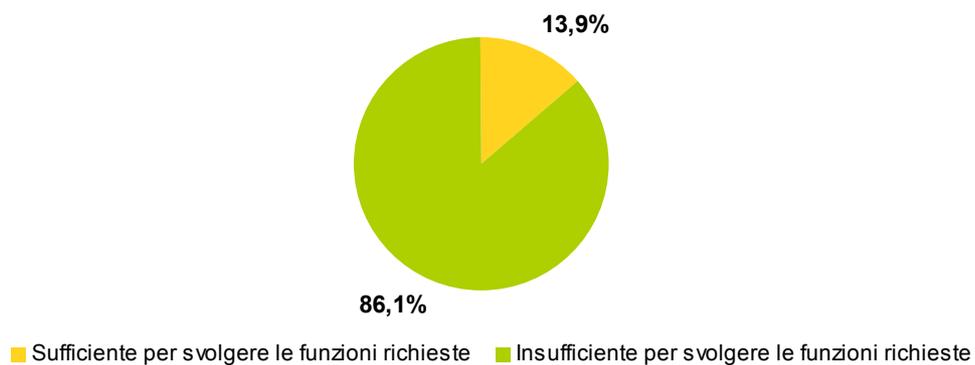
Fig. 31 - Andamento negli ultimi tre anni del personale della Polizia municipale



Fonte: indagine Censis-Osservatorio Sicurezza Regione Campania

L'insieme dei dati precedentemente descritti porta l'86,1% dei comandi ad affermare che il personale a disposizione è insufficiente a svolgere le funzioni richieste (fig. 32).

Fig. 32 - Giudizio sull'adeguatezza dell'organico disponibile

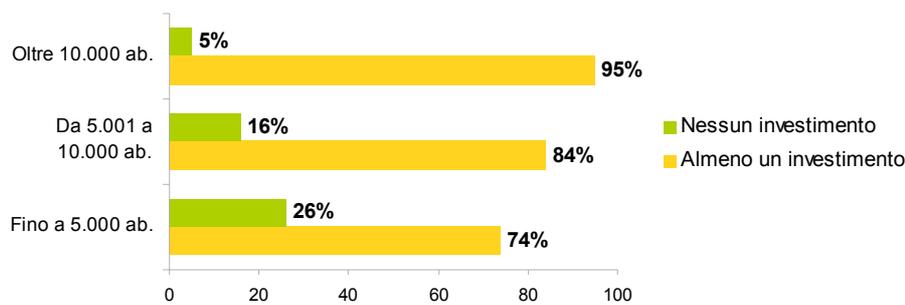


Fonte: indagine Censis-Osservatorio Sicurezza Regione Campania

La percentuale raggiunge il 94,1% nei comuni che hanno più di 10.000 abitanti.

Rispetto alle criticità appena evidenziate, la situazione dei mezzi e delle attrezzature risulta essere decisamente migliore, se non altro perché per l'acquisto della dotazione strumentale i fondi vengono reperiti sulla base dell'Art. 208 del Codice della Strada, che prevede che la metà degli introiti delle contravvenzioni sia destinata al rinnovo di mezzi e strumenti necessari al pattugliamento delle strade. In tal modo sono stati effettuati investimenti di qualche tipo da parte dell'80,8% dei comandi di polizia municipale (fig. 33).

Fig. 33 - Comandi che hanno fatto almeno un investimento per l'acquisto o il noleggio dei mezzi



Fonte: indagine Censis-Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Gli investimenti effettuati riguardano principalmente l'informatizzazione del servizio, per cui il 60,4% dei comandi dichiara di avere acquistato computer (e l'89,8% dispone di collegamento ad internet), ma rilevanti sono stati anche gli investimenti in macchine fotografiche (segnalati dal 47,3% dei comandi), necessarie per le funzioni di polizia stradale ed ambientale; cellulari (acquistati dal 37,6% delle strutture) ed autovetture (35,5% del totale).

Da segnalare che il 19,2% dei comandi ha acquistato sistemi di rilevazione della velocità ed il 3,1% etilometri (tab. 38).

