

El projecte Ciutats segures, una experiència italiana a la regió d'Emília-Romanya

COSIMO BRACCESI¹

Responsable del projecte Ciutats segures de la Presidència de la regió d'Emília-Romanya²

85

1. INTRODUCCIÓ

Com tothom sap, la regió d'Emília-Romanya, amb prop de tres milions d'habitants, és una de les més riques d'Europa. En primer lloc, cal dir que el projecte Ciutats segures és precisament d'àmbit regional.

Si ara algú em preguntés per què la regió d'Emília-Romanya ha engegat aquesta iniciativa —la primera a Itàlia inspirada en les noves polítiques de seguretat urbana experimental a Europa en els anys vuitanta—, respondria que per casualitat. Així és com vaig respondre fa alguns mesos a Philip Robert, un dels degans de la criminologia europea, que m'entrevistà a propòsit d'una investigació promoguda pel Govern francès.

De fet, al principi dels anys noranta, el tema de la seguretat a Itàlia era completament absent dels debats sobre les ciutats i les regions. D'alguna manera, en les ciutats s'estava estructurant una nova exigència social de seguretat, però encara no es percebia com un problema polític al qual calia donar una resposta també localment. A més, les regions italianes no tenen cap competència en el camp de la seguretat pública i la veritat és que són uns oients força «allunyats» del nou moviment que sorgeix en el cos social de les ciutats.

La casualitat va voler que a Bolonya hi hagués un grup de persones —univer-

1. Cosimo Braccesi fa cinc anys que està contractat per la Presidència d'aquesta regió italiana i treballa exclusivament en aquest projecte. Abans de rebre aquest encàrrec, durant set anys va ser administrador d'una gran estructura sanitària pública i, anteriorment, durant quinze anys, havia treballat i havia estat dirigent a diferents nivells en el sindicat italià més important, la CGIL.

2. Regió d'Emília-Romanya. Presidència de la Junta. Viale Aldo Moro 52 - 40127 Bolonya. Una àmplia informació sobre el projecte Ciutats segures de la regió d'Emília-Romanya i sobre les noves polítiques de seguretat engegades a Itàlia és disponible directament a través de la nostra web: http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_secure/. Qui vulgui obtenir-ne una informació més detallada, pot escriure a la nostra adreça de correu electrònic: e-mail: cittasecure@regione.emilia-romagna.it.

sitaris, periodistes, animadors socials— que s'adonaren, una mica sorpreses, del creixement d'aquesta nova demanda de seguretat i es plantejaren l'objectiu de cercar-hi alguna resposta, amb la creació d'una revista i l'observació, sobretot, del que s'esdevenia a la resta d'Europa.

En aquells moments vam conèixer el llavors professor Amadeu Recasens, actualment director d'aquesta escola de policia que ens acull, el qual convidem a venir a Bolonya perquè ens parli de l'experiència catalana.

En tot cas, si teníem alguna expectativa de la posada en marxa de noves polítiques de seguretat, aquestes s'havien de trobar en les mateixes ciutats. Però va passar que Pier Luigi Bersani, avui ministre d'Indústria del nostre país, va ser nomenat, l'any 1994, president de la regió i es va imposar el repte de posar en pràctica allò que havíem escrit en la revista, amb la qual cosa ja des d'aleshores va ser fàcil comprendre que faria carrera. Per això dic que el projecte Ciutats segures va néixer «per casualitat».

2. L'ORGANITZACIÓ I ELS OBJECTIUS DEL PROJECTE

Ara tractaré de descriure breument amb quins objectius va néixer el projecte Ciutats segures, en quin context es mou, els principals punts que han guiat la nostra activitat, l'estructura organitzativa del projecte i quins serveis ofereix concretament.

L'objectiu principal era desenvolupar una activitat promocional adreçada a les ciutats de la regió per tal que introduïssin la qüestió de la seguretat en l'acció administrativa local.

De fet, només observant el que passava a Europa estàvem convençuts que la nova demanda social de seguretat creixeria molt ràpidament en les ciutats italianes i teníem por que els alcaldes i les administracions locals es trobessin sense cap mena de preparació per a afrontar aquesta demanda.

