

CONCILIAZIONE, MEDIAZIONE E COMPENSAZIONE NEI CONFLITTI DA RUMORE: L'ESPERIENZA DELLA POLIZIA MUNICIPALE DI TORINO

Marco Bertoluzzo (1), Enzo Rogina (2), Jacopo Fogola (3)

1) Criminologo, Formatore e Consulente, Torino

2) Polizia Municipale, Torino

3) Arpa Piemonte, Torino

1. Introduzione

L'inquinamento da rumore rappresenta un problema assai diffuso e può essere una causa importante di disturbo e di deterioramento della qualità della vita. Oltre alla valenza prettamente ambientale, numerosi studi e ricerche ne hanno messo in luce anche le implicazioni sociali, economiche e sanitarie, evidenziando l'importanza di considerare adeguatamente tale fattore di pressione.

Nello specifico contesto dei rapporti di vicinato, in particolare, il rumore costituisce uno dei principali elementi di conflittualità. Qui le possibilità di azione della pubblica amministrazione tendono a ridursi per lasciare spazio al rapporto diretto tra i privati e all'eventuale contenzioso civile.

Ed è proprio in questo spazio di confine che il Corpo di Polizia Municipale di Torino ha avviato un lavoro per la risoluzione del contenzioso, anche con l'obiettivo di prevenire e ridurre la conflittualità e la violenza urbana, impiegando un metodo d'intervento che privilegia l'uso di strumenti normalmente utilizzati dalle tecniche di negoziazione e gestione dei conflitti.

2. Il Nucleo di Prossimità della Polizia Municipale di Torino

A fare da apripista nel Corpo di Polizia Municipale di Torino per una sperimentazione di questi nuovi metodi di lavoro è stato il Nucleo di Prossimità, un reparto specialistico costituito nel luglio del 2003 con il compito di trattare tutti quei casi che riguardano fatti quotidiani di inciviltà, intolleranza e degrado, i quali contribuiscono in misura considerevole ad aumentare il senso di insicurezza dei cittadini.

Lo stile che caratterizza il lavoro del Nucleo può sintetizzarsi nella ricerca attiva dei problemi, nell'azione comunicativa improntata all'accoglienza ed all'ascolto dei cittadini, nell'orientamento verso la ricerca di una soluzione non meramente formale ma sostanziale dei problemi utilizzando le pratiche della mediazione.

3. L'oggetto dei litigi

Volendo stilare una classifica delle più frequenti molestie segnalate, il podio più alto se lo aggiudicano sicuramente le immissioni rumorose nelle abitazioni, quali il cammi-

nare con i tacchi, l'abbaiare eccessivo dei cani, lo spostamento di mobili, i giochi dei bambini, la musica ad alto volume, ecc...

Seguono le immissioni di polveri e odori ed infine si attestano i problemi legati all'utilizzo improprio delle parti comuni degli stabili.

L'esperienza ci porta a constatare che nelle dispute più pervicaci le cause prima citate costituiscono il più delle volte solo l'innescò del conflitto o il paravento dietro il quale si nascondono rabbia, frustrazione e risentimento, sovente dovuti ad alterchi o ad atteggiamenti arroganti e sprezzanti patiti magari nel tempo.

4. Chi sono i litiganti

Le persone che si rivolgono alla Polizia Municipale per segnalare il loro disagio, dovuto al comportamento di qualche vicino di casa, generalmente sono convinte di essere vittima di soprusi, di essere "dalla parte della ragione" e pretendono che le istituzioni ripristinino i loro diritti violati.

La controparte, segnalata in un esposto, il più delle volte è convinta di comportarsi correttamente e di essere lei stessa vessata da vicini intolleranti.