Tab. 38 - Tipologia degli investimenti effettuati negli ultimi 3 anni dai Comandi di Polizia locale (v.a. e val. %)

Mezzi	Investimenti			Totale
	Sì	No	Non so	
Autovetture	35,5	64,3	0,2	100,0
Motociclette e ciclomotori	6,7	93,1	0,2	100,0
Armi	10,4	89,2	0,4	100,0
Computer	60,4	39,4	0,2	100,0
Cellulari	37,6	62,2	0,2	100,0
Ricetrasmittenti	21,0	78,6	0,4	100,0
Macchine fotografiche	47,3	52,5	0,2	100,0
Sistema di rilevazione velocità	19,2	80,6	0,2	100,0
Etilometro	3,1	96,5	0,4	100,0

Fonte: indagine Censis-Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Quanto al parco veicolare, allo stato attuale l'88,4% dei comandi dispone almeno di un'autovettura ed il 28,4% di un'autovettura con radio; il 31,6% ha almeno una motocicletta ed il 5,3% una moto con radio.

Tra i comuni capoluogo si segnala in positivo la situazione di Napoli, che dispone di 199 autovetture, tutte dotate di radio e 87 motociclette, tra cui 76 con radio; mentre le situazioni più critiche sembrano quelle di Avellino e Benevento, ove il parco veicolare necessita senza dubbio di investimenti ed ammodernamento (tab. 39).

Tab. 39 - Distribuzione del parco veicolare nei Comandi di Polizia municipale (v.a. e val. %)

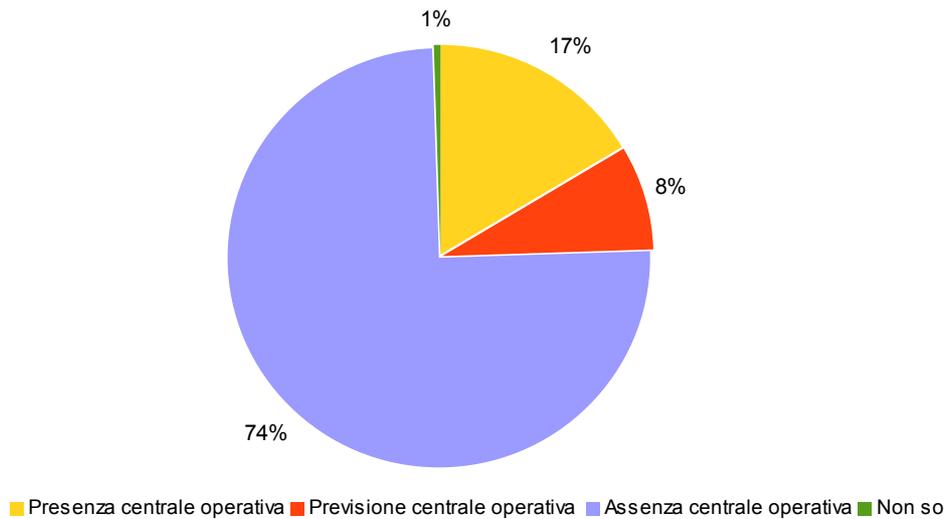
Parco veicolare	Presenza		Totale
	Sì	No	
Autovetture	88,4	11,6	100,0
Autovetture con radio	28,4	71,6	100,0
Motociclette e ciclomotori	31,6	68,4	100,0
Motociclette e ciclomotori con radio	5,3	94,7	100,0
Biciclette	2,7	97,3	100,0
Natanti	0,4	99,6	100,0

Fonte: indagine Censis-Adacta per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Consistenti sono stati anche gli investimenti tesi ad aumentare l'efficienza, garantendo un maggiore controllo del territorio: 84 comandi dispongono già di una centrale operativa e 41 hanno in previsione di allestirne una; la maggioranza delle centrali dispone di un sistema informatizzato di gestione

delle informazioni (66,7% del totale) e di un sistema di videosorveglianza (63,1%), mentre più raro risulta il ricorso al collegamento con le altre forze dell'ordine, stabilito solo nel 17,9% dei casi (fig. 34).

