

# **POLITICHE DI SICUREZZA URBANA: RUOLO DELLA POLIZIA LOCALE**

Vigile di quartiere e/o Agente di prossimità.  
Esperienze a confronto.

**Atti della giornata di studio**  
Beinasco – 16 maggio 2003







## **PRESENTAZIONE**

Con la dizione “sicurezza urbana” si fa riferimento tanto ad un obiettivo, quanto ad un concetto di ricerca e, al tempo stesso, operativo, poiché indica dei compiti e degli impegni da gestire.

Ultimamente si è prepotentemente affermata l’idea di un “diritto alla sicurezza” o di una sicurezza come diritto: la sua effettività viene di frequente anteposta alle ragioni organizzative delle burocrazie ed Amministrazioni.

Il problema è oggi quello di trovare un modello gestionale appropriato per la sicurezza urbana, verificando anche quelle che sono le competenze dei vari Enti, tendendo ad avvicinare nella soluzione della questione, le istituzioni locali a quelle statali e soprattutto individuare che cosa possono fare in questo quadro le Autonomie Locali.

Si tratta anche di valutare gli aspetti organizzativi rispetto ai modelli, andando verso la costruzione di progetti, comportamenti, nuove prassi (dai protocolli d’intesa, agli accordi istituzionali, passando attraverso la nuova frontiera dei vigili di quartiere e/o agenti di prossimità).

Per fare questo è importante che il patrimonio di conoscenze, rappresentato dal sapere professionale degli operatori, possa essere impiegato mettendo in rete le principali competenze dell’offerta dei servizi.

La formazione va considerata come una leva importante per promuovere una “cultura della prevenzione”, tra gli operatori anche della Polizia Locale, dilatando il sapere professionale verso l’analisi del disagio e della devianza sociale.

Su queste tematiche la Regione Piemonte da tempo si muove ed anche l’incontro che è stato fatto a Beinasco il 16 maggio 2003 di cui qui vengono riportati gli atti in questa direzione, con l’obiettivo di contribuire a migliorare la vivibilità nelle nostre comunità e rendere più forte ed attrezzata, anche culturalmente, la Polizia Locale.

*Novembre 2003*

*Giovanni Carlo LARATORE*  
Assessore regionale  
alla Polizia Locale



## **APERTURA DEI LAVORI**



## **Presentazione della giornata**

Cav. **Giuseppe MISTRETTA**

*Comandante della Polizia Municipale di Beinasco*

Mi è particolarmente gradito prima di aprire i lavori relativi all'odierna Giornata di studio a tema: Politiche di Sicurezza Urbana, il ruolo della Polizia Locale attraverso l'esperienza del Vigile di Quartiere e/o Agente di Prossimità, porgere un caloroso ringraziamento e benvenuto a tutti i partecipanti che con la loro presenza lo rendono ricco di contenuti.

Un ringraziamento al Vice Prefetto dr. Garsia, al Direttore Generale Affari Istituzionale dott.ssa Laura Bertino alla Guardia di Finanza ed al Comandante la stazione Carabinieri per la loro testimonianza. Un ringraziamento sentito all'Amministrazione di Beinasco, al Sindaco sig. Gilberto Giuffrida, All'Assessore alla Polizia Municipale sig. Aldo Ariotti ed al Direttore Generale sig. Gaetano Chiantia, per aver voluto che questo seminario si realizzasse, consci dell'importanza dell'aggiornamento e della formazione professionale del personale tutto ad ogni livello e qualifica. Un grazie al sig. Carlo Laratore, Assessore alla Regione Piemonte settore Polizia Locale, al suo Dirigente dott. Stefano Bellezza, e permettetemi al suo staff; Regione che, con sensibilità unica nello scenario delle regioni italiane, ha patrocinato l'odierno seminario in quella ormai lunga proposta di iniziative formative di varia tipologia: formazione, aggiornamento, specifica qualificazione ed altro rivolte agli operatori della Polizia Municipale.

Un grazie ai sigg. relatori, al Prof. Avv. Nevio Scapini, all'Avv. Raimondo Zappia, al dott. Livio Pinnelli e anche se ancora non presente perché arriverà nella tarda mattinata proveniente dalla Spagna un saluto cordiale e di benvenuto al dott. Francesc Guillen, Responsabile Ricerca della Scuola di Polizia di Catalogna (Spagna) che ha accettato il nostro invito per discutere con noi della loro esperienza sull'Agente di Prossimità.

Un saluto ed un grazie ancora ai relatori e colleghi dott. Marco De Vita, Comandante la Polizia Municipale di Collegno, ed al dott. Mauro Famigli, Comandante la Polizia Municipale di Torino che in accordo al sottoscritto hanno voluto realizzare questa giornata di studio per dare alle nostre collettività, anche attraverso l'istituzione del Vigile di Quartiere, dei servizi più efficienti ed efficaci perché il cittadino possa sentirsi più sicuro nel territorio in cui vive e contribuire quindi al miglioramento

della vivibilità del territorio con l'elevare la qualità urbana complessiva delle nostre città.

In fine mi sia permesso un ringraziamento a tutto il mio personale della Polizia Municipale per la collaborazione e l'impegno profuso per la realizzazione di questa giornata.

Iniziamo dunque i lavori senza altri discorsi, cedendo la parola al sig. Sindaco di Beinasco Gilberto Giuffrida, mentre invito l'Avvocato Giorgio Spalla, Comandante della Polizia Municipale di Vercelli, a prendere posto a questo tavolo perché voglia coordinare i lavori della giornata.

Grazie.

### **Coordinatore dei lavori**

**Avv. *Giorgio SPALLA***

*Comandante della Polizia Municipale di Vercelli*

Ringrazio e saluto con grande cordialità il Comandante Mistretta, noto per essere un alacre proponente di giornate di studio su temi di forte attualità per la Polizia Municipale e aderendo di buon grado al suo invito, cedo, con grande piacere, la parola al Sig. Sindaco del Comune che ci ospita e quindi al padrone di casa.

### **Saluto ai partecipanti**

***Gilberto GIUFFRIDA***

*Sindaco del Comune di Beinasco*

Grazie è buongiorno a tutti, come dicevano chi mi ha preceduto, porgo con mio piacere il saluto della città di Beinasco a tutti i convenuti presenti. Siamo naturalmente fieri di poter ospitare questa importante giornata di studio che ci permette di ospitare in questa splendida struttura dell'1600, ex chiesa Santa Croce, da noi ristrutturata due anni fa e che è nostro motivo di orgoglio.

Anch'io come già il nostro Comandante, nella sua presentazione, a nome dell'Amministrazione voglio ringraziare le Autorità presenti, in persona del dr. Garsia, Vice Prefetto di Torino, la dr.ssa Bertino, Dirigente Generale Affari Istituzionali della Regione Piemonte, L'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, la Provincia e le sue GEV, i rappresentanti tutti della Polizia Municipale qui pervenuti da molti Comuni della Regione Piemonte.

Un ringraziamento particolare alla Regione Piemonte ed all'Assessore Giovanni Carlo Laratore, per aver partecipato e organizzato, d'intesa con il nostro Comando Polizia Municipale, questa importante giornata di studio.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha assegnato allo Stato la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della Polizia amministrativa locale, e riservando in conseguenza ad una legge statale la definizione delle forme di coordinamento tra Stato e Regione in questa materia; la Costituzione prevede quindi la necessità del concorso di più livelli istituzionali nella definizione degli interventi locali per la sicurezza dei cittadini, cittadini che sempre più sollecitano i propri amministratori a fornire risposte concrete rispetto alla questione sicurezza.

Quando si parla di nuove politiche di sicurezza urbana è facile trovare l'intesa su alcuni presupposti che la preoccupazione per la criminalità va presa sul serio e che essa stessa è uno degli oggetti delle politiche di sicurezza; che l'insicurezza oggettiva ricomprende accanto alla criminalità diffusa le inciviltà e il disordine urbano; che questi fenomeni negativi sono aumentati in maniera molto significativa negli ultimi trent'anni; se così è, è facile apprezzare come politiche di sicurezza, tutti quegli interventi che mirano a migliorare lo spazio pubblico urbano, a ricostruirlo come luogo d'incontro, a renderlo meno vulnerabile al vandalismo, ai comportamenti incivili, all'azione della criminalità predatoria, ma anche a tutti quegli interventi mirati alla educazione, alla legalità e alla corretta convivenza tra cittadini e di supporto e di aiuto alle vittime, tutte le politiche che hanno poco a che fare con la repressione della criminalità affidata all'azione della Polizia giudiziaria e della Magistratura.

I risultati di queste politiche si misurano infatti in termini di prevenzione e riduzione dei fenomeni negativi, e su questo piano le nuove politiche di sicurezza hanno maggiori possibilità di successo che non la mera implementazione reale o simbolica delle politiche di repressione degli autori di reato; semmai il problema è quello di rendere queste ultime più funzionali al governo della sicurezza delle città.

Per questo dobbiamo abituarci a nominare come politiche di sicurezza gli interventi volti a migliorare la qualità fisica degli spazi pubblici, ad animarli, a ridurre a monte ma anche a valle cause ed effetti negativi dei fenomeni di marginalità sociale, a rendere meno aggredibili le persone e gli oggetti.

Sofferamoci su un'affermazione di principio: le politiche locali per la sicurezza urbana sono costituite dall'insieme delle azioni volte al conseguimento di un'ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale e pertanto i fautori di tali politiche sono tutte le istituzioni locali: Regione, Province, Comuni ma anche le organizzazioni e le parti sociali presenti sul territorio; la sicurezza dei cittadini quindi scaturisce dall'efficacia dell'azione posta in essere per contrastare i fenomeni di criminalità diffusa, di inciviltà, di conflittualità nell'uso dello spazio pubblico e dalla capacità di rimuovere la percezione soggettiva di insicurezza oltre che di quei comportamenti sanzionati dalla legge.

In sostanza il livello della qualità della vita che costituisce il parametro della sicurezza così come viene percepita e che stabilisce il giudizio con cui il cittadino avverte l'istituzione garante e dispensatrice di servizi essenziali.

Dal crescente allarme sociale, riconducibile come si è detto ad una molteplicità di fattori, deriva una richiesta sempre maggiore di recupero della legalità, di capillare controllo del territorio e soprattutto di una sempre più incisiva prontezza ed efficacia d'intervento a garanzia del rispetto delle regole; i cittadini sempre più veri protagonisti della vita delle comunità ed ora diretti elettori del Sindaco, richiedono a quest'ultimo un impegno costante nel miglioramento della qualità della vita che come è detto è l'indicatore con il quale oggi si misura il rapporto tra il singolo e la comunità. Gli enti locali e la Polizia municipale in particolare sono pertanto sollecitati ad attuare strategie per il miglioramento della sicurezza urbana, concetto questo che si va sempre più affermando e il cui significato si evolve con il mutare della caratteristiche della singola comunità cittadina.

Alla Polizia municipale quale immediato braccio operativo del Sindaco viene richiesta la capacità di leggere i bisogni di sicurezza dei cittadini e quindi di adeguare la propria attività di organizzazione a questa esigenza conformandosi oltre che dal punto di vista organizzativo e professionale anche a sentire maggiormente il proprio ruolo come ruolo di servizio.

Ed in questo ambito tutti coloro che concorrono a vario titolo ad innalzare il livello della sicurezza, qualità della vita, hanno la necessità di adeguare la propria funzionalità non solo per fronteggiare l'insicurezza

reale così come da loro conosciuta e prevista, ma anche per esternare detta funzionalità in modo tale che il cittadino percepisca il complesso degli operatori della sicurezza anche attraverso la presenza fisica come propaggine di uno Stato amico; in questo contesto la Polizia municipale concorrente al problema sicurezza, quale espressione della municipalità risente fortemente e si caratterizza delle peculiarità delle comunità locali politicamente rappresentate dal Sindaco. Alla Polizia municipale, dunque, spetta accentuare progressivamente quell'efficacia e quell'efficienza indispensabili a ridurre non solo il livello dell'insicurezza reale o prevista ma altresì all'insicurezza percepita indirizzando la propria azione al controllo del territorio e alla costruzione di un rapporto diverso con il cittadino. Grazie.

### **Coordinatore dei lavori**

Avv. **Giorgio SPALLA**

*Comandante della Polizia Municipale di Vercelli*

Grazie Sig. Sindaco per il Suo saluto e per la Sua prolusione che, di fatto, ha tratteggiato una vera e propria relazione e ci ha consentito di entrare subito in medias res.

Il Comandante mi informa che tra i presenti in sala vi è anche il Vice Prefetto di Torino: Dott. Garsia. Lo saluto anche a nome delle Polizie Municipali convenute oggi al convegno. La presenza di un autorevole esponente della Prefettura conferma, semmai ve ne fosse bisogno, l'attualità, la rilevanza e l'importanza delle tematiche che verranno dibattute nel prosieguo della giornata. Ed ora, con grande piacere, invito l'Assessore Regionale alla Polizia Locale: Giovanni Carlo Laratore a portare il suo prezioso contributo. La presenza dell'Assessore ai convegni e alle giornate di studio sulle problematiche delle Polizie Municipali è un appuntamento fisso e del quale penso ne dobbiamo andare fieri; il fatto che l'Assessore partecipi sempre attivamente ai nostri seminari è la riprova della sensibilità che la Regione Piemonte riserva a noi operatori di Polizia Locale. Grazie, dunque all'Assessore e a Lei la parola.

***Giovanni Carlo LARATORE***

*Assessore regionale alla Polizia Locale*

In questi ultimi tempi la tematica inerente la Sicurezza Urbana ha assunto una rilevanza sempre più significativa dal punto di vista sociale e politico. La Sicurezza Urbana deve essere considerata come un bene essenziale per la tranquillità di ogni cittadino e per una convivenza civile capace di ridurre e governare i conflitti. Essa non può più essere rappresentata come un bene fornito e garantito dagli organi dello Stato del quale i cittadini sono semplici fruitori. La sicurezza urbana risulta invece un bene che va “costruita insieme”, con la partecipazione di tutti gli attori della vita cittadina: il Prefetto cui la legge riconosce un ruolo privilegiato, il Questore ed i Responsabili delle altre Forze di polizia, ma anche, il Presidente della Provincia, il Sindaco, la Polizia Locale, le Associazioni culturali, quelle antiusura e antiracket e così via.

Variegati sono gli interventi sul territorio locale, tali da produrre Sicurezza: l’illuminazione o la pavimentazione di una strada che perde così il carattere di “percorso escluso”, il ripristino di spazi verdi abbandonati, l’effettivo “controllo del territorio”, ecc..

Per realizzare la Sicurezza Urbana occorre attivare un’insieme articolato di strumenti e di metodi di regolazione della convivenza sociale. Nella Polizia di Prossimità deve essere privilegiato il controllo del territorio “conoscitivo” che penetra nel tessuto del territorio ed apre la via all’investigazione e quindi ad una maggior identificazione degli autori dei reati, oggi ignoti in percentuali impressionanti, tanto che la minaccia della sanzione non vale più come controstimolo alla loro commissione. Il controllo conoscitivo del territorio si sviluppa come controllo relazionale: occorre realizzare “una conoscenza costruita insieme” dell’ambiente, della localizzazione dei servizi, delle zone del territorio non solo con i cittadini ma anche con le realtà positive che in ogni zona sicuramente esistono (centri culturali, associazioni, scuole, circoscrizioni, comitati di quartiere, ecc..).