5. La portata sociale dei conflitti

Se ci si limita ad osservare l'elenco dei motivi causa dei conflitti viene da pensare di trovarsi di fronte a problemi minimi, banali, nulla che non potrebbe facilmente risolversi con un po' di buon senso ed un briciolo di spirito di sopportazione. Se però si prendono in considerazione gli effetti prodotti da questi conflitti ci si trova di fronte a un'intensa attività giudiziaria dovuta a cause di natura civilistica, ad un sovraccarico di esposti agli organi di polizia e non raramente ci si trova ad affrontare la commissione di reati gravi dovuti proprio ad una "drammatica escalation" di un conflitto.

Chi ha il compito di relazionarsi con i configgenti non può non avvertire il senso di profonda sofferenza delle persone e dei loro famigliari dovuta non solo al motivo del contendere ma anche alla rabbia per il presunto diritto negato, alla frustrazione per il senso d'impotenza, alla mortificazione per il mancato riconoscimento dei propri diritti.

Anche gli organi di polizia, in passato, hanno sottovalutato queste dispute considerandole afferenti alla sfera della buona educazione e si sono limitati ad intervenire solo in caso di eventuali eccessi.

Solo recentemente sta maturando, tra le forze dell'ordine, una cultura della prevenzione che considera i problemi di convivenza civile fattori destabilizzanti per la sicurezza urbana e potenziali fattori di rischio e di pericolo per la convivenza sociale.

6. Rumore o disturbo

In particolare le questioni legate ai rumori risultano particolarmente complesse.

Innanzitutto perché la persona che si ritiene disturbata vive una condizione particolarmente stressante. Più si concentra sul rumore, più non riesce sopportarlo. In secondo luogo è estremamente convinto che il rumore è oggettivamente percepibile: non è pensabile che altri non lo sentano. Infine l'atteggiamento di colui che disturba non è spiegabile se non con la volontà di provocare appositamente un danno.

E poi l'intensità dei disturbi non è percepita nello stesso modo. Il rumore particolare, come per esempio quello di sbattere le porte di un appartamento, per alcuni sovrasta quello oggettivamente ben più marcato della circolazione dei mezzi pubblici nella via sottostante.

7. I limiti della legge

L'esperienza maturata nella trattazione delle controversie per motivi di convivenza civile indica come lo strumento giuridico sia di scarsa efficacia se non addirittura controproducente nella gestione del conflitto. I comportamenti oggetto delle liti molte volte sfuggono ad un preciso inquadramento normativo.

Come noto, la normativa amministrativa (Legge 447/95 e relativi decreti attuativi) disciplina i limiti di livello sonoro delle sorgenti legate ad attività produttive e/o professionali, nonché ad infrastrutture di trasporto e impianti tecnologici ad uso comune degli edifici, senza prevedere alcuna regolamentazione per il rumore da vicinato.

Anche le generiche disposizioni in materia di disturbo alle occupazioni e al riposo previste dall'art. 659 c.1 c.p. sono difficilmente applicabili ai conflitti da vicinato, configurandosi l'illecito nel caso di un numero rilevante di soggetti disturbati o potenzialmente disturbati.

Si tratta quasi sempre di una situazione nella quale due diritti soggettivi si pongono in contrasto tra di loro, come ad esempio da un lato il diritto di svolgere le normali attività domestiche e dall'altro il diritto al riposo e alla quiete. Questa contrapposizione viene regolata dalla legge che utilizza come linea "spartiacque" tra lecito e illecito il concetto di "normale tollerabilità" (art. 844 c.c.) che, come è facile intuire, risulta molto generico e di difficile determinazione. Inoltre, il fatto che i fenomeni di disturbo lamentati avvengano di norma negli ambiti delle private dimore, spesso saltuariamente e in modo non troppo prevedibile, rende particolarmente difficoltosi gli accertamenti.

Il ricorso alle norme di diritto spesso non aiuta la gestione della conflittualità che si caratterizza come un processo dinamico in cui il vissuto emotivo delle parti gioca un ruolo fondamentale.