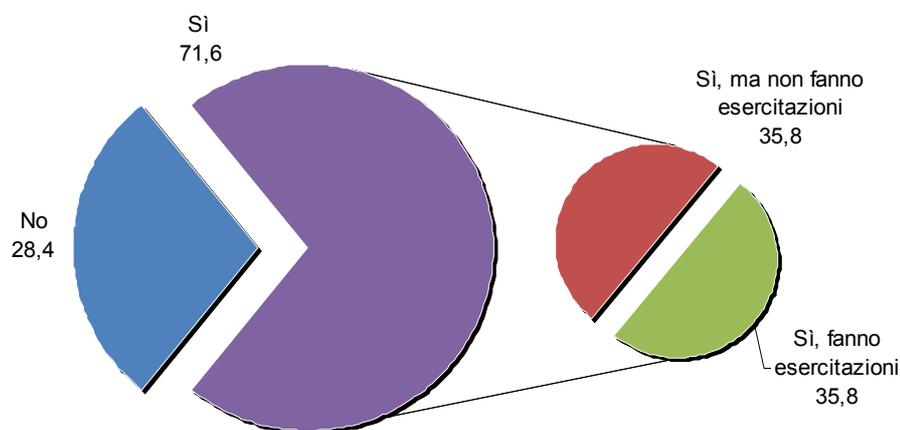
Fig. 34 - Centrali operative esistenti e previste



Fonte: indagine Censis- Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Infine, occorre segnalare che il 71,6% dei comandi è in possesso di armi e di questi circa la metà effettua regolarmente esercitazioni di tiro (fig. 35).

Fig. 35 - Comandi di Polizia Municipale che dispongono di armi e svolgono esercitazioni



Fonte: indagine Censis-Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Il giudizio dei responsabili conferma l'impressione di una situazione decisamente più positiva rispetto a quella delle risorse umane; infatti il 44,9% degli intervistati ritiene almeno sufficienti i mezzi di cui dispone.

Le funzioni che svolge la polizia municipale sono numerose ed interessano tutte le materie che, in senso lato, garantiscono la qualità della vita di un determinato territorio: la legge quadro ne indica esplicitamente tre, che sono la polizia stradale, quella urbana e quella amministrativa; a queste si aggiungono quelle di polizia edilizia, commerciale e ambientale, per citare solo le più onerose e consistenti.

Complessivamente i responsabili dei comandi indicano come funzione principale quella di polizia stradale, seguita dalla polizia edilizia e da quella urbana; c'è però da segnalare che quest'ultima funzione diventa la principale nei comuni di dimensioni minori, ove spesso la polizia municipale rappresenta l'unico presidio a tutela della sicurezza della cittadinanza; mentre nelle realtà urbane di maggiori dimensioni la funzione di stradale risulta essere assolutamente predominante (tab. 40).

Tab. 40 - Funzioni che impegnano maggiormente il personale, per ampiezza del comune (val. %)

Funzioni prevalenti	Ampiezza demografica del comune						Totale
	Posizione	Fino a 5.000 abitanti	Posizione	Da 5.001 a 10.000 abitanti	Posizione	Oltre 10.000 abitanti	
Polizia stradale	2	67,9	1	83,2	1	89,9	75,9
Polizia edilizia	3	44,6	2	71,6	2	77,3	57,3
Polizia urbana	1	70,6	4	44,2	5	20,2	53,9
Polizia amministrativa / giudiziaria	4	34,8	3	48,4	3	47,1	40,2
Polizia commerciale	6	21,3	5	16,8	4	31,9	22,9
Polizia ambientale	5	23,0	5	16,8	5	20,2	21,2
Polizia veterinaria	7	1,7	-	-	-	-	1,0
Totale		100,0		100,0		100,0	100,0

Il totale non è uguale a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis-Osservatorio Sicurezza Regione Campania

La maggioranza delle strutture dichiara di utilizzare almeno un sistema di coordinamento, ma le modalità utilizzate rivelano come l'organizzazione del servizio sia, nella maggior parte delle situazioni, improntata alla risposta alle emergenze che si presentano giorno per giorno piuttosto che a specifiche necessità organizzative: il 51,6% dei comandi organizza il proprio lavoro attraverso un documento di programmazione giornaliero; il 23,1% svolge riunioni di coordinamento con cadenza almeno quindicinale; il 20,0% con cadenza mensile.

Abbastanza diffusi risultano anche i rapporti di monitoraggio che, in genere, riportano dati sulle attività svolte e, in particolare, sul numero dei controlli, delle violazioni accertate e, in minore misura, sui certificati rilasciati.