In questa giornata di studio, promossa dall’Assessorato alla Polizia Locale della Regione Piemonte e dal Comune di Beinasco si analizzeranno alcuni modelli gestionali non solo piemontesi ma anche stranieri come il caso della Catalogna, verificando anche quelle che sono le competenze dei vari Enti, tentando di avvicinare le Istituzioni locali a quelle statali.

Le esperienze maturate dalle Città e dalle Regioni sulle politiche integrate di Sicurezza, rilette alla luce della Riforma Costituzionale

hanno scaturito l'istituzione di nuovi progetti, comportamenti e nuove prassi (protocolli d'intesa, contratti di sicurezza, vigili di quartiere e/o agenti di prossimità). Il lavoro prodotto da tali esperienze ha portato alla stesura di un Progetto di Legge in materia di Sicurezza Pubblica e Polizia amministrativa locale. In tale progetto di legge, emanato dal gruppo di lavoro congiunto: ANCI, UPI e Conferenza dei Presidenti, che verrà proposto al Governo perché lo faccia suo e lo presenti alle Camere, vengono intese per politiche locali per la Sicurezza le azioni volte al conseguimento di una ordinata civile convivenza nelle città e nel loro territorio esercitate attraverso le competenze proprie dei Comuni, delle Province e delle Regioni e per politiche integrate per la Sicurezza le azioni volte ad integrare le politiche locali per la sicurezza con le politiche di contrasto della criminalità e di ordine pubblico.

Per agire razionalmente, ed in modo efficace è necessario sviluppare conoscenze, attraverso l'attività di ricerca, di documentazione, di formazione. Quando si agisce nei confronti di una comunità è oltremodo importante conoscere, prevedere, valutare gli effetti che derivano dalla propria azione.

La Regione Piemonte che cura la formazione degli operatori di Polizia Locale sin dal lontano 1984, si è posta fin dai primi anni l'obiettivo di elevare la professionalità d'intervento dei Corpi e Servizi di Polizia Municipale presenti sul territorio. In effetti un servizio di Polizia Locale, con compiti di controllo e vigilanza su ambiti così estesi e con ambizione di qualità deve poter disporre di uomini e donne che padroneggiano costantemente sia le abilità operative, sia le conoscenze teoriche necessarie. L'operatore di Polizia Locale si trova a contatto con la cittadinanza alla quale dà informazioni, ma anche sanzioni, nell'adempimento del proprio ruolo, per questo è importante che svolga il proprio ruolo con chiarezza, fermezza ed autorevolezza. Pur rispettando l'autonomia degli Enti Locali e di conseguenza dei loro Servizi e Corpi di Polizia Locale, la Regione Piemonte attraverso la formazione cerca di diffondere saperi e modalità di intervento il più uniformi possibili. La formazione deve essere considerata una leva importante per promuovere una "cultura della prevenzione" tra gli operatori anche della Polizia Locale, dilatando il sapere professionale verso l'analisi del disagio e della devianza sociale.

Ai Corpi e Servizi di Polizia Municipale piemontesi, in vista del nuovo ruolo ed identità che dovrà assumere la Polizia Municipale, in questi ultimi anni sono state offerte interventi formativi in ambiti prima non toccati se non sporadicamente o superficialmente. La Regione Piemonte vuole farsi parte attiva di questo cambiamento che porta ad un nuovo

ruolo ed identità della Polizia locale, sia promovendo le conoscenze ed il dialogo sulle varie problematiche in oggetto, ma anche “spingendo” questo ruolo verso livelli di alti qualità per far superare , anche da parte dell’opinione pubblica , oltre che degli stessi operatori, lo stereotipo del operatore di Polizia Locale che fa solamente sanzioni amministrative e controlla il traffico agli incroci.

La Polizia locale deve e può fare molto di più: le sue competenze sono cambiate e il contesto in cui opera, le attese dei cittadini e delle amministrazioni lo sono ancora di più. Per questo ultimamente sono stati organizzati dalla Regione Piemonte, accanto ai tradizionali corsi, nuovi corsi di specifica qualificazione professionale quali : sulla polizia di prossimità , sulla polizia giudiziaria, sull’abuso di sostanze stupefacenti, solo per citarne alcuni, per cercare di aprire il ruolo dell’operatore locale ad una presenza più attiva, integrata con le varie opportunità di svolgere una funzione reale di tutela e promozione della qualità della vita e della sicurezza del territorio, intesa nella sua accezione più ampia.

## **Coordinatore dei lavori**

*Avv. Giorgio SPALLA*

*Comandante della Polizia Municipale di Vercelli*

Lei, Assessore, ha mosso una constatazione assai significativa quando ha affermato che la legalità parte dalle piccole cose. Questa affermazione potrebbe senz'altro essere il filo conduttore della giornata.

Il convegno ha in calendario, durante la mattina tematiche di natura giuridica e sociologica. Alla ripresa dei lavori dopo la pausa prandiale, seguiranno scambi esperienze sulle tematiche relative alla polizia di prossimità. La grande attualità e il forte interesse delle tematiche cui è dedicata la giornata di studio sono avvalorati dalla partecipazione di esponenti dei corpi di polizia dello stato e dalla presenza di Assessori alle polizie municipali di alcuni Comuni piemontesi.

Sia i temi che verranno trattati la mattina sia quelli della sessione pomeridiana ancorchè appaiano ad una prima vista piuttosto diversificati, in realtà presentano un filo conduttore che ritengo sia stato bene sintetizzato nel passo del programma edito dalla Regione laddove si dice che oggi il vero problema è quello di reperire un modello gestionale

appropriato per la sicurezza urbana, verificando quali sono le competenze degli Enti Locali e che cosa i medesimi possono realmente fare in questo campo. Credo infatti che il vero nodo gordiano da sciogliere sia in definitiva proprio di comprendere e definire il ruolo della polizia locale e municipale nel processo di produzione della sicurezza. Sarebbe necessario o quanto meno utile che il legislatore, definisse, pertanto, a chiare lettere che cosa si vuole dalla polizia locale senza indulgere ad espressioni farraginose, di dubbio significato e di equivoca interpretazione.

Un tempo quando gli studi psicologici muovevano i primi passi, si era soliti definire la psicologia: ancella della filosofia. La polizia locale vuole essere una polizia con tratti fisionomici ben definiti e non vuole essere l'ancella di altri organi di polizia. I vari corpi statuali e locali, dovrebbero, almeno questa è la mia modesta opinione, caratterizzarsi per competenze specifiche, ferme restando la sinergia e la collaborazione nella pari dignità.

Il nostro ordinamento costituzionale, la nostra architettura ordinamentale è, oggi, sotto la spinta federalista. Sostantivi quali devolution sono ormai all'ordine del giorno e ricomprendono certamente la polizia locale. Credo sia capitato a ciascuno di noi di assistere a dibattiti o a talk show televisivi nel corso dei quali, giuristi improvvisati e dell'ultima ora quando non addirittura veri e propri scorridori del diritto e ancora prima della sintassi, hanno la pretesa di discutere della polizia locale dimostrando, però non soltanto di avere le idee confuse ma anche di non sapere dove si voglia andare a parare. Questa confusione, talvolta determinata da una scarsa conoscenza dei nostri compiti, dimostra come sia necessario chiarire ciò che si vuole da noi.

Non manca chi paventa l'esigenza di istituire corpi di polizia regionale; l'Assessore in un convegno svoltosi a Collegno ebbe modo di ritenere come tale istituzione non riuscirebbe, almeno allo stato, di alcuna utilità; vi è, di contro che sostiene che anche una riforma in senso federale non cambierebbe, per noi, di fatto, le cose, lasciando intendere tra le righe la riaffermazione della logica del Gattopardo di Tomasi di Lampedusa: tutto cambi perché tutto rimanga come prima. E allora, a questo punto, che cosa dobbiamo attenderci? Dobbiamo aspettarci trasformazioni corpose o, per dirla con un vecchio brocardo: nihil sub sole novi: nulla di nuovo sotto il sole?

E' un dato di fatto che l'art. 117 della Costituzione, così come novellato dall'ultima legge di riforma costituzionale, ha sostituito la locuzione "polizia urbana e rurale" con quella "polizia amministrativa e locale". Gli aspetti giuridici relativi all'attuale quadro normativo saranno trattati dal

Prof. Nevio Scapini. Il Prof. Scapini oltre ad essere autorevole studioso del Diritto Romano rivolge anche i suoi interessi sia scientifici che professionali a tematiche penalistiche e giuspublicistiche. Il Professore, stamane ci parlerà della nozione di polizia amministrativa locale e sono certo sarà una esposizione di sicuro interesse e, mi sento di azzardare una previsione, non scevra da spunti critici e costruttivamente polemici. Prego Professore.

## **La riforma dell'art. 117 della Costituzione. Riflessi sull'attività della Polizia Locale**

Prof. Avv. *Nevio SCAPINI*

*Università di Parma*

Esaminando l'articolo 117 della Costituzione, così come è stato novellato, al secondo comma, lettera h) si legge che lo Stato si riserva la potestà legislativa esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza; segue poi l'inciso "ad esclusione della Polizia Amministrativa locale".

Diciamo subito che chi ha scritto questa norma ha peccato quantomeno di poca chiarezza; e spiego subito il perché.

Diversamente dalla formulazione originaria dell'articolo 117 in cui si affermava che la Regione, sia pure e sempre nei limiti fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e, ovviamente, non in contrasto con gli interessi nazionali, poteva legiferare in materia di Polizia locale, urbana e rurale, il nuovo testo, posta la riserva di legge statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, lascia alle Regioni il potere di legiferare in materia di "Polizia Amministrativa locale"; e qui bisogna allora chiarire subito di che cosa stiamo parlando.

In qualunque manuale di diritto amministrativo ad uso degli studenti - probabilmente non conosciuto dall'autore del nuovo articolo 117 o non opportunamente ricordato - noi apprendiamo che quando si parla di "Polizia Amministrativa" ci si riferisce, *lato sensu*, a quella attività di Polizia che si concreta in una serie di atti e di provvedimenti amministrativi finalizzati alla conservazione e alla difesa dell'ordine sociale da qualunque azione che possa recare turbativa alle persone e alle cose; questo, attenzione però, è un concetto molto ampio e di carattere spiccatamente generale. Ma la funzione della Polizia Amministrativa, in senso giuridico stretto, in che cosa consiste? In un'attività preventiva e

repressiva sì, ma da considerarsi accessoria ad ogni singola attività amministrativa, con un'esplicazione tramite comandi, ordini, prescrizioni divieti, restrizioni e limitazioni cui viene subordinato – questo è il punto – l'esercizio di determinate attività per le quali sono richiesti speciali permessi, autorizzazioni, licenze (le quali, a loro volta, presuppongono il concorso di determinate condizioni soggettive ed oggettive) che possono essere sospese o revocate, salva l'applicazione di più gravi sanzioni di carattere amministrativo o di carattere fiscale.

A norma del nuovo articolo 117 della Costituzione, questa funzione della Polizia Amministrativa rientra nella competenza normativa delle Regioni, nonché delle Province e dei Comuni, se a questi è attribuita specificatamente la relativa materia, a condizione che gli interessi o i beni che s'intendono tutelare non rientrino in quelli tipicamente attinenti all'ordine pubblico.

In altre parole, l'attuale articolo 117 parrebbe attribuire alle Regioni (ed entro certi limiti alle Province ed ai Comuni) potere normativo esclusivamente in relazione ad un'attività della Polizia locale che si occupa della disciplina delle attività soggette ad autorizzazione controllando la regolarità delle attività medesime e sanzionando l'inosservanza delle disposizioni di legge che le regolano (per fare degli esempi, gli interventi in tema di autorizzazioni amministrative, di licenze per la vendita di bevande alcoliche e superalcoliche, le licenze di agibilità per i teatri e per i locali destinati a pubblici spettacoli, ecc...).

A diverse conclusioni non si può pervenire se, in sede interpretativa, si muove da concetto corrente di "Polizia amministrativa"; a meno che, forse, e sottolineo forse, il legislatore costituzionale non abbia optato per una concezione ormai superata della "Polizia amministrativa", nel senso di ritenere che la Polizia, in genere, è, non si sa perché, "Polizia amministrativa", per poi distinguere a seconda che essa abbia funzioni di vigilanza, di prevenzione e di repressione con l'ulteriore sottodistinzione tra "Polizia generale" e "Polizia locale"; ma questa è una concezione da tempo superata e, pertanto, dobbiamo ribadire che il vero concetto di "Polizia amministrativa" non può che essere quello corrente, in senso tecnico giuridico in precedenza delineato.

Se ci atteniamo, quindi, a questa interpretazione dell'espressione "Polizia amministrativa locale", dobbiamo allora dire che le Regioni hanno competenza esclusiva a legiferare in limiti angusti che non serve a nulla; qui ci si dimentica che ogni Regione ha delle esigenze diverse l'una dalle altre: ci sono delle Regioni che presentano un tessuto sociale altamente inquinato da criminalità organizzata, come ce ne sono delle altre in cui si

manifesta il fenomeno di una microcriminalità che è altrettanto pericolosa per la sicurezza del cittadino.

Conseguentemente, se noi escludiamo la materia dell'ordine pubblico dalle competenze normative regionali, la materia stessa deve essere oggetto di una legge statale; ma una legge dello Stato già la possedevamo, mentre, a quanto pare, si parla, come ho sentito, di abrogazione, per quanto riguarda la Polizia urbana o la Polizia locale se si preferisce, *tout court* della legge 65 del 1986. E allora? Le Regioni, per rimanere alla lettera della Legge, incontrano il limite posto dalla riserva statale in materia di ordine pubblico e, nel contempo, viene abrogata la Legge 65/1986; ma questa come verrà sostituita? Questo è il punto dolente; perché, parliamoci chiaro, la Legge 65/1986 aveva i suoi difetti in quanto, come gran parte delle leggi italiane a partire dal 1945 in avanti non è che brillasse per chiarezza.

Al riguardo, ricordo con affetto un'osservazione che mi fece un giorno il mio Maestro che fu anche Sindaco di Torino, il professor Giuseppe Grosso. Ci trovavamo in quegli orribili locali di Palazzo Nuovo, nel nostro istituto di diritto romano e discutevamo sul contenuto di una norma amministrativa; io dissi "non so, professore, io l'ho letta, riletta e meditata ma non ci ho capito niente e questa è una norma dello Stato che vincola i cittadini!". Ricordo che allora, il Maestro, munitosi di un evidenziatore disse: "guardi, lei elimini questo inciso che è stato inserito per far piacere al Partito Socialista, poi tolga quest'altro che è stato voluto come *condicio sine qua non* dalla Democrazia Cristiana, così come questo che è stato voluto dal Partito Repubblicano"; e man mano eliminava i vari incisi: alla fine ne uscì un testo chiarissimo.