El que realment sorprèn a Itàlia és el fet que els governs locals han d'afrontar tot sols una qüestió que, en només cinc anys, per una raó o una altra, de desconeguda ha passat a ser prioritària en l'agenda política de les nostres ciutats més importants.

En efecte, en cap sessió del Parlament no es discuteix sobre la seguretat de les ciutats i, en conseqüència, no hi ha una classe política competent. És una qüestió desconeguda en les universitats i en els centres de recerca i no ha estat assumida com a pròpia pels qui actuen professionalment en els cossos de policia.

Els principals punts que han guiat la nostra acció entre 1994 i 1998 són ben senzills i, certament, poc originals per als qui m'escolten avui. El primer de tots és que les polítiques per a millorar l'estat de la seguretat a les ciutats —bàsicament per a tenir ciutats lliures i ordenades per a tothom— no acaben tan sols amb la política de prevenció i contenció de la delinqüència, per bé que, naturalment, també abasta aquesta.

D'altra banda, existeixen polítiques orientades a millorar la percepció individual i col·lectiva de la seguretat, com també a reduir els riscos potencials i els danys

reals que comporta la delinqüència estesa. És per això que les ciutats, les entitats locals i la participació ciutadana tenen un paper central en les noves polítiques de seguretat, com també el tenen les administracions locals en el control de la seguretat.

Efectivament, Itàlia es caracteritza per un sistema administratiu local molt fort, per la seva representativitat i el seu arrelament, per l'autonomia que caracteritza l'exercici dels poders que li són reconeguts i per la presència molt estesa dels serveis de policia municipal, que, en la nostra regió, disposa en total d'uns tres mil membres.

El segon punt important és que no existeixen polítiques de control de la seguretat urbana si aquestes no comprenen també l'acció de la policia criminal i de seguretat, i la de la magistratura, és a dir, la prevenció i la repressió de la delinqüència. Aquest és un punt particularment difícil de posar en pràctica a Itàlia.

D'una banda, les forces de la policia actuen dins d'un sistema organitzatiu centralitzat i fragmentat —hi ha tres cossos de policia nacional— i d'acord amb les prioritats nacionals de les quals els governs locals són exclosos. De l'altra, el sistema penal italià —substancial i processal— és estructuralment ineficaç i molt poc idoni per a entrar en joc com a recurs útil en el control de la seguretat urbana.

El conjunt és encara més rígid, ja que aquests límits són els que fixa la Constitució del nostre país i l'acció per a reformar-la, iniciada l'any 1996, està «aparcada». Amb tot, sabem que es tornarà a intentar.

El tercer punt és el del coneixement dels límits objectius que té una regió si s'aventura en aquest camp. En efecte, els òrgans institucionals forts, dotats de poders i que poden promoure noves polítiques de seguretat a Itàlia, només són els governs de les ciutats i el govern estatal. Per tant, l'acció regional solament és útil si és útil també per a les ciutats.

D'acord amb aquests punts destacats, el projecte Ciutats segures ha estat presentat a les ciutats de la regió amb tres aspectes principals: com una estructura capaç d'oferir un «diccionari» polític i conceptual més modern pel que fa a la qüestió de la seguretat; com una estructura capaç de descriure els fenòmens d'inseguretat i de delinqüència tal com es presenten en l'àmbit regional i local, i com una estructura capaç de donar suport a la posada en marxa d'iniciatives inspirades en les estratègies de «prevenció integrada» o, per dir-ho a la manera anglesa, en el «nou realisme d'esquerres».

Finalment, un breu apunt pel que fa a l'estructura del projecte Ciutats segures. L'objectiu més important és actuar sota el mandat directe del president de la regió, és a dir, de la màxima autoritat política regional. Això ha estat decisiu en els primers anys de treball i ho serà cada vegada més en la nova fase d'iniciativa que hem preparat en guany i que els descriuré més endavant.

Quan no es tenen unes competències específiques importants, com en el nostre cas, només es pot tenir força de dues maneres. O bé perquè hi ha un suport polític ferm a la iniciativa —aquesta ha estat la nostra situació en els darrers anys— o bé perquè la institució, malgrat tenir escasses competències específiques, aplica profusament altres competències i recursos útils per a afrontar cada problema; i això és el que ens disposem a fer en els pròxims anys. Em refereixo a les com-

petències i als recursos econòmics significatius en els camps urbanístic, d'obres públiques, social, sanitari i formatiu que corresponen a la regió.