Qualche ulteriore notazione va fatta sulle attività formative, che rappresentano una competenza delegata dalla legge quadro alle Regioni, e che la Campania svolge attraverso la Scuola Regionale di Polizia locale di Benevento, la prima scuola regionale istituita in Italia.

Nell'ultimo anno, circa la metà delle strutture (272, pari al 53,3%) dichiara di aver partecipato ad almeno un corso, per un totale di 853 corsi frequentati; si tratta nel 27,7% dei casi di attività di prima formazione; nel 53,6% di moduli di aggiornamento su materie specifiche; nel 18,8% di corsi di specializzazione su materie trasversali. 211 comandi hanno scelto l'offerta della Scuola regionale, che ritengono utile soprattutto per i moduli

di aggiornamento sulle normative (tab. 41). Quanto alle richieste che vengono avanzate alla struttura regionale per rendere la sua offerta formativa più appetibile, al primo posto si segnala la necessità di favorire il collegamento tra i diversi servizi di polizia locale (47,5% dei comandi); segue la richiesta di collegare quanto più possibile l'offerta ai bisogni operativi (44,1%); e quella di aumentare la gamma dei corsi disponibili (38%), organizzando anche percorsi di breve durata (30,2%). Meno segnalate tutte le altre opzioni, quali quella di favorire il collegamento con le altre forze dell'ordine (14,7%), esplicitamente citata dalla legge regionale come *mission* della Scuola, o definire un'offerta di formazione standardizzata o dotarsi di formatori maggiormente qualificati (fig. 36).

Tab. 41 - La partecipazione ad attività formative nell'ultimo anno (v.a. e val. %)

Partecipazione/formazione	v.a.	Val. %
Comandi che hanno partecipato ad attività formative	272	53,3
Numero di corsi	853	100,0
Di cui: <i>Formazione</i>	236	27,7
<i>Aggiornamento</i>	457	53,6
<i>Specializzazione</i>	160	18,8
Comandi che hanno partecipato a corsi della Scuola Regionale	211	41,4

Fonte: indagine Censis-Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Fig. 36 - Richieste alla Scuola Regionale



Fonte: indagine Censis- Osservatorio Sicurezza Regione Campania

2. LO STATO DELLA POLIZIA PROVINCIALE

Caccia e pesca costituiscono due competenze da sempre affidate alle province: nel 1939¹, fu prevista la possibilità che soggetti affiliati all'ente provincia, attraverso la creazione di un proprio servizio, potessero svolgere un'attività di controllo in materia di caccia, previa acquisizione del ruolo di guardia giurata; mentre un decreto del 1931², conferiva alle province la facoltà di nominare agenti giurati a cui, ai fini della sorveglianza sulla pesca, era attribuita la qualità di agente di polizia giudiziaria.

In tempi più recenti, nel 1972³, sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario sia le funzioni in materia di polizia locale, sia le competenze in materia di caccia e pesca, e, per la prima volta, si è parlato di polizia venatoria.

Nel 1977, con la legge n. 968 è stata riconosciuta la qualifica di polizia giudiziaria per lo svolgimento dei compiti di vigilanza sull'esercizio dell'attività venatoria, con il conseguente conferimento, anche agli agenti delle province, della facoltà di compiere tutti gli atti di polizia giudiziaria, in particolare nell'ambito del sequestro delle armi, dei mezzi di caccia e della selvaggina.

Con l'applicazione della legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale⁴ e le successive leggi regionali si è arrivati alla trasformazione del servizio di vigilanza (i cosiddetti guardiacaccia) in corpo di polizia provinciale, analogamente con quanto previsto per i corpi di polizia municipale. Inoltre, ad opera dei prefetti, è stata concessa agli appartenenti ai Corpi di polizia provinciale anche la qualità di agenti di pubblica sicurezza.

In seguito all'introduzione di sanzioni penali per alcuni reati venatori, dal 1992⁵ la Polizia Provinciale assume competenze anche in ambito penale, e viene contestualmente definita la questione dello svolgimento del servizio

1 Regio decreto n.1016

2 Regio decreto n.1064

3 DPR 14 gennaio 1972 n.1

4 Legge 7marzo 1986 n. 65

5 Legge 11 febbraio 1992 n.152

con dotazione di armi da parte degli operatori, in qualità di agenti di pubblica sicurezza.