Per tornare in tema, la Legge 65/1986, grazie ad una travagliata elaborazione giurisprudenziale sulle norme più oscure era comunque giunta a porre dei punti fermi.

Purtroppo, però, si continua nella formulazione di norme poco chiare, se non equivoche, in tutti i campi del Diritto. Ho, infatti, la vaga impressione che questo articolo 117 trovi la sua *ratio* in un compromesso politico nel senso di dare lo zuccherino ad una parte politica, che fa parte della maggioranza di Governo e che sbraita e tuona da anni a sostegno del federalismo o di una *devolution* sotto certi aspetti becera proponendo addirittura la follia di istituire venti polizie regionali, non si sa bene se sostitutive della Polizia di Stato o in concorrenza; e, allora, nella riformulazione dell'articolo 117, un pezzo di qui, un altro di là si concede l'autonomia regionale togliendo allo Stato una determinata competenza normativa, ma con un limite preciso.

Qui cade l'asino, perché nella norma costituzionale si parla solo di "Polizia amministrativa". Ciò che cosa significa? Null'altro che il poter dire ad una certa parte politica "vi abbiamo accontentati", pensando, però, sotto sotto "comunque vi freghiamo parlando di Polizia amministrativa" così che le Regioni possano fare ben pochi danni, nell'ottica di una notevole parte politica contraria, ovviamente, alla cosiddetta *devolution* soprattutto in materia di Polizia; il che legittima il sospetto che abbiamo avanzato. Si badi, però che l'espressione usata nel nuovo articolo 117 della Costituzione è talmente equivoca che si rischia poi, tutto sommato, di non capire bene e, quindi, di limitare con grave pregiudizio della collettività, l'utilissima attività della Polizia locale urbana. Dobbiamo infatti uscire dalla vecchia mentalità che il "civich" era soltanto quel soggetto che comminava le multe; oggi il "civich" non è più il "civich" di quando io ero uno scolaro delle elementari. I vigili urbani, oggi, sono agenti ed ufficiali di Polizia giudiziaria; e proprio qui sta il controsenso del riferimento limitativo alla Polizia amministrativa e all'attività puramente amministrativa. Torniamo allora al discorso precedente.

Le Regioni non sono tutte uguali, come non lo sono i Comuni. Ad esempio, è un assurdo che nella Riviera ligure di ponente, per fare un esempio, l'organico della Polizia Municipale di Alassio (che ha una popolazione residente di 10.000-12.000 abitanti, a parte la stagione estiva) sia di gran lunga più corposo rispetto a quello di Valle Crosia; a Valle Crosia i vigili urbani sono 3, con la differenza che ad Alassio l'attività della Polizia urbana non si svolge in zona che presenta un particolare tessuto di quella microcriminalità abituata ad agire e a trovare una rapida via di fuga. E' noto, infatti, che per la particolare struttura urbanistica della città, soprattutto del famoso budello, è difficile scappare con celerità posto che le vie di uscita sono soltanto la via Aurelia o in direzione di Albenga o in direzione di Andora.

Valle Crosia, invece, come si sa, non è località turistica è stato e, quindi si è ritenuto che l'organico della Polizia locale sia sufficientemente coperto da tre agenti, dimenticando che la cittadina è notoriamente ricettacolo della criminalità organizzata appartenente all'ndrangheta con tutto l'annesso sottobosco di delinquenza minore; mancando un presidio della guardia di Finanza e un Commissariato della Polizia di Stato, alla tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini dovrebbe provvedere la stazione dei Carabinieri con un organico non superiore a quattro o cinque militari. Alassio, invece, in quanto località turistica deve possedere un super organico di Polizia municipale, forse, mi si consenta la malignità, per sanzionare i divieti di sosta nella stagione estiva. Non

dimentichiamoci di queste discrasie organizzative rinvenibili, per altro, in altri Comuni delle varie Regioni d'Italia.

Torniamo ora al discorso centrale. Dicevo prima che la Legge 65 del 1986 non risulta abrogata. Che cosa fanno le Regioni in questo caso? Ho qui davanti un eclatante esempio che mi ha procurato l'avvocato Spalla; la Regione Lombardia si è preoccupata, addirittura con una legge regionale dell'aprile del corrente anno, di riordinare e riformare la disciplina regionale in materia di Polizia locale e sicurezza urbana. Nel testo, in tema di politiche regionali, si parla di "intese e di accordi con gli organi dello Stato e con altri Enti pubblici locali al fine di favorire e coordinare la stipulazione degli accordi di collaborazioni istituzionali a livello locale, e di promuovere la conoscenza e lo scambio d'informazioni sui fenomeni criminali e sulle situazioni maggiormente esposte all'influenza della criminalità nella vita sociale e produttiva e la prevenzione e la repressione dei reati contro la natura, l'ambiente e il territorio". Troppe parole, troppa carne al fuoco! Sarebbe stato sufficiente puntualizzare che le funzioni della Polizia locale sono anche funzioni di Polizia giudiziaria, e quindi anche funzioni di prevenzione e repressione quantomeno della microcriminalità, senza ricorrere a costrutti ampollosi e roboanti che ricordano le famose "grida del Ferrer manzoniano". Più avanti, nella nuova legge della Regione Lombardia, si espone l'intento di promuovere un'attività di formazione per la tutela della sicurezza urbana, di prevenzione e tutela dell'ambiente e del territorio.

Questi sono i primi riflessi di quella espressione "Polizia amministrativa"; certamente, il Corpo di Polizia urbana locale deve anche occuparsi istituzionalmente delle costruzioni e delle discariche abusive; ma, ripetiamo, non soltanto di ciò.

Si da poi mandato gli Enti locali di disciplinare con propri regolamenti l'ordinamento, le modalità di impiego del personale e l'organizzazione della Polizia locale sia in forma singola che associata, conformemente a quanto previsto dalla legislazione nazionale vigente; la conseguenza è sotto gli occhi di tutti: non si considera tacitamente abrogata la Legge 65 del 1986 e, pertanto, l'Ente che legifera a norma del nuovo articolo 117 si mantiene ancora strettamente legato al filo ombelicale della "legge-cornice" dello Stato. Questo è un altro punto equivoco e, sotto certi aspetti, contraddittorio.

Infine, la recente legge regionale della Lombardia si preoccupa di fissare le funzioni di Polizia giudiziaria, precisando che nello svolgimento di attività di Polizia giudiziaria i Comandanti dei corpi, i responsabili dei servizi di Polizia locale assicurano lo scambio informativo e la

collaborazione sia con altri comandi di Polizia locale che con le forze di Polizia dello Stato.

Non c'era bisogno di dirlo, oltretutto in modo così sfumato nei contenuti, una volta accertato che la Polizia locale urbana svolge funzioni di Polizia giudiziaria; tanto è vero che il Pubblico Ministero, a volte, delega l'interrogatorio di indagati proprio ad agenti della Polizia municipale. La legge regionale lombarda, poi, prosegue sottolineando che la Polizia locale, nell'ambito delle sue competenze, presta ausilio e soccorso in ordine ad ogni tipologia ed evento che pregiudichi la sicurezza dei cittadini, la tutela dell'ambiente, del territorio e l'ordinato vivere civile; ma quali sono queste competenze? Come si vede, si gira intorno, ma questo girare è il frutto di un equivoco di base: la Regione Lombardia, con tutto il rispetto, ha voluto attuare a grande velocità il nuovo articolo 117 della Costituzione; ha voluto fare il primo della classe, forse perché questa Regione, più di altre, risente del fascino di quella *devolution* sostenuta con vigore da quella parte politica che nella Regione medesima ha le sue radici.

Lascio al giudizio di chi mi ascolta valutare l'opportunità di lasciare alle Regioni il potere esclusivo di legiferare in una materia così delicata, anche se, ad esempio, noi avevamo in Piemonte una legge (la numero 58 del 1987), che riguardava proprio la Polizia locale urbana, abbastanza chiara e precisa; legge che, se rapportata al nuovo articolo 117 della Costituzione, è dubbio che possa rimanere ancora in piedi. Ad ogni buon conto, pare che non ci si renda conto che le varie modifiche sono a rischio di incostituzionalità, a meno di voler interpretare in modo estensivo il nuovo articolo 117 eliminando il significato tecnico dell'aggettivo "amministrativa"; il che, come si è detto in precedenza, sarebbe più corretto. Con un rischio, tuttavia, cioè quello che ogni Regione, per una certa sensibilità politica o anche per un certo tessuto socio-economico-politico diverso da quello di altre Regioni, può, per esempio, impartire direttive e criteri generali per gli inquadramenti e gli organici della Polizia locale urbana; addirittura anche a livello di gerarchie del Corpo, con inevitabile vizio di incostituzionalità per violazione dell'art. 3 della carta costituzionale, posto che tale articolo, quando parla di uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, lo fa a tutti i livelli. Rischio a mio avviso non eliminabile dalla contrattazione collettiva che non può scendere in certi particolari. Si torna allora al punto di partenza, ossia al discorso base, nel senso che se si interpreta largamente, come qualcuno vorrebbe sostenere, l'art. 117 dicendo che l'aggettivo "amministrativa" è un surplus rispetto al vero concetto di Polizia, si lasciano le Regioni libere di legiferare ma "a rischio", perché

se manca una legge–cornice dello Stato in una materia così delicata, le Regioni, non mi stanco di ripetere, hanno un loro contesto sociale, culturale, etnico e politico diverso l’una dall’altra; si rischia, quindi di cadere proprio nella *devolution* ad ampio spettro che si vorrebbe, invece, evitare.

C’è però un altro aspetto che lascia alquanto perplessi. Nel nuovo art. 117 si afferma che la potestà regolamentare spetta allo Stato in materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni e che la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia, mentre i Comuni, le Province e le città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. In questa sede non voglio fare il processo ai Comuni, sia ben chiaro, visto che sono ospite di un Comune; devo però dire che, per varie esperienze professionali vissute, grazie soprattutto alla legislazione più recente che ha dilatato oltre ogni ragionevole misura i poteri del Sindaco, in più di un Comune, si sono verificate interferenze, al confine con l’illecito penale ma sostanzialmente dannose per la collettività, da parte di Sindaci che hanno voluto, tramite modifiche di regolamenti interni, organizzare il Corpo di Polizia municipale in modo tale da dominarne l’attività anche per loro interessi. Per rimanere nell’ambito della potestà regolamentare in questione, non dimentichiamo che il famoso decreto legislativo 267 del 2000 è stato applicato in modo distorto in più di un’occasione (come risulta da una rapida consultazione della giurisprudenza amministrativa) e, spesso, proprio al riguardo della organizzazione della Polizia locale. Ora, il comma 6 del nuovo art. 117 della Costituzione desta serie perplessità perché, di fatto, attribuisce una potestà regolamentare ai Comuni in materia di Polizia locale. In proposito, è bene non dimenticare che, dal punto di vista giuridico, i regolamenti nella gerarchia delle fonti del diritto occupano il penultimo posto prima degli usi, ma sostanzialmente l’ultimo se si considera che gli usi, in una gerarchia delle fonti ispirata alla tradizione storica che considerava ancora l’antica *consuetudo*, non esistono quasi più. Ebbene, i regolamenti che sostanzialmente sono all’ultimo gradino nella gerarchia delle fonti del Diritto, sono considerati norme secondarie e terziarie emanate dalle autorità amministrative, e sono quelle norme alle quali fanno riferimento gli artt. 3 e 4 delle Pre leggi, il secondo dei quali dispone che i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni di legge e che i regolamenti emanati da autorità diversa da quelle governative (visto che anche lo Stato può emanare dei regolamenti – norme secondarie) non possono nemmeno dettare norme contrarie a quelle dei Regolamenti emanati dal Governo. Le norme emanate dalle

Autorità amministrative si chiamano norme terziarie per la loro subordinazione non soltanto, ovviamente, alla Costituzione, ma anche alle norme primarie e alle norme secondarie. A quanto pare, invece, la potestà regolamentare, frettolosamente concessa dal decreto legislativo 267/2000, interpretata in modo distorto ha fatto sì che Comandanti e Responsabili del Corpo di Polizia municipale siano stati scelti fra soggetti privi della relativa professionalità, ovviamente per scopi vari che nel processo amministrativo danno luogo a “vizi per falsità della causa” in quanto l’atto amministrativo viene adottato per finalità diverse da quelle per le quali dovrebbe essere adottato in funzione al pubblico interesse. Viene da sé, allora, che la potestà regolamentare dovrebbe incontrare dei limiti fissati non solo da una legge-cornice dello Stato ma anche dalla stessa legge regionale; in poche parole, in virtù del potere regolamentare, il Sindaco può provvedere come meglio crede all’organizzazione interna del Corpo ma non può stravolgere le gerarchie nominando qual responsabile del servizio di Polizia locale, in pratica con le funzioni di Comandante, un soggetto professionalmente non preparato. Questo perché, per intenderci, la professionalità è tipica non soltanto della Polizia di Stato, dell’arma dei Carabinieri o della Guardia di Finanza, ma caratterizza anche la Polizia locale perché, e qui torniamo al discorso di base di prima, la Polizia locale svolge funzioni di Polizia giudiziaria con la classica distinzione, a livello di organizzazione interna del Corpo, tra agenti ed ufficiali di Polizia giudiziaria tant’è vero, per fare un esempio calzante, che la Cassazione più di una volta ha enunciato il principio secondo cui è legittimo il sequestro probatorio effettuato da ufficiali di Polizia giudiziaria appartenenti al corpo della Polizia municipale.

Ecco, allora, l’importanza della funzione svolta dalla Polizia locale nell’ambito della sicurezza del territorio e del cittadino; ma se non vogliamo garantire questo, dobbiamo dimenticarci l’art. 117 della Costituzione così come è stato novellato considerando invece un surplus quell’aggettivo “Aamministrativa” per ritornare al vecchio concetto di “Polizia locale urbana” né più e né meno; a questo punto, allora, la Regione, nel rispetto della legge cornice (se non verrà abrogata) o di una nuova legge-cornice che, come diceva giustamente l’avv. Spalla, è comunque necessaria per dare delle direttive generali; ecco che allora ogni Regione potrà legiferare nella materia che ci interessa in modo tale da non violare i principi costituzionali ma nel tempo stesso in modo da poter far fronte anche alla previsione degli organici. Argomento delicato, perché, parliamoci chiaro, in Italia, senza offendere nessuno, abbiamo, per esempio, l’esercito che è sovra organico rispetto alle esigenze

concrete, a causa della leva obbligatoria con notevoli costi per lo Stato, mentre sono sotto organico Carabinieri, Polizia, Guardia di Finanza e Polizie locali, ditemi se non è vero. Sono tutti sotto organico. A fronte di quale fenomeno? Di un incremento non soltanto della criminalità organizzata ancora viva, vegeta, ed operante alla grande, ma soprattutto della microcriminalità in grande incremento che fa paura, è di questa che ci dobbiamo occupare e le forze dell'ordine dello Stato da sole non ce la fanno, non ce la fanno. Lo Stato non può usare la politica del lassismo, del buonismo e lascia che entrino nel territorio nazionale quelli, o gli altri perché sono poveretti. Cosa succede poi? Succede l'episodio dell'altra sera alla stazione di Porta Nuova dopo la partita, ossia quel ragazzo accoltellato dal rumeno ubriaco; succedono poi gli scippi violenti di albanesi, rumeni, slavi e chi più ne ha più ne metta, a carico della vecchietta che si rompe il femore e a volte ci lascia la pelle.