Finalment, el pla operatiu. L'activitat d'aquest projecte està impulsada per un col·lectiu molt ben coordinat de només sis persones, amb la col·laboració de molts experts i joves investigadors que constitueixen un comitè científic. Si algun mèrit té, és el d'haver reunit els millors especialistes de què es podia disposar, fins i tot si parlem d'un país, Itàlia, totalment mancat d'una tradició acadèmica i de recerca en aquest camp.

3. LA RECONDUCCIÓ D'UNA ETAPA NOVA DEL PROJECTE

Fins aquí la història del projecte Ciutats segures des de 1994 fins a 1998. A continuació donaré algunes informacions més interessants sobre el que considerem que és la posada en marxa d'una nova fase de les nostres polítiques regionals de seguretat, madurada entre final de 1998 i principi d'aquest any.

A la darrera de l'any passat, vam parlar sobre aquesta qüestió amb el president de la regió, en aquests termes: el projecte Ciutats segures ha esgotat la seva funció perquè ja ha assolit els objectius pels quals va néixer. O trobem nous objectius útils per a les ciutats o més val deixar-ho córrer, més pel fet d'haver assolit els objectius proposats que per esgotament.

En efecte, la situació d'avui, a Itàlia i a la nostra regió, es caracteritza per algunes novetats que, d'una manera més o menys directa, nosaltres mateixos hem contribuït a implantar.

Mentrestant, gairebé totes les ciutats de la nostra regió i les principals ciutats italianes, com Torí, Gènova, Milà, Bolonya, Roma o Nàpols, han introduït la qüestió de la seguretat en els seus programes de govern i han dut a terme moltes iniciatives amb aquesta «etiqueta». Empro expressament aquest terme perquè encara és massa aviat per a fer una avaluació de conjunt i saber quins són els resultats d'aquestes iniciatives, que en el darrer any s'han multiplicat.

També hi ha hagut canvis pel que fa a les relacions entre els governs locals, el Govern nacional i els cossos de policia. A Mòdena, que és una ciutat de la nostra regió, a la primavera de 1998 es va subscriure entre l'alcalde i el prefecte de la ciutat, amb la presència del ministre de l'Interior, un acord amb un títol llarg, però significatiu: «Protocol per a l'experimentació de noves modalitats de relació amb l'objectiu de dur a terme iniciatives coordinades per a un control global de la seguretat de les ciutats». En poc més d'un any s'han signat més de cinquanta protocols com aquest.

La tardor passada, per primera vegada, l'expressió «seguretat urbana» va entrar en el programa del Govern nacional juntament amb una recomanació, adreçada als prefectes i als caps de policia —que són els responsables locals de la seguretat pública— per tal que intensifiquessin la col·laboració amb els alcaldes de les ciutats.

Fa poques setmanes es va aprovar definitivament una llei que preveu la presència dels alcaldes i els presidents de les províncies en els comitès provincials

per a l'ordre i la seguretat pública, presidits pels prefectes i dels quals formen part els caps de policia i els comandaments locals de les tres policies nacionals. Els alcaldes també tenen la facultat de demanar que es convoqui el comitè i proposar els punts de l'ordre del dia.

En un pla diferent, cal destacar dues iniciatives amb què finalment es comença a omplir el buit de coneixement que hi ha a Itàlia respecte als fenòmens de delinqüència. La primera iniciativa correspon a l'Institut Nacional d'Estadística, que l'any 1997 va dur a terme la primera investigació nacional de victimització, amb la intenció de repetir-la cada quatre anys.

La segona ha estat l'adopció, dins aquest any, per part del Departament Nacional de Seguretat Pública, d'un nou sistema nacional informatitzat de recollida i arxiu de les denúncies. Allò que el fa particularment important per als nostres objectius és que es tracta d'un arxiu amb finalitats estadístiques i, per tant, accessible, que conté informacions suficientment articulades i aptes per a ser utilitzables com a suport de les decisions, fins i tot a curt termini.

En definitiva, s'ha mogut alguna cosa, i com que el que s'ha mogut té una inèrcia enorme, és legítim preguntar-se sobre la importància del que s'ha esdevingut durant aquest temps.