Nel corso dell'ultimo decennio del Novecento si è assistito ad una precisa scelta di politica legislativa nazionale, che ha individuato nella provincia l'ente locale cui attribuire in via prioritaria le funzioni amministrative riguardanti la salvaguardia dell'ambiente. Una scelta che ha peraltro trovato conferma nelle discipline normative specifiche promulgate per regolamentare i vari settori di riferimento, in particolare il cosiddetto Decreto Ronchi in materia di gestione dei rifiuti⁶ ed il successivo dedicato alla tutela delle acque dall'inquinamento⁷.

In ultimo, la Legge n. 214 del 1 agosto 2003 ha modificato l'articolo 12 del Codice della Strada prevedendo tra i soggetti incaricati di espletare servizi di polizia stradale anche i corpi e servizi di Polizia Provinciale, nell'ambito del territorio di competenza. Ed è alla luce di questa integrazione che la polizia provinciale svolge anche servizi di polizia stradale.

Ulteriori competenze, con maggior grado di specificità, pur se comprese all'interno delle linee guida definite dalle leggi statali, sono attribuite alle province dalle varie leggi regionali: ad esempio, alcune amministrazioni regionali hanno affidato alle province che insistono sul loro territorio il diretto controllo sulle strutture turistiche.

Nel complesso, la polizia provinciale, pur se con diverso grado di priorità, è oggi chiamata ad intervenire in tutte le materie di competenza della provincia, con particolare riferimento alla tutela dell'ambiente, alla tutela del territorio ed alla circolazione stradale, dal punto di vista sia penale sia amministrativo.

Nell'ambito di tali competenze, e in virtù dell'autonomia di cui gode l'ente di appartenenza, le singole polizie provinciali possono stabilire diverse priorità operative, dunque sviluppare vocazioni non uniformi, a seconda della sensibilità, delle politiche e delle linee d'indirizzo che caratterizzano ciascun ente. Nel territorio della Regione Campania, ad esempio, il Corpo di polizia provinciale di Napoli concentra gran parte della propria attività sul

6 D.lgs 5 febbraio 1997, n.22

7 D.lgs.11 maggio 1999, n.152

versante ambientale, mentre altri corpi, come quelli di Avellino e Salerno, si occupano molto anche di viabilità, integrandosi con le polizie municipali.

Un altro elemento di diversificazione è riconducibile alle scelte in materia di polizia locale operate dalle varie amministrazioni regionali. A differenza di alcune regioni (è esemplare il caso della Lombardia) orientate in direzione dell'unificazione nella polizia locale delle polizie municipali e polizie provinciali, che ha perciò assunto un'identità riconoscibile come tale, pur nelle varie articolazioni delle sue competenze, la Campania tende a mantenere distinte (e riconoscibili come tali) le polizie provinciali rispetto a quelle municipali.

Da ultimo occorre considerare che in futuro il ruolo della polizia provinciale sembra destinato ad assumere un'importanza sempre maggiore, in considerazione del peso crescente che vanno acquisendo la tutela dell'ambiente e del territorio per la sicurezza e la convivenza civile. E questo è tanto più vero in questo momento in una regione come la Campania, che si trova a dover affrontare i danni ed i problemi di tanti anni di cattiva amministrazione del territorio e, in particolare, dello smaltimento dei rifiuti.

Tutte le province della Campania negli ultimi anni hanno istituito un Corpo di polizia provinciale, così come previsto dall'Art. 11 comma 3 della Legge Regionale 13 giugno 2003 n. 12 *Norme in materia di polizia amministrativa regionale e locale e politiche di sicurezza* e tutti i Corpi hanno adottato un proprio Regolamento (tab. 42).

A Benevento, Napoli e Salerno la Polizia provinciale dispone di sede autonoma, mentre ad Avellino e a Caserta usufruisce di un locale all'interno della sede della provincia. Ovunque, tranne che a Caserta, il servizio è garantito nei giorni festivi, mentre solo a Benevento viene effettuato anche in orario notturno.