Parliamoci chiaro: lo Stato dovrebbe occuparsi di questo organico di forze, per renderle più forti organicamente e quindi più operative. Ecco che allora non si può mettere in un angolo, con quella limitazione "Polizia amministrativa locale", legando le mani alle Regioni, la Polizia locale, che è indispensabile ad integrare quando non a sostituire in casi di emergenza l'attività della Polizia di Stato, dei Carabinieri e della Guardia di Finanza. Questo è il discorso fondamentale.

Il tema del Convegno di oggi è quello dei riflessi di questo nuovo art. 117 sull'attività della Polizia locale urbana. I riflessi, al momento, non li possiamo ancora preventivare con la dovuta attendibilità, se non la certezza, ma li possiamo prevedere e paventare se ci atteniamo all'interpretazione tecnica dell'espressione "Polizia amministrativa locale", per quanto riguarda il potere di legiferare delle Regioni. E' certo che una uniformità ci deve essere, ma ogni Regione, torno a ripetere, ha le proprie esigenze che possono incidere sugli organici o anche su particolari qualità professionali richieste per ricoprire, per esempio, ruoli di comando.

Ogni Regione ha le sue esigenze, allora non ne possiamo limitare l'attività normativa. Lo Stato riserva a sé la tutela dell'ordine pubblico, che di certo è uno dei fini fondamentali dello Stato; ma allora lo Stato deve dare una legge quadro. Voi pensate forse che in certe regioni d'Italia, non faccio nomi, detto che il limite della Regione è quello di occuparsi della "Polizia amministrativa locale", in aggiunta il sesto comma dello stesso articolo che riconosce ai Comuni potere regolamentare, pensate che attraverso questi strumenti ci sia molta voglia di occuparsi a legiferare, anche a livello di semplice regolamento, come norma terziaria, in modo tale da reprimere la criminalità organizzata

locale? Questo è il punto interrogativo. Se non c'è una legge cornice dello Stato che me lo impone, questi sono i rischi. Io penso che il legislatore costituzionale si preoccupi eventualmente di chiarire qual è questo significato per consentire, o quantomeno se non lo chiarisce il legislatore auguriamoci che lo chiarisca alla prima occasione la Corte Costituzionale sempre che la Corte Costituzionale svolga veramente la sua attività istituzionale, perché anche la Corte Costituzionale emana spesso e volentieri quelle che i costituzionalisti ossequianti a questo nobile consesso definiscono “sentenze di opportunità” e che io più brutalmente chiamo “sentenze oscenamente politiche”. Questo a volte fa la Corte Costituzionale, e quindi nemmeno di questo Organo ci possiamo fidare!

Questo deve essere ben chiaro, perché una normativa che impedisce alla Polizia locale urbana, in un momento storico come il nostro, di svolgere un'attività anche a semplice livello di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza del cittadino, e non solo del territorio e dell'ambiente, mi perdonino i Verdi, perché non è questo il problema prioritario.

Se questo risultato non si potesse raggiungere a causa di marchingegni interpretativi di oscurità normative, dico che questo sarebbe indegno di un paese civile, di un paese che è stato la culla, diciamolo pure con vanto, del diritto anche se ce lo siamo dimenticato.

Proprio perché possediamo il patrimonio di questa tradizione di civiltà giuridica si deve fare in modo che certe follie di *devolution* restino nel pensiero di chi le ha ideate e che forse avrebbe più bisogno di uno psichiatra che di qualcosa d'altro.

Scusate la polemica ma io ho sempre avuto modo di apprezzare la Polizia locale urbana per il suo impegno, per la sua dedizione; essa ha avuto anche le sue vittime, i suoi eroi come la Polizia di Stato, e quindi non limitiamola al compito che avevano una volta i *civich* di guardare noi bambini che uscivamo dalle scuole, di dare la contravvenzione ad una delle rare autovetture che circolavano per Torino; questa non è la funzione della Polizia locale, e quindi ritengo che l'art. 117, se correttamente interpretato, non potrà influire negativamente su quella che è l'attività vera, apprezzabile e necessaria della Polizia locale urbana.

## **Coordinatore dei lavori**

**Avv. Giorgio SPALLA**

*Comandante della Polizia Municipale di Vercelli*

Ringrazio il Prof. Scapini per il brillante e, soprattutto, chiaro intervento. Avevo azzardato una previsione che ritengo si sia rivelata fondata. La relazione non è infatti mancata di una verve critica.

Il programma prevede ora la relazione dell'Avv. Raimondo Zappia, che presenterò a breve, sul tema "Sicurezza pubblica, ordine pubblico e sicurezza urbana". La relazione del Professore richiamava l'esigenza di una professionalità rivolta anche al contrasto di talune condotte di criminalità diffusa. Il Sindaco ricordava come negli ultimi trent'anni si sia verificato un incremento della criminalità. Mi sovviene alla memoria un testo senz'altro conosciuto dagli studiosi di sociologia; è inevitabile a questo punto rivolgermi al Dott. Pinnelli che ci ha raggiunti medio tempore e che saluto. La pubblicazione alla quale intendo fare riferimento è uno studio di Marzio Barbagli, che credo sia docente universitario presso l'Università di Bologna, dal titolo "Immigrazione e reati in Italia". Lo studio risale a qualche anno fa; esso presenta tuttavia, alcune riflessioni che ritengo decisamente condivisibili nel merito e che mi consentono di introdurre la tematica che sarà illustrata dall'Avv. Zappia. La pubblicazione ora citata rileva un dato statistico: l'aumento della criminalità negli ultimi 25/30 anni. Incremento determinato in parte dal comportamento della popolazione autoctona, in parte dagli immigrati. All'aumento della criminalità fa seguito l'accentuazione del senso di insicurezza avvertita dai cittadini. Insicurezza e noi operatori di polizia locale ne siamo assolutamente consci, intanto avvertita non già in conseguenza di una recrudescenza dei cosiddetti reati predatori, ma soprattutto in conseguenza della commissione di reati che potrebbero essere definiti, molto sbrigativamente, di media e lieve gravità. Comportamenti che un'espressione anglosassone definisce soft crime: reati di non eccessiva violenza. Tale formula linguistica evoca fattispecie rilevanti non soltanto sotto l'aspetto penale e dunque comportamenti informati al disvalore criminale, ma anche condotte che, per il nostro lavoro quotidiano conosciamo bene e che determinano, ingenerano e istillano tra i cittadini sentimenti che vanno dall'ira all'indignazione, alla demoralizzazione. Il sentimento di demoralizzazione afferisce, soprattutto i cittadini più deboli, più vulnerabili. Tale situazione comporta le lamentele rivolte agli amministratori locali, compulsati,

verrebbe da dire ogni giorno per porre rimedio a comportamenti non sempre costituenti reato ma costituenti sempre espressione di inciviltà: schiamazzi, molestie alle persone, abbandono di rifiuti ecc...

I criminologi e gli esperti di sociologia criminale, ci insegnano che questi fenomeni sono fenomeni di autopropagazione. E' la teoria del broken window: teoria delle finestre rotte. Se un vetro è rotto e non viene riparato, costituisce condizione di emulazione negativa. Anche gli interventi di riparazione rientrano negli interventi rivolti a perseguire la sicurezza urbana.

Le nozioni di ordine pubblico e di sicurezza pubblica sono nozioni elaborate dalla dottrina amministrativa, che rientrano a pieno titolo nel diritto di polizia e presentano contorni delineati. Più sfumati sono invece i contorni della nozione di sicurezza urbana; una nozione nuova non soltanto sul piano lessicale ma anche ed è ciò che più conta su quello concettuale, della quale ci parlerà l'Avv. Raimondo Zappia del Foro di Torino, che, per ragioni eminentemente professionali è diventato grande conoscitore delle problematiche della polizia municipale. La sua relazione offrirà spunti di interesse non soltanto dogmatico ma proporrà visuali prospettiche anche pratiche.

## **Sicurezza pubblica – Ordine pubblico e sicurezza urbana**

Avv. **Raimondo ZAPPIA**

*Foro di Torino*

Il tema la cui trattazione mi è stata affidata dagli organizzatori presuppone, a mio modo di vedere, l'esame di concetti alcuni dei quali sono stati da tempo ed a lungo affrontati sia dalla dottrina che dalla giurisprudenza: mi riferisco ai principi di sicurezza pubblica ed ordine pubblico. La definizione della sicurezza urbana - come accennava poc'anzi l'avv. Spalla- invece richiede un maggiore approfondimento in virtù della (relativa) novità dell'argomento, delle implicazioni che questa ha con i primi due aspetti e, non ultima, per la difficoltà specifica che si incontra nel collocare compiutamente tale concetto nell'ambito delle norme che disciplinano *lato sensu* l'ordine pubblico.

Il concetto di ordine pubblico, anche questo già lo ricordava l'avv. Spalla, deve essere affrontato avendo come riferimento i principi sanciti dalla

Costituzione e dalle norme dettate in materia dal Codice penale o da leggi speciali. Si discute infatti comunemente di ordine pubblico tanto nell'ambito del diritto pubblico strettamente inteso, quanto in ambito penalistico.

Questo concetto, così come gli altri che ad esso sono più strettamente riferibili, vengono contemplati in un certo numero di norme della nostra Carta fondamentale: è quindi dall'esame di esse che è possibile desumere quale sia il ruolo che il Legislatore costituente abbia inteso affidare all'ordine pubblico nel nostro ordinamento. Senza pretesa di esaustività, possiamo dire che a tal fine assumono rilievo: l'art. 14 ult. comma, che tratta dell'incolumità pubblica in tema di libertà domiciliare; l'art. 13 c. 3, in virtù del quale l'autorità di pubblica sicurezza, ancorché in casi eccezionali di necessità ed urgenza può adottare provvedimenti provvisori destinati ad incidere sulla libertà personale e sulla libertà domiciliare; l'art. 54 nel suo sancire l'obbligo di fedeltà alla Repubblica gravante su ogni cittadino ed il dovere di ciascuno di questi di osservare la Costituzione le leggi; ancora: l'art. 49 che sancisce il metodo democratico all'interno dei partiti politici come condizione per concorrere alla determinazione della politica nazionale. Gli interpreti che si sono occupati delle norme ricordate (ex multis, Pace, Lavagna, Barile) hanno potuto trarne due indicazioni di fondo. La prima è che l'ordine pubblico è tutelato nell'accezione minimale di sicurezza ed incolumità – in conformità delle espressioni usate negli artt. 14, 16, 17 e 41 - ossia come ordine pubblico materiale, condizione di pacifica convivenza immune da violenza; non come ordine pubblico ideale, inteso invece come complesso di principi inderogabili sottratti al dibattito ed alla possibilità di modifica. L'altra delle indicazioni desunte dalla Costituzione riguarda l'ambito di incidenza dell'ordine pubblico ovvero, i diritti di libertà che ne possono venire limitati. Per pervenire alla conclusione che l'ordine pubblico non è un limite generale di tutte le situazioni giuridiche di libertà, ma opera soltanto nei confronti delle libertà di riunione, di circolazione e, (ma soltanto in parte) domiciliare e non può incidere invece sulla libertà di manifestazione del pensiero, sulla libertà religiosa, sulla libertà di insegnamento, sulla libertà personale e sulla libertà di corrispondenza, come assai più ampiamente ricordato da Guido Corso nella voce "Ordine Pubblico" dell'Enciclopedia del Diritto. Quanto invece al concetto di sicurezza pubblica, occorre dire innanzi tutto che esso è stato ampiamente approfondito dalla dottrina pubblicistica e penalistica (non solo italiana) sin da anni lontani. Il risultato di tale analisi sembra potersi individuare in una identificazione del concetto di sicurezza pubblica con la stessa attività di pubblica

sicurezza., da intendersi come funzione di prevenzione dei reati, ovverosia come complesso delle attività poste in essere dall'autorità amministrativa a tal fine (si veda la voce delitti contro l'ordine pubblico, a cura di Giancarlo De Vero, Digesto Disc. Pen.). E ciò consente un collegamento con la normativa: la L. 1/4/1981 nr. 181 (nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza) che ha previsto la disciplina in via generale dell'ordinamento delle forze di polizia; il Codice di procedura penale (artt. 55, 56 e 57) disciplina a sua volta le funzioni e individua gli appartenenti alla P.G.; dal raffronto di tale norme si può desumere la distinzione tra polizia amministrativa di prevenzione e polizia giudiziaria. Entrambi i servizi sono chiamati naturalmente a garantire l'osservanza delle leggi, con la distinzione che la prima è chiamata a prevenire le violazioni della legge e la sua attività si svolge alle dipendenze del potere esecutivo; la seconda si occupa invece della repressione delle condotte costituenti reato e la sua attività si svolge alle dipendenze dell'Autorità Giudiziaria. Si deve segnalare tuttavia che la distinzione di cui sopra non possa essere intesa in senso assoluto, posto che anche la Polizia amministrativa è sempre più spesso chiamata a raccogliere notizie di reato. Si pensi a titolo d'esempio, all'attività dei pubblici ufficiali dipendenti da Inps e Inail.

Il concetto di sicurezza urbana, che è quello forse più specificamente attinente alla giornata di studio odierna, nel nostro Paese cominciò ad essere preso in considerazione verso la metà degli anni novanta del secolo scorso, allorché da oltre oceano, giungevano gli echi del concetto di sicurezza nelle città posto al centro della propria campagna elettorale dall'allora sindaco di New York City, Rudolph Giuliani e sintetizzato nella notissima espressione "*zero tolerance*". Come è noto tale politica aveva la base in uno studio condotto da due criminologi americani (James Wilson e George Kelling) secondo i quali, in estrema sintesi naturalmente, il degrado e la criminalità nelle città degli States aumentavano perché erano costantemente ignorati piccoli, ma importanti segnali della violazione di uno standard minimo della vita civile. Di qui lo sviluppo della teoria della c.d. *broken windows*, che è considerata la base teorica su cui poggia la politica dello *zero tolerance*.

Analizzare la c.d. *zero tolerance policy* impone di adottare, inevitabilmente, un angolo di osservazione che spazia ben al di fuori dell'ambito penal-repressivo, che pure rappresenta l'aspetto maggiormente connaturato a tale "politica", ed in ogni caso quello al quale i mass media hanno riservato maggiore attenzione.