En un període molt breu s'ha esdevingut el que s'havia previst al començament de la dècada; la petició social de seguretat —desconeguda encara en les eleccions locals de 1994— ha crescut tant que ha condicionat potser d'una manera decisiva l'elecció dels alcaldes en els darrers dos anys.

Naturalment, tot això no elimina el convenciment que cal que passin com a mínim deu anys més, si és que hi ha una voluntat política adequada, per a arribar a una modernització efectiva de les polítiques de seguretat a Itàlia.

4. ELS RESULTATS DEL PROJECTE

Tornant a Emília-Romanya, es pot afirmar que ara ja s'ha acabat la fase de promoció de la nostra iniciativa sobre la seguretat, que segurament ha aconseguit resultats i que s'ha iniciat, per bé que d'una manera confusa, la fase de la traducció d'aquesta iniciativa en polítiques, programes i activitats.

Sobre aquest punt, la manca de poders específics propis del govern regional i l'absència d'un mandat adreçat als governs de les ciutats, com passa en el cas dels alcaldes, constitueix un problema que ja no es pot resoldre recurrent únicament a la competència política.

El problema per a la regió d'Emília-Romanya —amb més raó per a mi, que treballa amb un contracte que conclourà amb l'acabament de la seva utilitat— és trobar les raons i els instruments per a romandre en actiu. Si més no potencialment, hauríem de tenir la possibilitat d'orientar el curs de les noves polítiques de seguretat que es van estructurant en les ciutats.

En efecte, advertim del risc que, en absència de poders adequats, es pugui donar legitimitat a qualsevol tipus de política, a entrar-hi, però sense tenir-ne la responsabilitat directa.

La primera pregunta —És útil i possible dur a terme una política regional sobre la seguretat?— ha tingut algunes respostes positives.

És útil perquè la nostra regió, com la resta d'Itàlia, és formada per comunitats de dimensions força diferents: en la nostra regió hi ha tres-centes quaranta-una poblacions, que varien entre cent cinquanta habitants i quatre-cents mil. El risc que les polítiques de seguretat aplicades per les ciutats més importants es redueixin a l'intent de desplaçar els problemes una mica més enllà dels límits administratius sempre és molt gran; en canvi, això és materialment impossible en un territori tan ampli com és la regió.

També és útil perquè solament amb aliances a escala regional les ciutats assoleixen la força suficient per a enfrontar-se a institucions de pes i d'àmbit nacional com el Ministeri de l'Interior i el Departament Nacional de Seguretat Pública, que és l'estructura tècnica de coordinació de les tres policies nacionals. Com es pot veure, la resposta a l'aspecte de la utilitat és positiva.

Pel que fa a la possibilitat d'una política regional sobre la seguretat, avui, a Itàlia, només es pot dur a terme d'una manera: gradualment, oferint recursos i competències a les ciutats per tal que estableixin les seves polítiques de seguretat i vinculant aquest ajut a una coherència progressiva i compartida a escala regional.

5. ELS INSTRUMENTS NORMATIUS I LES ACCIONS FUTURES

Finalment, cal parlar dels instruments normatius i les accions amb què podem dur a terme aquesta nova fase de les polítiques regionals de seguretat.

En realitat, l'instrument normatiu ja existeix. El mes de març d'enguany, a Emília-Romanya es va aprovar definitivament la Llei de reforma del sistema regional i local, reconeguda amb caràcter general com a Llei estatal. Aquesta Llei inclou, per primera vegada a Itàlia, un capítol que dicta normes per al desplegament de les polítiques regionals de seguretat i en defineix l'espai jurídic, les finalitats i els instruments.

Respecte a la definició de l'espai jurídic d'actuació, la regió assumeix com a competència —cito la llei— «la promoció d'un sistema integrat de seguretat de les ciutats i del territori regional»; mentre que l'objectiu és —torno a citar la llei— «la consecució d'una convivència ordenada i civil en les ciutats i en el territori regional».

Aquestes normes, que ja són una novetat *per se*, posen front a front dos punts de dimensió nacional, el primer dels quals és de caràcter constitucional. Efectivament, per primera vegada es reconeix que existeix «una convivència ordenada i civil en les ciutats i en el territori», que és diferent de la «convivència ordenada i civil de la nació», formulació amb què a Itàlia s'identifica la tutela de la «seguretat i de l'ordre públic» que la Constitució reserva d'una manera vinculant als òrgans de l'Estat.