Tab. 42 – Caratteristiche dei corpi di polizia provinciale, per provincia

Caratteristiche	Avellino	Benevento	Caserta	Napoli	Salerno
Esistenza del corpo	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ
Esistenza di un Regolamento	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ	SÌ
Presenza di sede autonoma	NO	SÌ	NO	SÌ	SÌ
Funzionamento nei giorni festivi	SÌ	SÌ	NO	SÌ	SÌ
Funzionamento in orario notturno	NO	SÌ	NO	NO	NO

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Il personale in servizio è composto complessivamente da 276 operatori: la suddivisione per qualifica vede prevalere gli agenti, che sono 233, pari all'84,4% del totale del personale; i sottoufficiali sono 8, gli ufficiali 5, i funzionari 26 e i dirigenti 4.

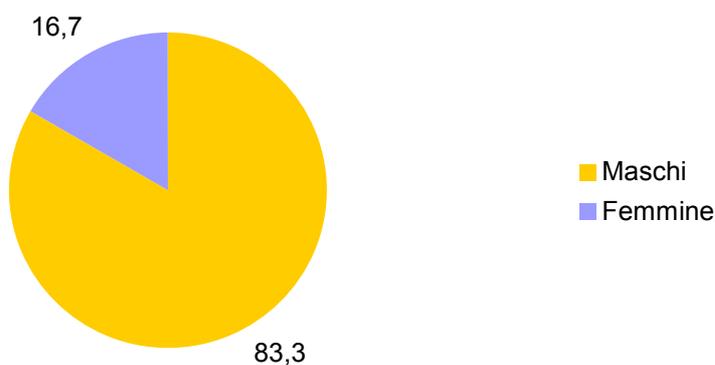
La ripartizione in base al sesso rivela come si sia ancora in presenza di una forte “maschilizzazione”, per cui all'interno dei corpi i maschi sono 230, pari all'83,3% del personale, e le femmine 46, pari al 16,7% del totale. I soggetti di sesso femminile che lavorano nei corpi di polizia provinciale sono per la stragrande maggioranza agenti (39, pari al 16,7% del totale agenti) e in pochi casi funzionari (6, pari al 33,1% dei funzionari). Una sola femmina ha il grado di ufficiale e non sono presenti femmine né tra i sottoufficiali né tra i dirigenti (tab. 43 e fig. 37).

Tab. 43 – Personale in servizio nei corpi di polizia provinciale, per sesso e qualifica

Qualifica	Maschi		Femmine		Totale	
	v.a.	% su totale personale	v.a.	% su totale personale	v.a.	% su totale personale
Agenti	194	70,3	39	14,1	233	84,4
Sottoufficiali	8	2,9	0	-	8	2,9
Ufficiali	4	1,4	1	0,4	5	1,8
Funzionari	20	7,2	6	2,2	26	9,4
Dirigenti	4	1,4	0	-	4	1,4
Totale	230	83,3	46	16,7	276	100,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Fig. 37 - Distribuzione del personale dei corpi di Polizia provinciale, per sesso



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

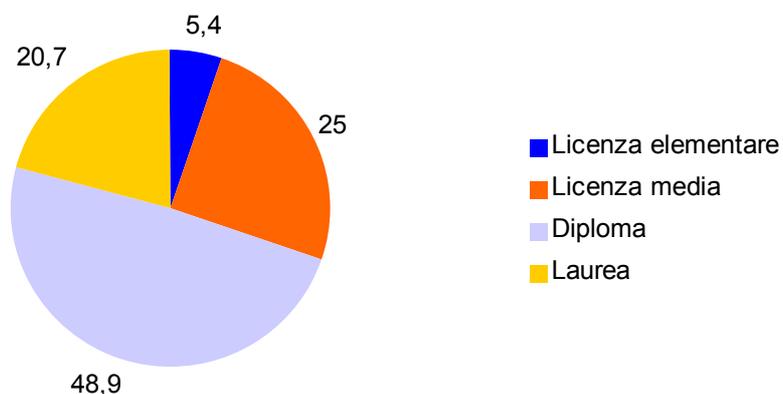
L'analisi del personale in base al titolo di studio posseduto rivela una consistente presenza di diplomati (48,9% del totale, 42,9% tra gli agenti) e laureati (20,7% del totale, 21,3% tra gli agenti); sicuramente maggiore rispetto alla polizia municipale (tab. 44 e fig. 38).