Infatti, malgrado il fenomeno sia poco studiato, anche a causa della sua minore visibilità sul piano mediatico, la *zero tolerance policy* si

accompagna ad una pluralità di interventi di carattere *lato sensu* amministrativo che si collocano al di fuori dell'area afferente alla "sicurezza pubblica". In particolare, la progressiva pervasività degli strumenti di polizia preventiva e di Polizia giudiziaria (si usa questo termine per mera comodità, giacché si è ben consapevoli che negli ordinamenti angloamericani –cc.dd. di *common law*- non esistono forze e strutture di polizia poste funzionalmente e stabilmente alla dipendenza dall'Autorità giudiziaria, come invece prevede l'ordinamento del nostro Paese) va di pari passo con almeno due vistosi fenomeni: si assiste, da un lato, ad una progressiva marginalizzazione sociale dei ceti meno abbienti o degli appartenenti a gruppi etnici, marginalizzazione di cui la politica di tolleranza zero è, al contempo, causa ed effetto; dall'altro, ad una progressiva delega di funzioni, proprie dell'ambito penale e della sicurezza della collettività, da parte dell'amministrazione pubblica verso enti ed organizzazioni private. Non a caso, sotto quest'ultimo profilo, nell'ambito dell'amministrazione penitenziaria degli Stati Uniti, è crescente il numero di istituti penitenziari (specie statali), la cui gestione è affidata a *companies* private.

Tralasciando gli aspetti che non toccano l'oggetto della presente relazione, è invece opportuno soffermare l'attenzione sulle applicazioni più tipiche (e più conosciute, anche per la risonanza datane in Europa) della politica di tolleranza zero, onde cercare di valutarne l'impatto rispetto al bene che questa mira, più o meno dichiaratamente, a tutelare: la sicurezza sociale e l'ordine pubblico, inteso non nel senso giuridico di cui alla prima parte di questa relazione, ma nella sua accezione più squisitamente giornalistica ed intesa ad indicare quell'insieme di misure sia di prevenzione che di repressione attraverso le quali fare fronte a manifestazioni di criminalità particolarmente diffuse.

Non si erra se si sostiene che la politica di tolleranza zero sia manifestazione di una ideologia pan-penalistica (evidente anche in Europa), in forza della quale si ritiene che le manifestazioni di disagio o disadattamento sociale possano trovare efficace e duraturo deterrente solo tramite il ricorso agli strumenti dell'apparato penale dello stato. In tal senso, ad essere colpiti dalla politica di *zero tolerance* non sono tanto le più allarmanti manifestazioni di criminalità (comune od organizzata), ma singoli episodi "devianti" che, di per sé, non apparirebbero necessariamente meritevoli di un intervento del sistema penale, almeno stando all'impostazione classica e retributiva del diritto penale, giacché essi non compromettono beni giuridici di rilievo primario né, tantomeno, beni di rango costituzionale. Così, vengono colpiti con sanzioni penali (talvolta assai pesanti dal punto di vista afflittivo, attesa anche la realtà

carceraria statunitense, mediamente molto peggiore rispetto a quella dell'Europa continentale) non solo quelle condotte che indiscutibilmente (seppur non sempre fondatamente) destano allarme sociale; ma anche condotte che palesano esclusivamente il mancato recepimento di abitudini del vivere civile in comunità, come l'imbrattamento di strade e piazze e gli schiamazzi; fino ad arrivare a condotte che appaiono penalmente irrilevanti, come il mancato attraversamento dei pedoni sulle strisce, o l'usare da parte dei ciclisti la porzione di strisce riservate ai pedoni in luogo della pista ciclabile, o il fumare una sigaretta alla fermata dell'autobus... (i dati sono tratti da L. Wacquant).

L'idea di fondo che anima simili interventi è che la reazione penale immediata (sotto forma di arresto o fermo ad opera delle forze di polizia) sia l'unico strumento per arginare il dilagare di simili forme di "devianza": e, occorre precisarlo, stando ai dati statistici al riguardo, tale politica, sul breve periodo, si dimostra assai efficiente.

Tuttavia, sul lungo periodo, i costi sociali di questi interventi sono maggiori dei benefici apportati alla collettività. Infatti, un sistema di "repressione" di queste multiformi manifestazioni devianti per poter essere efficace ed effettivo (e, si badi, efficacia ed effettività della sanzione sono elementi imprescindibili per il buon funzionamento di questi meccanismi) presenta, innanzitutto, enormi costi "di gestione", in quanto elemento cardine del "controllo del territorio" è dato, da un lato, dall'aumento dei "posti di polizia zonali" e, dall'altro, dall'elevato grado di mobilità degli agenti di polizia, immediatamente pronti ad intervenire. Ciò implica, inoltre, un considerevole aggravio per le realtà metropolitane dei costi "burocratici" necessari al funzionamento di questo apparato capillare di repressione penale. Non a caso, negli ordinamenti municipali e statali degli U.S.A. la via più agevole per gestire lo strumento operativo è stata quella del decentramento amministrativo delle funzioni, che spesso, però, si è tramutata in una vera e propria autonomia da parte dei funzionari dirigenti della polizia a livello locale: da qui, il concreto rischio di una gestione atomistica e diseguale della polizia, con il conseguente fenomeno di repressione selettiva e disomogenea delle manifestazioni criminali. Come correttamente sostenuto nell'intervento precedente dal Prof. Scapini, è necessario avere una gestione delle forze di polizia che sia la più omogenea possibile.

Secondo alcuni osservatori (si veda Lemmi, *zero tolerance* inefficace nel lungo periodo, in *Diritto penale e processo*, 2000), alla distanza, la "cura Giuliani" non può essere considerata efficace. Da un lato le statistiche dicono che dopo un primo periodo di regressione massiccia dei fatti

criminosi, negli anni successivi si è assistito ad un nuovo importante aumento degli episodi di grave criminalità (addirittura con un aumento significativo degli omicidi), nonché, ed è l'aspetto veramente più inquietante, all'incremento della violenza giovanile, ciò proprio ciò che si pensava di poter controllare più agevolmente.

A ciò si aggiunga, dall'altro lato, che gli atteggiamenti che la *zero tolerance* comporta finiscono per provocare consistenti danni alla stessa immagine ed alla credibilità delle forze dell'ordine, provocando un allontanamento dei cittadini dalla collaborazione con le stesse, elemento invece indispensabile per la riduzione dei tassi di criminalità nel lungo periodo.

Allora, se come si è visto, i risultati a lunga scadenza non sembrano premiare i fautori della c.d. *zero tolerance*, sarà opportuno cercare di costruire un modello adeguato alle esigenze del nostro Paese, che sia in grado di dare stabilmente risposte positive alle domande di sicurezza che vengono dai cittadini. Una risposta che sia anche adeguata alle sfide che la criminalità con sempre maggiore arroganza e prepotenza lancia.

In quest'ottica – che certamente dovrà superare la visione della polizia locale come forza di polizia di serie B- sarà indispensabile una sempre maggiore preparazione professionale degli operatori di Polizia Municipale. Si tratterà di trovare un punto di equilibrio tra chi pensa che il compito della Polizia locale sia esclusivamente quello di occuparsi delle violazioni al Codice della Strada, magari con particolare attenzione ai divieti di sosta, e chi invece ritenga che gli appartenenti alla polizia locale debbano trasformarsi in altrettanti Rambo, chiamati a fare concorrenza magari a reparti ad elevata specializzazione delle forze di polizia dello Stato. Verosimilmente questo punto di equilibrio è rinvenibile da un lato in una sempre maggiore professionalità degli appartenenti alla polizia locale, dall'altro nella realizzazione di un raccordo ancora più stretto di quello attuale con le forze di Polizia dello Stato, pur nel rispetto di quello che sono le funzioni di ciascuno dei soggetti chiamati a fornire "sicurezza" ai cittadini.

Proprio in tale direzione alcune amministrazioni regionali e locali hanno firmato protocolli d'intesa con il Ministero dell'interno, in materia di sicurezza urbana. (la Regione Veneto, la Regione Toscana, il Comune di Torino, quello di Vercelli, solo per citare alcuni esempi). Tali protocolli prevedono in generale alcuni punti qualificanti:

- la realizzazione di sistemi integrati informativi finalizzati alla raccolta dei dati relativi alla sicurezza;

- la predisposizione di adeguate misure finalizzate alla creazione di un sistema di coordinamento delle centrali delle forze di Polizia dello Stato e della Polizia Municipale;
- l'attività di sostegno per la qualificazione professionale degli operatori della sicurezza;
- la promozione di accordi locali sulla sicurezza.

Nell'ambito di un incremento della qualificazione professionale per gli operatori di polizia locale si deve ricordare che, non per parlare bene del "padrone di casa", la Regione Piemonte con la sua Direzione Affari Istituzionali e Processo di Delega Settore Polizia Locale è da tempo impegnata proprio in questa direzione.

Da ultimo appare opportuno un cenno alla recente l.r. Lombardia nr. 73 approvata nella seduta del 2/4/03 ed intitolata: Riordino e riforma della disciplina regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana.

Il complesso articolato (che "pone la sicurezza urbana tra le condizioni primarie per un ordinato svolgimento della vita civile, così art. 1) prevede una minuziosa disciplina dell'Organizzazione e funzioni del servizio di polizia locale. In essa una particolare attenzione è rivolta alla formazione del personale. Non solo attraverso la valorizzazione di due momenti di formazione, già proficuamente sperimentati anche in altre realtà regionali (tra queste il Piemonte), da realizzarsi all'atto dell'inserimento in organico, con la previsione di frequenze obbligatorie a corsi in assenza dei quali il personale non può essere impiegato in servizio esterni e, successivamente, attraverso la frequenza a corsi di aggiornamento promossi ed organizzati dalla Regione. Ma anche attraverso la novità rappresentata dalla previsione contenuta nell'art. 41 circa l'istituzione di una Accademia per gli ufficiali ed i sottufficiali di polizia locale. A questo proposito è opinione di chi parla che sarebbe opportuno un coordinamento tra le Accademie (ove istituite anche da altre Regioni) ovvero comunque tra i centri di formazione di alta specializzazione, allo scopo di avere una preparazione uniforme sul territorio nazionale degli appartenenti ai vari Corpi o Servizi di Polizia locale.

Accanto a questi interventi la nuova normativa regionale in esame prevede il perseguimento della finalità di ottenere la sicurezza urbana attraverso la realizzazione di progetti finalizzati a garantirla. Nell'analisi e nella definizione di tali progetti si riscontra che essi debbano essere *"finalizzati all'ottenimento dei più alti livelli di sicurezza urbana, al risanamento di aree ad alto tasso di criminalità e allo sviluppo di azioni positive di carattere sociale"* (art. 26).

A questo punto penso si possa correttamente trarre la conclusione che non sia possibile elaborare e promuovere un concetto di sicurezza urbana soltanto sul piano dello sviluppo delle politiche di contrasto alla criminalità: queste sono non solo necessarie ma indispensabili: Accanto ad esse però le amministrazioni dovranno saper trovare risorse economiche e volontà per realizzare serie politiche sociali che diano modo alle fasce più emarginate della popolazione di comprendere non soltanto che il crimine non paga, letteralmente, non è remunerativo, ma che è possibile condurre una vita decorosa restando nell'onestà. Una sfida non certo facile da vincere. Ma è indubbio che la realizzazione di città più vivibili, più a misura d'uomo, passi anche attraverso una lotta, senza quartiere è il caso dire, a chi ritiene di potere impunemente ed alla luce del sole porre in essere condotte devianti. Per esprimere un concetto: riprendere, dove necessario, il controllo del territorio. A questo fine sarà certamente indispensabile un coinvolgimento della cittadinanza (specie nelle sue forme associate) nei vari progetti ed un sempre maggiore impegno degli appartenenti alla polizia locale sia sul piano più strettamente operativo che per il mantenimento e l'aumento del livello di professionalità già acquisita dagli operatori.

### **Coordinatore dei lavori**

**Avv. Giorgio SPALLA**

*Comandante della Polizia Municipale di Vercelli*

Ringrazio l'Avv. Zappia per la sua puntuale, analitica e apprezzata relazione.

Esaurita la sessione dedicata agli aspetti più giuridici delle tematiche, passiamo agli ulteriori interventi. L'ordine della scaletta prevede ora l'intervento del Dott. Stefano Bellezza sul tema: "La Regione Piemonte: competenze e responsabilità" alla luce dell'attuale quadro normativo. Questa mattina abbiamo più volte sentito riferimenti alla nuova legge della Regione Lombardia in materia di sicurezza urbana. Devo onestamente rilevare con piacere che la Regione Piemonte e ciò lo affermo non già per spirito campanilistico ma per amor di precisione e di verità, è stata antesignana rispetto a molte altre regioni italiane, tant'è che ha legiferato in materia di polizia locale sancendo concetti estremamente

nuovi e poi recepiti sia dalle leggi Bassanini che dalle normazioni che si sono succedute nel tempo.

Sin dal 1987, anno di approvazione della Legge Regionale n° 58, noi operatori di polizia municipale piemontesi avevamo preso confidenza con termini quali fidelizzazione del cittadino, per usare un'espressione lessicale oggi di moda; l'instaurazione con i cittadini di rapporti di fiducia costituisce infatti, ai sensi della citata legge regionale, uno degli aspetti principali della professionalità. La Regione Piemonte ha proseguito efficacemente nei percorsi di formazione del personale e il Dott. Stefano Bellezza, che immagino non abbia bisogno di ulteriori presentazioni potrà esporre i risultati conseguiti e affrontare il suo intervento con la franchezza che contraddistingue da sempre le sue esposizioni. Ringrazio il Dott. Bellezza ancora una volta per l'iniziativa e cedo a lui la parola.

## **La Regione Piemonte, competenze e responsabilità alla luce dell'attuale quadro normativo**

**Dott. Stefano BELLEZZA**

*Dirigente Settore Polizia Locale – Regione Piemonte*

Non è facile riprendere dopo un intervallo, ma bisogna procedere, sviluppo un ragionamento affrontato stamattina che porta ad esaminare alcune questioni emerse in maniera sostanziale.

Chi mi ha preceduto, ha visualizzato alcune situazioni sia da un punto di vista teorico sia con riferimenti pratici.

Cercherò di seguire più le linee pratiche, partendo da alcune considerazioni che ormai sono definite. In un suo recente studio, il CENSIS ha rilevato che in Italia pur non mancando programmi di prevenzione e sostegno in tema di sicurezza, manca una politica organica e diffusa, oltre ad esserci confusione sui soggetti a cui assegnare esplicitamente la titolarità ed il coordinamento delle politiche e delle azioni sociali; questo era un elemento che stamattina veniva evidenziato a livello teorico, ma su ciò abbiamo una controprova, che sono le analisi fatte.

Possiamo dire in premessa una cosa: alcuni anni addietro la situazione era ancora peggiore, tant'è che l'argomento sicurezza delle città era fronte di conflitto tra poteri pubblici. Quella situazione è durata

sostanzialmente fino al 1999, quando con l'introduzione del Decreto legislativo 279 si iniziarono a fare alcuni passi avanti, in direzione di una partecipazione di vari attori alla gestione della sicurezza.