Inoltre chi è chiamato a giudicare individua responsabilità ed irroga sanzioni, senza coinvolgere le parti nella decisione e senza alcuna sorta di accompagnamento dei soggetti nella risoluzione della lite. E questo rischia di non fermare la dinamica conflittuale ma anzi di esasperare gli animi dei confliggenti, coinvolgendoli in una spirale da cui risulta difficile prendere le dovute distanze.

8. La trattazione dei casi

Nell'occuparsi dei dissidi, le tecniche di mediazione assumono, in molti casi, una fondamentale rilevanza perché sono il mezzo più efficace per la ricerca di una soluzione condivisa o quanto meno per il depotenziamento dei conflitti.

Durante la trattazione del caso è importante utilizzare, in modo informale, gli strumenti tipici delle tecniche di mediazione, dialogando con le parti, facendo opera di sensibilizzazione, sondando gli interessi, facendosi tramite per proposte di negoziazione. Quando questa attività, che potremmo chiamare "mediazione di ballatoio", non è sufficiente, in quanto il conflitto è particolarmente aspro e incancrenito, il Nucleo di Prossimità propone alle parti, come previsto del Regolamento di Polizia Urbana, un momento più strutturato attraverso il cosiddetto tavolo di ricomposizione.

9. La ricomposizione dei conflitti

Il Corpo di Polizia Municipale, al fine di uniformare le modalità di conduzione della ricomposizione dei conflitti, ha redatto un apposito codice che disciplina e detta le linee guida per il suo svolgimento.

La ricomposizione può essere effettuata per tutti i casi in cui i motivi delle dispute o dei disagi lamentati siano riconducibili a comportamenti disciplinati dai regolamenti comunali o più in generale attinenti a problemi di convivenza civile.

Il procedimento del “tavolo di ricomposizione” è quindi solo l’eventuale momento finale, dopo avere esperito le altre modalità di soluzione, di un processo in cui la trattazione del caso da parte dell’operatore preposto ha trasformato l’iniziale segnalazione di disagio patito dal singolo cittadino in un “problema comune ad entrambe le parti”, da affrontare insieme e rispetto al quale trovare una comune soluzione soddisfacente.

Pertanto l’accesso a questo servizio non avviene su richiesta dei cittadini ma viene proposto dagli agenti di Polizia Municipale operanti, dopo avere valutato la sussistenza delle condizioni di legittimità ed opportunità. Questa proposta di tavolo deve essere accettata da entrambe le parti.

Sulla base di quanto previsto dal Regolamento di Polizia Urbana, il Codice di Ricomposizione ha individuato nella figura del ricompositore l’appartenente alla Polizia Municipale, debitamente formato, che conduce il tavolo. Questi è coadiuvato dall’agente titolare del caso in trattazione ed eventualmente da un esperto in mediazione, reperito utilizzando risorse interne o avvalendosi di esperti dell’Associazione Gruppo Abele Onlus o della Camera di Commercio di Torino, in virtù del protocollo d’intesa che li vede partners con la Polizia Municipale di Torino per la promozione della cultura della mediazione e della gestione dei conflitti.

Il tavolo di ricomposizione si svolge prevalentemente presso gli uffici del Comando del Corpo, in cui è stata approntata una apposita saletta dove ricevere i configgenti e svolgere l’incontro in un contesto appropriato. È stato anche previsto che, in casi particolari, il tavolo si possa svolgere presso differenti uffici del Corpo o altri locali della pubblica amministrazione, sempre nel rispetto della neutralità dello spazio della ricomposizione.

Onde evitare occasioni di contrapposizione, viene posta attenzione alla disposizione delle parti intorno al tavolo. Queste ultime vengono fatte sedere l’una a fianco dell’altra, di fronte al ricompositore e all’esperto di mediazione, mentre a lato del tavolo è sempre presente l’agente che ha trattato il caso.

Dopo il momento dell’accoglienza, il ricompositore presenta i partecipanti ed illustra la natura e le regole della ricomposizione e, prima di iniziare la discussione, l’agente assegnatario del caso riassume i motivi del conflitto e racconta le attività svolte nella trattazione dell’esposto.