Tab. 44 – Personale in servizio nei corpi di polizia provinciale, per qualifica e titolo di studio

Qualifica	Licenza elementare		Licenza media		Diploma		Laurea		Totale	
	v.a.	% su totale	v.a.	% su totale	v.a.	% su totale	v.a.	% su totale	v.a.	% su totale
Agenti	15	5,4	69	25,0	100	36,2	49	17,8	233	84,4
Sottoufficiali	0	-	0	-	8	2,9	0	0,0	8	2,9
Ufficiali	0	-	0	-	5	1,8	0	0,0	5	1,8
Funzionari	0	-	0	-	20	7,2	6	2,2	26	9,4
Dirigenti	0	-	0	-	2	0,7	2	0,7	4	1,4
Totale	15	5,4	69	25,0	135	48,9	57	20,7	276	100,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Fig. 38 – Distribuzione del personale dei corpi di polizia provinciale, per titolo di studio



Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Anche questi corpi, seppur di recente istituzione, lamentano l'insufficienza delle risorse umane a disposizione, con l'unica eccezione di Caserta, che ritiene che il personale attualmente in servizio sia adeguato alle proprie esigenze. C'è da segnalare, tra l'altro, che Caserta e Napoli hanno visto aumentare gli agenti in servizio negli ultimi tre anni, a fronte di una contrazione di Benevento e Salerno; dalle risposte fornite sembrerebbe che soprattutto Benevento abbia sofferto di un calo di personale che ha interessato tutte le qualifiche e che ha determinato persino la mancanza di un comandante con livello dirigenziale (tab. 45).

Tab. 45 – Andamento del personale dei corpi di Polizia provinciale negli ultimi tre anni, per qualifica e per provincia

Qualifica	Aumentati	Rimasti stabili	Diminuiti
Agenti	Caserta Napoli	Avellino	Benevento Salerno
Sottufficiali	Avellino Caserta Napoli Salerno	-	Benevento
Ufficiali	Salerno	Avellino Napoli	Benevento
Funzionari	Napoli	Avellino Caserta Napoli	Caserta Benevento
Dirigenti	-	Avellino Caserta Napoli Salerno	Benevento

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

Come nota positiva occorre segnalare che tutti i corpi di polizia provinciale prevedono di assumere nuovi agenti nell'anno in corso.

I mezzi e la strumentazione disponibile risultano determinanti per corpi che operano su un territorio vasto e si occupano di reati ed infrazioni che, spesso, richiedono ispezioni in luoghi impervi e difficilmente raggiungibili. Tutte le polizie provinciali della Campania dichiarano di aver effettuato investimenti di questo tipo negli ultimi anni e prevedono di effettuarne ancora in futuro: la seguente tabella 46 riporta la situazione dei veicoli a disposizione, così come rilevato nel corso dell'indagine.

Tab. 46 – Entità del parco veicolare attualmente a disposizione dei corpi di polizia provinciale della Campania (v.a. e val. %)

Mezzi	v.a.	val. %
Autovetture	91	97,8
<i>di cui con radio</i>	14	15,1
Motociclette e ciclomotori	2	2,2
<i>di cui con radio</i>	0	-
Biciclette	0	-
Natanti	0	-
Totale	93	100,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

La necessità di controllare un territorio molto ampio e l'impossibilità di affidarsi esclusivamente alle risorse umane disponibili hanno spinto i responsabili a cercare soluzioni tecnologicamente avanzate: tutti i corpi hanno un collegamento ad internet e quelli di Benevento, Caserta e Salerno dispongono anche di una centrale operativa, che, però, non prevede sistema di videosorveglianza né collegamento con le altre forze dell'ordine; mentre le altre due province hanno in programma di allestirla.

Resta infine da aggiungere che tutte le polizie provinciali della Campania hanno in dotazione armi e svolgono regolarmente esercitazioni di tiro.