Infatti, in attuazione di quel disposto, i Presidenti delle Province ed i Sindaci dei Comuni capoluogo di provincia, entrarono di diritto come membri nei Comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Analogamente i Sindaci degli altri Comuni, da allora, vi possono partecipare quando il Comitato discute di problemi del loro territorio. Si cercò così di avviare, tramite il provvedimento legislativo, una politica concertata della sicurezza.

I programmi di sicurezza urbana prevedono, in molti casi, un raccordo tra le Amministrazioni centrali e quelle locali, lasciando a queste ultime l'ideazione e la realizzazione degli interventi; questo ha fatto sì che si realizzasse una crescita di protagonismo degli Enti Locali in materia di sicurezza e questo va sottolineato: si tratta di una materia che non era e non è strettamente di competenza degli Enti Locali.

Tutto questo è stato determinato da due fattori: uno lo ha ricordato prima il prof. Scapini, con una battuta. Una delle situazioni che ha sicuramente determinato questa sovraesposizione dell'Ente Locale è stata quella dell'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Regioni. L'elezione diretta ha accresciuto il loro potere.

Questo maggior contatto con i cittadini ha fatto sì che le Amministrazioni locali scegliessero questa strada; a questo va ad aggiungersi la riforma in senso federale dello Stato, anche se, come ci è stato illustrato prima, questa riforma non è assolutamente decollata, ma la vedremo dopo. Tra l'altro noi ci troviamo con una riforma costituzionale approvata, un'altra riforma costituzionale in iter e l'applicazione delle normative della prima riforma costituzionale non sono state messe in essere, quindi si rimane in una situazione di ampio stallo.

La seconda motivazione di questa sovraesposizione è proprio il significato che ha assunto il concetto di sicurezza a 360°, che veniva ricordato prima dall'avv. Zappia, quindi non solo più di prevenzione penale, di repressione dei reati, ma di vere e proprie politiche di interventi pubblici di promozione e tutela della legalità. Questa è la grossa novità.

Per fare questo si sono adottati strumenti innovativi, quali i protocolli d'intesa ed i contratti di sicurezza che venivano già ricordati. Anche se questa proliferazione di protocolli e contratti ha fatto sì che molti si svuotassero di fatto. Ciò perché un contratto è una cosa che viene, lo dice il termine stesso, contrattata; in molti casi i contratti non sono stati contrattati, sono stati solo firmati. In una situazione come questa, dove

questo Comune (Beinasco) sta in un contratto con altri 17, anzi in un protocollo con altri 17-18 Comuni della Provincia, che hanno esigenze e situazioni diverse, ciò può andare bene, credo però, che vadano studiati degli interventi più specifici per il singolo Ente, soprattutto perché in questa situazione diciamo, uno dei contraenti è lo Stato, lo Stato sostanzialmente non contratta.

Per mio diletto li ho comparati gli 80 e più protocolli che si sono siglati in Italia, sono tutti uguali. Allora c'è qualcosa che non funziona. Certo possiamo dire che c'è stato un passo avanti ed è positivo, figuratevi, ogni passo avanti è una cosa positiva, soprattutto in un campo quale la sicurezza.

Tutto questo ha fatto sì che nel tempo crescesse una situazione che ha portato alle modifiche del Titolo V, della Costituzione, che venivano ricordate, aprendo così un nuovo scenario per la ripartizione, pur nella confusione, dei compiti fra i diversi livelli istituzionali e, in questo contesto, si inserisce il documento di indirizzo, approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dall'ANCI nel giugno 2002.

Mi soffermo un po' su questo documento, perché fissa i principi di base di una proposta di Legge nazionale e qui ricordo quanto diceva prima il prof. Scapini: le Regioni hanno chiaramente capito che manca una Legge cornice, una Legge quadro, un elemento che permetta di gestire quelle che sono le competenze specifiche delle singole Regioni, all'interno di un contesto che non sia quello di venti Regioni, venti situazioni diverse. Quindi, questo documento, che è stato redatto nel giugno 2002, fissa i principi base di una proposta di Legge nazionale, di coordinamento in materia di ordine pubblico, di sicurezza e Polizia Amministrativa locale e individua alcuni punti fondamentali nella necessità di:

- richiamare e disciplinare specifici strumenti di concertazione interistituzionale quali i Protocolli, o gli Accordi di programma;
- definire ruoli e finalità delle sedi istituzionali di confronto e di concertazione tra città, Regioni e Autorità provinciali di sicurezza pubblica, l'ipotesi del documento è quella di restituire al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica la sua originale funzione e composizione e di prevedere, invece, a livello provinciale e regionale, la convocazione periodica di Conferenze provinciali e regionali per la sicurezza. La convocazione di queste Conferenze avviene per iniziativa del Sindaco del capoluogo e del Prefetto nel caso del livello provinciale e del Presidente della Regione e del Ministro dell'Interno nel caso di una Conferenza regionale.

- la possibilità di definire misure di accompagnamento in grado di dare concretezza al processo di realizzazione di politiche integrate di sicurezza urbana (ad esempio, la possibilità per i Sindaci di convocare incontri con i responsabili delle forze dell'ordine per scambi d'informazioni, individuare le priorità e concordare le iniziative d'interesse comune). Voi tutti sapete che quell'operazione che veniva suggerita, di fare azioni comuni con le altre forze di Polizia, diventa difficile nel momento in cui l'Amministratore locale non ha la possibilità di convocare, di chiedere la partecipazione delle altre forze o di fare tutto il passaggio dal comitato provinciale e ridiscendere;
- prevedere l'obbligo per lo Stato di identificare, nell'ambito delle forze di Polizia a competenza generale, le risorse destinate alla sicurezza dei diversi territori provinciali e di doverlo comunicare periodicamente ai Sindaci e ai Presidenti di Regione;
- creare una struttura tecnica nazionale in grado di sostenere il processo di realizzazione di un sistema integrato di sicurezza attraverso ricerca, monitoraggio, divulgazione e consulenza.

Oggi l'ANCI, l'associazione dei Comuni; l'UPI, l'Unione delle Province Italiane e la Conferenza delle Regioni stanno lavorando su una proposta di legge che ha per titolo: "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e Polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza", nella quale si evidenzia una più stretta aderenza al contenuto costituzionale vigente, con l'enfaticizzazione degli elementi da cui far derivare quella forma particolare di coordinamento che è l'integrazione delle politiche.

Questo è quanto sul piano più che legislativo, diciamo della buona volontà, si sta esprimendo; credo sia un passo avanti che sta cercando di recuperare quelle situazioni che venivano prima evidenziate.

C'è da segnalare un altro fatto positivo: accanto a queste iniziative degli Enti locali, è stata attivata, in questi anni, la cosiddetta Polizia di prossimità: anche qui non si hanno ancora idee chiare neanche sulla denominazione: chi la chiama Polizia di prossimità, chi la chiama di quartiere, ... ogni parola ha un proprio significato, per cui prendiamo atto che anche sui termini non concordiamo.

Quindi alla base vi è una filosofia d'intervento che implica una modifica delle quotidiane modalità operative della Polizia, l'operatore delle forze dell'ordine destinato al controllo del territorio deve porsi come parte attiva di un più diretto e costante rapporto con la cittadinanza, consolidando la propria presenza nei luoghi in cui svolge il servizio,

rendendosi un punto di riferimento alle aspettative dei cittadini nel campo della sicurezza.

Dobbiamo però essere chiari: la Polizia di prossimità, come il vigile di quartiere, non risolve *ipso facto* i problemi che interessano un corpo di Polizia nei suoi rapporti interni ed esterni.

C'è un primo problema che è quello dell'insicurezza, anzi il sentimento di insicurezza rappresenta un fenomeno particolarmente complesso e che vivono tutti i cittadini. L'insicurezza si caratterizza infatti per la varietà e l'insieme dei fattori che concorrono a costituirla, è inserita nell'ambito della qualità della vita, è variamente correlata con parametri individuali e collettivi, psicologici, sociali, culturali, oggettivi e soggettivi, esperienze personali talora significativamente coinvolgenti, ma anche con voci, chiacchiere, pregiudizi e vere e proprie fantasie.

Nell'esame dei pochi dati statistici attualmente presenti, si rileva che l'attività della Polizia di prossimità non ha abbassato i tassi di criminalità, nelle porzioni di territorio interessate da quel servizio. Ha contribuito però a rendere più forte il sentimento di sicurezza; questo è il dato positivo, il dato forte, il dato che ci deve mettere sull'avviso di dover sviluppare sempre di più politiche di questo tipo.

E' indubbio che un contributo a questa Polizia di prossimità può essere dato dalla Polizia Municipale e dalla sua evoluzione che non può essere scissa dalla storia del territorio dove essa opera, chiaramente ci va però un tipo di rapporto diverso. Permettetemi, non penso che possa essere accettabile il fatto che la direzione generale dell'arma dei Carabinieri dia disposizioni al suo personale, a cui è attribuita la funzione di carabiniere di quartiere, che se ci sono problemi di tipo viabile, di rivolgersi ai "vigili urbani" perché si vuole sia così che si risolva il problema, l'applicare le regole alla viabilità è cosa risaputa che non attira la simpatia dei cittadini. Il calendario della Polizia di Stato, credo nella vignetta del mese di aprile, cita: "i cittadini vogliono più Polizia meno Polizia stradale" quando non li ferma la stradale. E' chiarissimo il perché e a voi che siete operatori non c'è nulla da spiegare su questa questione.

Noi sappiamo che il problema della viabilità è una tematica estremamente pericolosa e soprattutto porta a dei ragionamenti di tipo diverso che possono vanificare tutto un certo tipo di lavoro, è indubbio, quindi, che la Polizia Municipale possa apportare un suo contributo, una sua esperienza in questa attività.

Da questa presa di coscienza si può capire la diversità che spesso si coglie nei modi di operare dei vari Comandi di Polizia Municipale, pur legati nell'unicità della normativa.

Con fondazioni più o meno lontane dai giorni d'oggi, una cosa unisce le varie Polizie Municipali: la loro origine come guardie municipali.

Veniva prima ricordato dal professor Scapini, che la Polizia Municipale è una figura vicina alla gente, che ha delle esperienze da raccontare, che fa parte della nostra storia ed è tuttora presente in alcuni nostri paesi.

D'altra parte se l'agente di Polizia Municipale fosse quello di una volta, la guardia del Comune, oggi non ci troveremmo a fare riflessioni su Polizia e vigili di quartiere, bastava andare a piedi, bastava continuare a fare quel lavoro in quella maniera, non scimmiettare le altre forze di Polizia e questo discorso oggi non ci sarebbe. Quando negli anni '50 le altre forze di Polizia hanno cominciato a motorizzarsi c'è stato un inseguimento alla motorizzazione, che hanno portato la gente e soprattutto i vigili, a fare i lavori di altri e gli altri a fare lavori di altri ancora, però il problema si sta seriamente ponendo.

Tuttavia molti guardano lontano, anche geograficamente: oggi sembra andare tanto di moda il "Bobby" inglese, il poliziotto di prossimità, quello che sta vicino alla gente, domani andrà di moda la Polizia americana o andrà di moda la Polizia tedesca e forse ancora quella svizzera. Ognuno ha i propri modelli.

Oggi abbiamo voluto portare un'esperienza, è giusto fare delle esperienze culturali, portare degli esempi di altre situazioni.

Verrà, nel pomeriggio, un Dirigente della Polizia di Catalogna che è una Polizia regionale, una Polizia autonoma. Noi non potremmo mai avere una Polizia come loro, perché i "mosso de squadra" esistono dal 1758 nella loro realtà. E' vero che c'è stato un periodo nei cinquant'anni del franchismo, che queste squadre furono sciolte, ma il giorno dopo la caduta del franchismo, ci fu la richiesta da parte della gente di ritornare al "mosso de squadra", perché fa parte della loro storia, fa parte del loro DNA.

Pensate che in Catalogna, ma lo racconteranno loro, stanno espellendo la Polizia di Stato, si sta costituendo questa Polizia regionale, autonoma, che esiste già, è un percorso che entro, credo, l'anno 2007-2008 non debba più agire sul suolo della Catalogna, un solo agente di Polizia nazionale, a meno che un gruppo molto ristretto che si occuperà di reati nazionali, azione che da noi non potremmo assolutamente applicare, sarebbe come dire ai Carabinieri o alla Polizia di Stato: prendete armi e bagagli e andate via.

Vuole anche dire che in quella realtà, non è accettato che il personale passi dalla Polizia di Stato ai "mosso de squadra", è un'altra storia, hanno tirato una croce sopra alle Polizie nazionali.

Non è questo il dibattito nel nostro Paese.

Troppo spesso, però, siamo portati a ritenere che quello che viene da fuori confine sia sempre bello e perfetto, il più delle volte senza fare una analisi più complessa del sistema in cui questa figura opera, della cultura di cui fa parte, citavo prima il bobby inglese, quindi appartenente alla cultura anglosassone tanto diversa dalla nostra anche nel modo di concepire il rispetto delle regole, l'atteggiamento verso la legge, le consuetudini, gli stili, pensiamo solo alle code per accedere negli uffici pubblici o per salire sui tram, credo sia totalmente diverso.

Allora ci si può domandare se il copiare questa particolare figura sia la risposta giusta alla richiesta di sicurezza e presenza che oggi ci rivolge il cittadino.

La giungla di norme, i sempre maggiori impegni che vengono richiesti agli operatori della Polizia Municipale rendono non vincente l'opera di frazionamento delle risorse umane e di conoscenza.

Nel nostro Paese abbiamo varie figure professionali che operano per la prevenzione e la repressione: le forze dell'ordine.

Il professor Scapini ricordava prima che sono sotto organico: sì è vero, sono sotto organico, però il nostro Paese ha un agente ogni 154 abitanti, cioè un dato del genere dovrebbe dire che non dovrebbe succedere niente in questo Paese. Un agente ogni 154 abitanti, considerando i bambini e considerando gli anziani, dovrebbe significare che tutto il territorio è sotto controllo.

Ben venga la specificità nei campi su cui operare, ma è nella sinergia delle varie forze di Polizia, nel mettere in comune le proprie esperienze che realmente si può dare una risposta alla gente comune.

Per la Polizia Locale è cominciato un cammino di ristrutturazione, di formazione e acquisizione di nuove strumentazioni.

Queste nuove strumentazioni hanno aiutato nei compiti burocratici e semplificato certe procedure amministrative, ma quello su cui si sta puntando principalmente è la formazione.

Per formazione non si deve intendere solo l'acquisizione di conoscenze pertinenti al lavoro della Polizia Municipale, ma il cercare di conoscere il proprio ruolo, le proprie funzioni; troppo spesso si dimentica che chi indossa la divisa è un uomo o una donna.

Non si nasce agente di Polizia Municipale e nessuno può insegnare cosa significa esserlo.

E' difficile anche garantire sicurezza se non ci si sente sicuri nel modo di operare.

Su questi concetti la Regione ha cercato di concentrare la sua attività fin dal lontano 1984, come ricordava l'Assessore, si è partiti con corsi base

di auto difesa e di tecniche operative, che sono stati affiancati a tutti gli altri corsi.