Normalmente la discussione avviene in più fasi. Inizialmente le parti espongono i loro punti di vista in modo appassionato, dando sfogo alla rabbia ed alle frustrazioni accumulate nel tempo. Esaurita questa prima parte, il ricompositore informa le parti sugli aspetti giuridici relativi alle problematiche enunciate.

Nella seconda fase della discussione il ricompositore e il mediatore esaminano le differenti posizioni e indagano sugli interessi delle parti a trovare delle soluzioni possibili al conflitto. Questo può avvenire anche ricorrendo ad eventuali incontri individuali (singoli brevi colloqui condotti con le parti separatamente, utili a comunicare notizie riservate, sondare il vissuto ed i desideri della parte, ipotizzare soluzioni e proposte, verificare la disponibilità all’accordo).

Al termine di questo momento tutti i partecipanti individuano e valutano eventuali possibilità di accordo ed in caso di esito positivo scelgono l’opzione soddisfacente, accolta dal ricompositore che verifica gli aspetti di liceità, di determinatezza, di equilibrio.

Viene quindi redatto un apposito verbale in cui le parti sottoscrivono l’accordo impegnandosi a rispettare gli eventuali impegni assunti. In caso di mancato accordo, che comunque va accertato, è prevista l’applicazione di una specifica sanzione.

Dopo circa un mese dall’incontro, attraverso un ulteriore contatto con le parti da parte dell’agente assegnatario del caso, viene valutata la tenuta dell’accordo.

10. Risultati

Nella presentazione dei dati si fa riferimento, oltre che alla procedura del “tavolo di ricomposizione”, anche a quella della “ricomposizione da ballatoio” che consiste in un’attività di “spola” tra i due configgenti e si tratta di un’opera di facilitazione finalizzata alla risoluzione dei disagi lamentati e/o al detensionamento del conflitto attraverso:

- l’informazione e il controllo sulle regole;
- la sensibilizzazione verso valori di civismo e buon vicinato;
- l’eventuale negoziazione sui comportamenti.

Una parte dei conflitti di vicinato si risolve con il primo contatto con il reclamante che richiede la chiusura del caso perché il problema lamentato si è risolto da solo (casi trattati senza ricorso alla ricomposizione). Possiamo ritenere conclusa positivamente la ricomposizione di ballatoio quando il reclamante comunica che la situazione lamentata è sufficientemente rientrata entro termini tollerabili.

Solo una parte dei casi di convivenza civile presi in carico dal Nucleo di Prossimità sono conflitti di vicinato. Altre problematiche (sempre appartenenti all’area della convivenza civile) riguardano le aggregazioni giovanili disturbanti, i casi di inadempienza scolastica, le situazioni in cui vi è un disagio relazionale o psichico. I disturbi lamentati nell’ambito abitativo possono non essere dei conflitti di vicinato, ma semplici segnalazioni di disagi patiti in assenza dell’indicazione di una contrapposizione con un altro vicino (per esempio una provenienza del disturbo non identificata).

Alla luce di quanto sopra e sulla base dell’esperienza, si può stimare che:

- i casi “conflitto di vicinato” sono circa l’80% delle segnalazioni lamentanti disturbi nell’ambito abitativo; di questi circa il 70% riguarda problemi di disturbo da rumore;
- le ricomposizioni di ballatoio sono il 90% ca. dei casi di conflitto di vicinato;
- le ricomposizioni di ballatoio con esito positivo sono circa il 70% del totale.

Tabella 1 – Dati di sintesi relativi all’attività svolta nell’anno 2012

Tipologia	Anni 2012
Casi di convivenza civile trattati	1091
Segnalazione di disturbi	662
Casi di conflitto da vicinato	530
Ricomposizioni di ballatoio	477
Ricomposizioni di ballatoio positive	334
Tavoli di ricomposizione con esito positivo	20
Mantenimento dell’accordo dopo un mese (tavoli di ricomposizione)	15