Le risposte relative alle attività svolte e alle funzioni maggiormente praticate rivelano le scelte diverse adottate dalle singole amministrazioni, per cui, sebbene in tutte le province la tutela dell'ambiente rappresenti la funzione principale, Salerno si distingue per l'impiego a trecentosessanta gradi nelle diverse funzioni di polizia locale, mentre Napoli si dedica quasi esclusivamente al controllo ambientale (tab. 47).

Inoltre, nessun corpo ha previsto l'istituzione di una specifica funzione di prossimità che, a detta di tutti gli intervistati, è insita nella loro stessa natura.

Tab. 47 – Entità dell'impegno dei corpi di polizia provinciale nelle diverse funzioni di Polizia locale

Funzioni	Molto	Abbastanza	Poco	Per niente
Polizia stradale	Avellino Salerno	Benevento Caserta	-	Napoli
Pubblica sicurezza	-	Avellino Salerno	Benevento Caserta Napoli	-
Polizia edilizia	-	Avellino Napoli	-	Benevento Caserta Salerno
Polizia ambientale	Avellino Caserta Benevento Napoli Salerno	-	-	
Polizia urbana	-	Avellino	Benevento Salerno	Caserta Napoli
Polizia veterinaria	-	-	Salerno	Avellino Benevento Caserta Napoli
Polizia mortuaria	-	-	Salerno	Avellino Benevento Caserta Napoli
Polizia giudiziaria	Napoli Salerno	Avellino Benevento Caserta		-
Protezione civile	-	Avellino	Benevento Salerno	Caserta Napoli

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Regione Campania

La valutazione dell'efficacia e dell'operatività di ogni singolo corpo viene svolta attraverso relazioni scritte, all'interno delle quali sono inseriti i principali dati oggetto di monitoraggio: da quanto rilevato nel corso dell'indagine risulta che nel 2007 i corpi della polizia provinciale della Campania hanno effettuato 10.400 ispezioni o controlli che hanno portato ad accertare 5.940 violazioni.

La formazione del personale della polizia locale è una competenza dell'amministrazione regionale su cui da sempre la Regione Campania ha

investito, istituendo con Legge regionale del 3 agosto 1982 n. 44 la prima Scuola regionale di Polizia locale sul territorio nazionale, con sede centrale a Benevento e sedi distaccate a Napoli e Sapri. Ma è con la Legge 12/2003 che la funzione della Scuola viene ampliata, facendone la sede di attività sperimentali e di interventi di formazione integrata tra gli appartenenti alle diverse forze di polizia e di formazione congiunta con gli operatori sociali.

Nel 2007 il personale in servizio presso i corpi di polizia provinciale di Avellino, Benevento, Napoli e Salerno ha partecipato complessivamente a 37 corsi; 11 di formazione di base, 15 di aggiornamento sulle principali innovazioni normative ed attuative, e 11 cosiddetti di specializzazione su ambiti specifici di competenza. In ultimo, gli operatori della polizia provinciale hanno una percezione decisamente migliore, rispetto ai colleghi della municipale, della propria operatività e della propria immagine presso la popolazione: tutti indicano un miglioramento delle proprie *performance* negli ultimi tre anni e ritengono che la cittadinanza sia abbastanza o molto soddisfatta del proprio operato.

Le priorità di investimento indicate dai responsabili dei corpi si potrebbero riassumere in uno slogan: *più personale, più mezzi e più tecnologie*. Per migliorare l'operatività dei corpi di polizia provinciale campana, al primo posto viene indicata l'assunzione di personale, seguita dalla formazione, dall'acquisto di nuove tecnologie e dall'acquisto di mezzi. Meno importanti l'allestimento di una centrale operativa, l'organizzazione logistica dei locali ed il prepensionamento del personale con maggiore anzianità di servizio (tab. 48).

Tab. 48 - Interventi giudicati prioritari dai corpi di Polizia provinciale per migliorare l'operatività del servizio (da 1 a 7: 1 max importanza, 7 min importanza)

Interventi	Punteggio medio
1. Assunzione personale	1,4
2. Formazione personale	2,2
3. Acquisto tecnologie informatiche	3,8
4. Acquisto mezzi	4,0
5. Allestimento centrale operativa con video sorveglianza	4,4
6. Potenziamento strumentazione e locali	5,2
7. Prepensionamenti	7,0

Fonte: indagine Censis per Osservatorio Sicurezza Regione Campania