Quindi con falsa modestia voglio dire che la riforma della Polizia Municipale effettuata in Regione Lombardia, tanto per fare le venti repubbliche, non ci interessa, perché dopo venti anni arriva alla conclusione cui noi siamo arrivati prima, cioè non porta un valore aggiunto neanche nell'immagine ed è un altro aspetto sotto gli occhi di tutti: le nostre macchine dal 1991 hanno come colore di riconoscimento il verde.

La Regione Lombardia, nella riforma che ha approvato, ha scelto per i suoi veicoli il colore verde, ma questo perché? Perché tutto sommato, quando abbiamo considerato i colori, non abbiamo ragionato sulla base di cosa piaceva ad uno o all'altro, abbiamo chiesto a chi faceva le vernici, qual'era il colore che si vedeva di più in un contesto ambientale, quale poteva essere il Piemonte.

Ci hanno dato tre classificazioni di colori, ci hanno dato, cioè, una lista di dieci colori con tre colori in testa, il primo era il giallo, un giallo molto carico, ma non abbiamo osato adottarlo; il secondo era il rosso-arancione delle Croci Rosse, dei Vigili del Fuoco e quindi non potevamo adottarlo; il terzo colore era il verde che abbiamo adottato.

Quindi questa è la storia di quel colore e questo colore oggi ci viene copiato.

Noi, però, abbiamo costruito in questi anni dei passaggi, passaggi che hanno portato anche a dare alla Polizia Municipale, seppur divisa nei Comuni, un'immagine complessiva. C'è da chiedersi tutte le volte che si rompe lo schema di questa visione, di chi sia la responsabilità. Essa è dei vigili stessi, dei Comandanti stessi, dei vigili che non si vestono come dovrebbero vestirsi, dei Comandi che scelgono delle attrezzature che non sono previste dalla legge, come i cupolotti delle autovetture ed altre cose che si vedono in giro; allora quando si rivendica un'immagine, un ruolo, una consistenza, la prima cosa è quella di dare un'immagine uguale dappertutto.

Chi si assume la responsabilità di scegliere cose diverse, si assume anche la responsabilità di rompere questa immagine e allora su questa bisogna che siano molto, molto chiari.

Per ritornare al discorso di prima della formazione, quindi per rendere più sicuri quelli che devono operare, su questo si è partiti a fare corsi di tutte le tipologie, dalla difesa fisica alle tecniche operative, dall'andare a fare i corsi prima di andare a fare i vigili di quartiere o l'agente di prossimità, non ci si improvvisa un bel mattino dicendo: "divento vigile o agente di prossimità", bisogna avere delle preparazioni ad hoc.

Abbiamo fatto dei corsi tipo, continuiamo a farne e credo che questo possa portare ad un aumento della professionalità.

La professionalità di ogni Agente, Istruttore, Ispettore, Dirigente, non solo è il biglietto da visita della Polizia Municipale, ma dell'intera città, perciò la formazione deve essere completa e tale che renda gli operatori consapevoli anche degli obiettivi che si pone l'amministrazione comunale, alla quale è assegnato il compito della cura degli interessi della comunità locale.

Però bisogna anche essere chiari su questo: l'amministrazione comunale che sceglie che la sua Polizia municipale si organizzi come Polizia di quartiere, di prossimità, deve anche capire che deve rimettere in discussione la sua organizzazione complessiva dell'Ente comunale.

Mi spiego: se un agente di Polizia Municipale che viene inviato a fare il lavoro di quartiere, segnala una buca, se l'ufficio tecnico in 24 ore, 48 ore al massimo, non ripara questa buca, quel vigile di quartiere, in quel quartiere, è spacciato, perché la gente dirà: "cosa vado a parlare con quella figura incompetente che non riesce neanche a farmi chiudere la buca?"

Quindi le Amministrazioni che scelgono questa modalità di intervento, devono pensare di rivedere completamente la loro riorganizzazione, la loro organizzazione interna, questo vuol dire che l'intervento della Polizia Municipale deve essere un intervento prioritario, dove tutti gli altri uffici comunali si devono mettere dietro, non davanti, si gioca su tutto questo.

Se la Polizia Municipale chiede l'intervento degli assistenti sociali, gli assistenti sociali devono intervenire e intervenire subito e risolvere il problema, questo vuol dire che dobbiamo fare un ragionamento ed un'attuazione che non sia solo di facciata, non sono le 546 postazioni di Carabinieri di quartiere o di agente di prossimità che lo Stato ha previsto in tutta Italia, non è la passeggiata in via Roma, è il lavoro duro di tutti i giorni sulla strada, nel quartiere, nella circoscrizione, nelle periferie.

Quindi tutto questo necessita anche di una riorganizzazione, un contare di più da parte delle Polizie Municipali.

La formazione da sola potrebbe non bastare, quindi, se non proceduta da adeguate tecniche di selezione del personale, che entra a far parte della Polizia Municipale.

Vestire un'uniforme rende immediatamente visibili e distinguibili ponendo in qualche misura al centro dell'attenzione e, dunque, continuamente sotto "giudizio" da parte della gente, questo sarà ancora più vero.

La valorizzazione delle funzioni svolte dalla Polizia Municipale, quindi come più volte è stato detto, sia dal Presidente On. GHIGO, sia dall'Assessore LARATORE, non passa da una sua regionalizzazione o dallo stravolgimento dei compiti con un trasferimento all'area delle Polizie di sicurezza, bensì da un pieno riconoscimento della loro importanza.

La Polizia Municipale non riveste un ruolo minore rispetto alle Polizie Statali, ma semplicemente differente.

Esattamente come sono state previste funzioni diverse tra Stato, Regioni ed Enti Locali, in un'idea di diffusione dei poteri sempre più orizzontale e sempre meno gerarchica e verticale.

La Regione intende favorire l'azione degli Enti Locali e l'unitarietà degli interventi formativi, di ruolo, di appartenenza della Polizia Municipale.

Questo è l'impegno della Regione Piemonte e questo è quanto sta facendo in tutti questi anni. Grazie per la vostra attenzione.

## **Coordinatore dei lavori**

*Avv. Giorgio SPALLA*

*Comandante della Polizia Municipale di Vercelli*

Grazie al Dott. Bellezza per il suo intervento che ha messo in evidenza alcuni aspetti pratici con i quali ci dibattiamo ogni giorno.

Durante il suo intervento è stato anticipato il tema del pomeriggio sulla polizia di prossimità: mantenere agenti in servizio nei quartieri senza che l'Amministrazione Comunale sia in grado di offrire risposte alle richieste dei cittadini può senz'altro riuscire di nessuna utilità e demotivare gli agenti adibiti a questo servizio.

L'intervento che seguirà sarà tenuto dal Dott. Livio Pinnelli. Il relatore tratterà degli aspetti psicologici e sociologici della sicurezza. Credo che il titolo del suo intervento sia sufficientemente eloquente. Durante le relazioni che si sono sino ad ora susseguite, abbiamo avuto modo di rilevare che la nozione di sicurezza urbana si configura come una nozione di border line: una nozione di confine tra interessi di natura giuridica, affrontati dall'Avv. Zappia e interessi di natura sociologica e psicologica. Operare nel campo della polizia di prossimità significa, per dirla con un'espressione usata dal Dott. Pinnelli in altri convegni,

proporre un'organizzazione rivolta a sviluppare le competenze relazionali e sono convinto che lo sviluppo delle competenze delle relazioni costituisca il filo conduttore e il criterio informatore della strategia della sicurezza urbana. Sviluppare le competenze delle relazioni vuol dire affrontare la tematica e l'organizzazione della polizia di prossimità in modo puntuale, tecnico, che non lasci spazio ad alcun approccio estemporaneo. Credo voglia anche dire sviluppare quella che con un'espressione di moda viene definita la proattività della polizia. Il sostantivo proattività si contrappone ad un altro termine: la reattività della polizia.

Recenti studi hanno dimostrato che tanto negli Stati Uniti che in Europa soltanto il 5% delle denunce di reato è il risultato della proattività della polizia, vale a dire di quella attività che con gergo tecnico definiamo di iniziativa. Ciò sta ad avvalorare, ancorché non se ne avverta il bisogno, il concetto che poco fa ha espresso il Dott. Bellezza. Le motivazioni che spingono la persona offesa dal reato a presentare denuncia sono le più svariate; è evidente che maggiore è la fiducia che i cittadini serbano verso la polizia, maggiore sarà il numero dei reati denunciati. Guadagnare la fiducia dei cittadini e questo non è un luogo comune, significa compiere rilevanti passi in favore dell'autorevolezza della polizia. Per rimanere alla polizia locale, guadagnare la fiducia dei cittadini vuol dire adoperarsi fattivamente perché alcune condotte di conflittualità siano smorzate. Non posso non ricordare i corsi interforze di mediazione dei conflitti organizzati dal Settore Polizia Locale della Regione Piemonte. Apparire autorevoli agli occhi dei cittadini significa saper cogliere i comportamenti costituenti spie di situazioni di disagio, segnatamente in danno dei cittadini più vulnerabili. Restituire, istillare alla e nella gente la fiducia verso gli organi istituzionali contribuisce ad aiutare le persone a non subire ingiustizie. Voglio ricordare un concetto di Aristotele che, nella Retorica affermava, riporto il concetto come lo ricordo, che si tende a commettere ingiustizia proprio nei confronti delle persone più vulnerabili, cioè nei confronti di quelle persone che non hanno la possibilità di sostenere contenzioso, dovendo, necessariamente, cedere a compromessi e subire, pertanto ingiustizie. Credo che lavorare per una polizia di prossimità voglia anche dire oltre che essere fattori di sicurezza in senso generale, aiutare le persone a non subire ingiustizie. Sono convinto che siano necessari progetti mirati, il Dott. Pinnelli ha maturato una esperienza in tali progetti e non ha certo bisogno di essere ulteriormente presentato, in quanto volto noto alle polizie locali. Mi sono volutamente dilungato in questa presentazione perché guardavo con ansia il protrarsi delle operazioni tecniche necessarie per l'intervento del Dott. Pinnelli; vedo che le stesse sono finalmente ultimate e con grande sollievo invito il relatore a prendere la parola.

**Aspetti psicologici e sociologici della Sicurezza - dalla gestione della centrale operativa alla gestione e soluzione dei problemi sul territorio**

Dott. *Livio PINNELLI*

*Sociologo*

*Identificare le prospettive della “governance” globale nei prossimi decenni significa discernere potenti tensioni, profonde contraddizioni, e paradossi che lasciano perplessi. Significa cercare l’ordine nel disordine, la coerenza nella contraddizione, e la continuità nel cambiamento. Significa affrontare processi che nascondono sia crescita sia decadenza. Significa cercare autorità che sono oscure, confini che sono fluidi, e sistemi di governo che stanno emergendo.*

*James Rosenau*

Nel principiare in questo seminario di studio dedicato alla sicurezza, e in particolare a quella urbana, con riferimento al ruolo della Polizia locale nella sua cifra più visibile che è quella di formare e modellare il cittadino con il quale quotidianamente si relaziona, si può affermare che *noi siamo la sicurezza che abbiamo dato.*

Ogni giorno il mondo in cui viviamo ci pone di fronte a nuovi interrogativi. La vita economica e l’innovazione tecnologica, le trasformazioni sociali e le loro conseguenze sulle persone, ci obbligano a fare i conti con problemi inediti, spesso inquietanti, e a rivedere categorie e abitudini mentali radicate da tempo. Davanti ad una realtà sempre più complessa e veloce, è però importante non lasciarsi vincere dalla sensazione che tutto sia diventato troppo complicato e che sia meglio lasciare la parola agli esperti di settore.

Il sostantivo “sicurezza” ha come origine etimologica il latino *sine cura*, che indica l’assenza di una preoccupazione esistenziale. La sicurezza è un bene primario, e in senso elementare, coincide con la sopravvivenza. Senza scivolare in una visione antropomorfa delle organizzazioni umane, possiamo presumere che quando un individuo identifica il suo benessere con un certo gruppo, è il gruppo stesso a sviluppare dei comportamenti mirati alla sopravvivenza non troppo dissimili da quelli biologici.

Sviluppare una riflessione su questi temi comporta un viaggio sotterraneo all’interno delle nostre istituzioni che hanno sempre fortemente privilegiato lobby di potere pronte a difendere ogni interpretazione normativa o legislativa che custodisse le buone abitudini del nostro diritto “*bizantino*”.

Quanto può essere reale e significativa oggi, l’idea di un diritto alla sicurezza o di una sicurezza come diritto, così come viene invocata da cittadini, collettività, parti sociali, enti locali? E in materia di sicurezza dei cittadini si presenta uno spazio per la sussidiarietà orizzontale?

La risposta nei termini di una ripartizione delle competenze tra Stato, sistema regionale, sistema delle autonomie locali è nettamente negativa.

Per fenomeni storici che hanno caratterizzato la nostra maturità di Stato-nazione, non abbiamo mai lasciato lo spazio dovuto proprio a questa linea orizzontale di sussidiarietà.

Oggi, cominciamo a scoprirne forse i significati nascosti e reconditi che albergano nel preconcio collettivo, più che la capacità di vedere attuata in pratica tale *linea*. Lo sforzo profuso per recuperare questa identità è il banco di prova della Polizia di prossimità. Se l’accezione è quella di sicurezza pubblica il limite è insormontabile.

La sicurezza pubblica in Italia si è affermata come atto di sovranità, dunque inerisce il suo carattere di stato unitario. E’ tipico che nei paesi latini la sicurezza pubblica ha una funzione monopolistica dello Stato che non si negozia, così come non è discutibile il presupposto del diritto sovrano di esigere il tributo. A tal proposito può essere significativa come si è costruita la sicurezza pubblica “anglosassone” dove lì si è fondata su una ragione di legittimità fiscale dello Stato.

Noi siamo in piena stagione federalista, ed è vero che si vivono più albe federaliste. Questo vuol dire che le Regioni così come vengono a proporsi nel nostro paese, hanno collettività e cittadini diversi, hanno micro e macro criminalità diverse, tensioni e disagi diversi.

E’ con queste problematiche che dobbiamo misurarci per avviare e sviluppare un *servizio* che garantisca prima nella consapevolezza e nella responsabilità dei ruoli la capacità di generare una prestazione di *sicurezza urbana* che a tutt’oggi appare ancora una chimera. Ne deriva il

differenti sviluppo dell'idea del servizio con riferimento alla sicurezza pubblica.

Se nell'ambiente di cultura anglosassone è accaduto che sicurezza e prospettiva del servizio fossero tutt'uno ne è disceso che la sicurezza si misura dall'insieme delle prestazioni rese dallo Stato a tutela del contratto sociale. Nelle strategie politiche che ispirano una Europa a più velocità, la *nascita* di un cittadino europeo che tale sia perché istituito e istruito nel codificare comportamenti collettivi omogenei pur nel rispetto delle singole identità storiche, etniche, antropologiche, rappresenta una sfida ad una visione completa di sicurezza pubblica. Da più parti nei paesi europei si invoca sicurezza, ma sappiamo anche che ogni paese ha la sua cifra di sicurezza, perché storicizzata e culturalizzata. A fronte di collettività che hanno più maturato il senso dello stare insieme, migliorando la risposta attentiva nel contenere gli eventi di criminalità, si devono registrare collettività immature e impreparate a subire nuove tipologie di fenomeni delinquenti. In Italia la sicurezza pubblica è stata un atto di sovranità fisica del territorio, tant'è vero che il modello di sicurezza si è affermato successivamente a quello militare. Questo di fatto che cosa vuol dire? Vuol dire che dapprima vi è stata la diffusione di un sistema costruito sull'arma dei Carabinieri, in seguito con l'esplosione della questione sociale e con il trasferimento della conflittualità dalle campagne alle città si è cercato di costruire un modello di Polizia civile, quindi di Polizia di città.