El segon punt enfrontat és el de la relació amb les institucions responsables de la seguretat pública, en particular amb les tres policies nacionals. De fet, en reconèixer a les regions la missió de promoure un «sistema integrat de seguretat», també se'ls reconeix un poder formal d'iniciativa adreçat a aquestes policies.

Passem ara a veure els instruments per a l'acció que la llei posa a la nostra disposició: aquests instruments són tant «institucionals» com «operatius».

Entre els primers, vull recordar que en la llei hi ha un apartat sobre la concertació en matèria de seguretat entre les ciutats i les regions que inclou caps de policia i prefectes, és a dir, els responsables a escala local de les forces de policia.

Entre els segons, els operatius, s'esmenten les activitats de recerca i documentació, el sosteniment econòmic dels projectes locals, la promoció i el finançament de la formació, així com l'establiment, sempre a l'efecte de seguretat, de les competències de gestió pròpies de la regió pel que fa a policia local.

Com ja he dit abans, em dispo a cloure aquesta comunicació amb algunes indicacions sobre les accions amb què el govern regional vol dur a terme, a la llum de la llei que acabo de descriure, aquesta nova fase de la iniciativa pròpia sobre la seguretat.

La primera acció es refereix a la promoció dels projectes locals a través del suport financer de la regió, d'acord amb dues prioritats distintes.

Les col·laboracions assignades als municipis tenen com a única prioritat la de la coherència interna del projecte: en efecte, en aquesta fase el nostre objectiu és estimular les ciutats perquè tradueixin en programes i tècniques operatives les seves idees sobre la seguretat sense límits particulars.

Esperem que es produeixin d'una manera àmplia diverses experiències que, a posteriori, serveixin de base per a una sistematització.

En canvi, les col·laboracions assignades específicament a les policies locals tenen l'objectiu oposat: induir-les a posar en comú certs serveis, a propiciar un acostament homogeni als ciutadans en tota la regió i a estandarditzar les pràctiques operatives.

Pel que fa a la segona acció, correspon a allò que hem anomenat projectes especials. En aquest cas, es tracta d'arribar a acords bilaterals entre regió i ciutat per tal de millorar i resoldre problemes significatius de seguretat.

S'ha previst una fase preparatòria per a identificar el problema, compartir les maneres d'afrontar-lo, crear un programa operatiu i financer, i definir les responsabilitats. En definitiva, una fase de presa de decisions en què s'establiran accions administratives mútuament vinculants i que contindrà un pla polianual de finançaments. Una fase d'actuació.

El que més m'ha impressionat aquestes darreres setmanes, que he dedicat a tenir trobades amb els alcaldes de les nostres ciutats més importants, és la varietat i la qualitat de les propostes que se m'han fet.

En un cas, es tracta de la renovació urbanística i social de la zona al voltant d'una estació; en un segon cas, de la necessitat de reduir la incidència d'un delicte específic; en un tercer cas, de robatoris en apartaments; en un altre cas, d'una avaluació preventiva de l'impacte, en termes de seguretat, d'una gran infraestructura de pròxima realització; i el darrer cas es refereix a la prevenció entre la ciutadania de la conflictivitat entre autòctons i immigrants legals —es tracta d'una de les ciutats amb l'índex més alt d'immigrants legals de tot el país, deu vegades superior a la mitjana nacional.

La tercera acció fa referència a la potenciació de l'escola regional de policia

local, que vam constituir l'any passat i que ha d'esdevenir una seu privilegiada de projectes, actualització i experimentació formativa per a tots els professionals de la seguretat, naturalment a partir dels operadors de policia local.

Finalment, la quarta i última acció preveu arribar a una entesa formal amb el Departament Nacional de Seguretat Pública per a la realització en comú de dues iniciatives.

Amb la primera, volem experimentar en totes les regions mòduls formatius comuns, sessions formatives en què participin junts operadors de les policies nacionals, de les policies locals i dels serveis socials.

Amb la segona, ens proposem la constitució d'un centre regional que controli, processi i difongui les informacions que s'extreguin del nou sistema d'arxiu informatitzat de les denúncies; i que es faci en temps útils per a orientar l'acció pública.