Oggi si torna ad immaginare qualcosa che non sia solo la declinazione di un atto di sovranità, le prospettive mutano, e si introduce un concetto complementare non sostitutivo ma sussidiario a quello della sicurezza pubblica e cioè si trasferisce tutto ciò alla nozione di sicurezza urbana. Nella definizione di sicurezza urbana si devono prendere in considerazione nel loro insieme i sistemi regolativi con cui si gestisce il sistema dei bisogni, dalle normative amministrative alle possibilità di scelta del cittadino, dall'offerta di servizi pubblici all'accesso di diritti di rilevanza costituzionale come la salute e l'istruzione.

In tempi di federalismo diffuso, è chiaro che questi meccanismi tendono a sovvertire principi che sono stati rappresentati e tutelati dallo Stato; questo presuppone una dinamica diversa anche tra quelle che sono non solo più le aree verticalistiche delle gerarchie istituzionali ma cominciamo a vedere la sussidiarietà, una linea orizzontale, quindi, in una visione sistemica collegata ad una città si comprende che le falle in un singolo di tali apparati comporta lacerazioni anche negli altri strumenti regolativi

Una cattiva amministrazione della città, come sostiene il responsabile della regione Piemonte della Polizia locale, un abuso del territorio, un'insicurezza nei rapporti economici, un'indisponibilità del bene fiducia nelle relazioni di un sistema sociale locale rappresentano altrettante falle, altrettante crepe che si possono riscontrare e trattare con gli strumenti disponibili delle autonomie locali.

Va da sé che il Sindaco, nel suo ruolo di primo cittadino debba diventare il primo difensore e artefice di un sistema di sicurezza urbana tra i suoi concittadini. In una applicazione concreta significa influenzare il comandante della Polizia locale con una *mission* nuova che misuri il vero clima della città. Un comandante che deve essere un *lettore* attento, appassionato interprete di quelle che sono le leggi che regolano una convivenza sociale, sana e soprattutto avida di equilibri e di regole del buon vivere. Il Sindaco con il suo comandante, il comandante con il suo Corpo, e il Corpo con i suoi cittadini-clienti.

Se si osserva la sicurezza dal lato del cittadino si è obbligati a misurare ciò che effettivamente arriva a destinazione della somma degli agglomerati dei servizi. L'attenzione è indirizzata a quale bene effettivamente si trasmette al cittadino-cliente. Se si trasferisce al risultato e alle prestazioni complessive di un sistema locale, e se ciò accade, tutti si responsabilizzano; la sicurezza diventa un problema gestionale, un modello dove tutti sono chiamati ad operare, tutti sono chiamati a dare il loro contributo, indistintamente.

E' mio convincimento, che i sistemi delle Polizie locali, unitamente agli enti di riferimento, in questo primo decennio, concorreranno a strutturare le convivenze sociali e collettive dei popoli in Europa per i prossimi secoli. Rivoluzioni striscianti, non visibili, stanno erodendo luoghi di *potere e controllo* conclamati da secoli di storia. La nostra civiltà avanzata con cui bisogna fare i conti, è anche quella dove i controlli hanno e dovranno avere un'altra chiave di interpretazione. Alle vecchie minacce si aggiungono nuove insicurezze, frutto della nostra stessa evoluzione sociale: gli scambi economici, ma anche i mutamenti demografici e l'impatto sull'ambiente naturale. Sebbene queste evoluzioni abbiano spesso effetti positivi e riflettano una crescente prosperità materiale, il contatto sempre più stretto tra individui e gruppi con standard di vita molto diseguali e culture diverse crea rischi e tensioni. Come affermava Thomas Hobbes nel seicento, la sicurezza in quanto bene primario è la precondizione per il perseguimento di altri beni, tanto materiali quanto ideali, tanto individuali quanto collettivi.

Un modello di sicurezza urbana passa anche da come l'uomo oggi, questo uomo ipercivilizzato, sempre più digitale abita il suo spazio di

territorio, di relazione, quindi di comunicazioni più rapide, più veloci, *più isolate*. Nella cultura del consumismo le cose perdono la loro consistenza, il mondo diventa evanescente e con il mondo la nostra identità. Dove nulla è durevole, la libertà non è più la scelta di una linea d'azione che porta all'individuazione, ma è la scelta di mantenersi aperta la libertà di scegliere, dove è sottinteso che le identità possono essere indossate e scartate come la cultura del consumismo ci ha insegnato a fare con gli abiti. La cultura del consumismo non investe solo l'identità personale e la libertà dei singoli, ma anche la vita pubblica, la vita sociale, di un popolo e di uno Stato.

Nella Polizia del primo novecento, con uno sforzo di fantasia e memoria è possibile ripercorrere attraverso gli articoli dei regolamenti le finalità e gli scopi del "servizio" che veniva erogato da un Corpo di Polizia municipale. Un contesto sociale lontanissimo dalle nostre quotidianità metropolitane. Gli stessi regolamenti di Polizia locale, forse necessitano di una nuova *mission* orientata alle esigenze dell'utente finale, utile per introdurre un'idea di prossimità tra amministrazione e cittadino, che di fatto significa che oltre alla funzione di controllo c'è una sensibilità per la persona e i corpi sociali. E' possibile la costruzione di una coalizione per la sicurezza urbana dove avvenga la convergenza dell'offerta di sicurezza con la domanda di sicurezza.

La prossimità, quindi, attiene alla dimensione locale, è una cifra di interpretazione locale, ad una domanda di sicurezza che non è indistinta ma è molto differenziata secondo le persone, secondo le categorie, secondo la collocazione all'interno della morfologia della città. Ogni città dovrà avere la sua specifica, inedita Polizia di prossimità.

Se il Sindaco intende esprimere con una cognizione di causa la domanda di sicurezza dovrà essere messo in grado di conoscere le relative componenti, sì da discernere quello che effettivamente minaccia la sicurezza e i suoi amministrati da quello che è invece semplicemente una percezione.

Un dato è avere un quartiere a rischio perché c'è una percezione di un certo gruppo di persone che può lavorare contro l'amministrazione, un dato è invece rilevare quella mappa di bisogni, di sicurezza che deve invece essere una priorità del primo cittadino, quella reale e non fittizia. Sarà suo interesse, apprendere come le caratteristiche del suo Comune, struttura viaria, attività produttive, commerciali, folla di *city users* attraggono tipi differenziali di comportamenti criminali. Laddove prevalga l'urbanistica della cosiddetta città diffusa anche i comportamenti si adatteranno alla diversa morfologia del territorio, delle

abitudini, delle popolazioni. Il Sindaco diventa di fatto il primo fautore di sicurezza urbana.

Gli enti locali, mentre sono componenti o espressione collettiva della domanda di sicurezza urbana al tempo stesso sono erogatori di una parte dell'offerta. Vi è infatti un servizio che è di loro completa pertinenza: quello della Polizia municipale. Con questo tipo di *prestazione* la Polizia municipale si colloca agli stessi livelli di quelle Polizie che vengono riconosciute come depositarie di certe funzioni e professionalità. La credibilità dell'offerta di sicurezza del Corpo di Polizia municipale nel contesto dei principali servizi di pertinenza dell'amministrazione incide fortemente nella forza del domandare sicurezza. Qui si vuol sottolineare come il Corpo di Polizia può influenzare e modellare la domanda di sicurezza che i cittadini rivolgono verso l'ente locale. Ci deve essere sempre più questa esposizione del Corpo di Polizia che interpreta saggiamente le esigenze di una comunità, di una cittadinanza, di una collettività che vuole contare perché è rappresentata dalla sua Polizia.

La sicurezza urbana è un bene comune che va costruito insieme a tutte le forze che operano e vivono il territorio: tribunali, questure, comandi dell'arma, etc. con i contenuti della loro mission che produca effettivamente sicurezza. Se l'intero processo non è coordinato il risultato evidentemente sfugge. Qualora ad una indagine efficace di Polizia non faccia seguito la tempestività ed una qualità della risposta giudiziaria sanzionatoria, magari dopo che l'inchiesta è stata condotta con scarsa attenzione, si comprende bene la difficoltà di *fornire* sicurezza al cittadino. Può valere altresì la buona professionalità da parte del PM a cui non corrisponde un servizio di Polizia parimenti efficace. Senza continuità d'azione in tutti i settori istituzionali preposti a produrre sicurezza il *vivere sicuro* nelle nostre città risulta una illusione.

La questione fiscale che nel nostro paese sta riscuotendo tanta attenzione, ha innescato e sollecitato la ricerca di un nuovo ordine negoziato tra Stato e autonomie locali. I Sindaci ricevono dal sistema elettorale vigente una forte legittimazione a coprodurre un sistema globale di sicurezza per le città. Con la sottoscrizione di protocolli di intesa sulla sicurezza tra Sindaco e Prefetto si è iniziato a definire almeno le condizioni minime per concepire tale coproduzione. Una puntuale applicazione dei regolamenti comunali in materia di attività commerciali, di esercizi pubblici, di tutela della salute dell'igiene pubblica si risolvono immediatamente in standard di controllo sociale e quindi in sicurezza pubblica.

La condizione base è che tra l'autorità di governo della sicurezza pubblica, il Prefetto e le amministrazioni comunali si instauri una prassi

nuova adottando un metodo di concertazione tanto nelle scelte programmatiche di lungo respiro che nella gestione quotidiana del controllo del territorio. A tal proposito sarà utile costituire équipe di tecnici di tutte le professionalità necessarie e di rappresentanti delle amministrazioni coinvolte per procedere ad una attenta disamina.

E' in questa cifra di competenze specifiche che la Polizia può ancora una volta far sentire e far pesare il proprio ruolo. Un primo obiettivo della Polizia municipale è dunque realizzare quale rapporto si è venuto instaurando tra la Polizia e il sistema dei bisogni della città. In questa disamina un ruolo fondamentale può essere ricoperto dalla centrale operativa di un Comando. Comando che a tutt'oggi non ha ancora approfondito il potenziale dirompente "di servizio" che una struttura come questa contiene.

La centrale operativa è il luogo fisico, tecnico, tecnologico, digitale, operativo, dove viene trattata la richiesta dell'utente: contiene tutto ciò che serve per elaborare, sviluppare, modificare ed indirizzare la comunicazione del servizio all'esterno, dopo aver - se necessario - stabilizzato il sapere dell'informazione nel Corpo. Una centrale operativa sapientemente abitata è una struttura che sa, in ogni scenario in cui il Corpo è chiamato ad intervenire, dare risposte efficaci, immediate e dirette. Di fatto è l'interfaccia utilizzata dal cittadino per usufruire del servizio di Polizia municipale. La centrale operativa deve essere considerata come una entità di sintesi di tutte le professionalità, come elemento di indirizzo del servizio operativo, di coesione tra le specificità dei ruoli espressi dalla Polizia municipale, quindi è un elemento qualificante nell'organizzazione del Corpo di Polizia in grado di incidere in modo determinante sulla qualità, efficienza, efficacia del servizio offerto all'utenza.

Nella domanda di sicurezza che viene avanzata dai cittadini è da considerare il nuovo apporto al servizio che può essere reso dalla centrale. Significa di fatto rimodellare la visibilità del Corpo nei confronti del cittadino-cliente, monitorare un complesso di micro tensioni e di micro conflitti border line che si svolgono in zona grigia tra i comportamenti di rilievo penale e quelli di natura privata. Riappropriarsi della centrale operativa in un Comando che promuova sicurezza e sviluppa il servizio di prossimità significa controllare il territorio urbano con una pianificazione a monte più efficace, tale da permettere una dialettica con le altre forze che sono presenti in campo, offrire soluzioni e comportamenti vincenti anche attraverso la tempistica di intervento. Migliorare il clima operativo delle pattuglie che operano in strada e

avviare una linea di cooperatività reale tra chi opera all'interno e all'esterno del Corpo.

Il potere reale di produrre sicurezza si sposterà nei prossimi decenni ancor più rapidamente, e nel prossimo futuro, da un livello a un altro, non fermandosi e non concentrandosi soltanto a livello statale, ma coinvolgerà le regioni stesse. Si intensificherà il fenomeno di sconnessione e divergenza tra le varie dimensioni dei fenomeni sociali. Naturalmente, lo stesso vale, per i fenomeni criminali. Nuovi modelli di vita approderanno nelle nostre città, metropoli, e nuove gestioni della sicurezza si imporranno.

Se avremo *tutti* operato con dignità e responsabilità sapremo interpretare il *caos* che è quella di una “comprensione dinamica” che coincide con una rappresentazione qualitativa di come emergano l'ordine e l'imprevedibilità.

#### BIBLIOGRAFIA

- Alvazzi del Frate A. ed altri - **Understanding Crime** - UNICRI - Roma (1992)  
Amendola G. - **Le forme urbane della paura** - in Urbanistica n. 104 (1995)  
Barbagli M. - **Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?** - Il Mulino - Bo (2000)  
Bonino S., Saglione G. - **Aggressività e adattamento** - Ed. Boringhieri To (1978)  
Braudel F. - **Civiltà materiale, economia, capitalismo** - Ed. Einaudi - To (1987)  
CENSIS - **Il peso dell'illecito sul paese Italia** - Ed. F. Angeli - Mi (1988)  
Di Paolo A.M. - **Tecniche di indagine criminale** - Ed. R. Laurus (2000)  
Geertz C. - **Mondo globale, mondi locali** - Ed. Il Mulino - Bo (1999)  
Jean C. - **Guerra, strategia e sicurezza** - Ed. Laterza - Ba (2000)  
Kauffman S. - **A casa dell'universo. Le leggi del caos e della complessità** - Riuniti Roma (2001)  
Massa L. - **Sicurezza urbana** - Ed. Riuniti (1999)  
Roché S. - **La società incivile** - Ed. Le Seuil Parigi (1996)  
Roché S. - **Sociologie politique de l'insécurité** - Ed. Puf Parigi (1998).

## **Coordinatore dei lavori**

**Avv. Giorgio SPALLA**

*Comandante della Polizia Municipale di Vercelli*

Prima di lasciar spazio ad eventuali domande, ritengo di invitare il Dott. Garsia, Vice Prefetto di Torino, a considerare l'utilità di prendere la parola per qualche riflessione poiché si è molto parlato di rapporti tra polizie locali e statali e di relazioni tra enti locali e organi dello Stato. Ringrazio il Dott. Garsia per la disponibilità e lo invito al tavolo dei relatori.

**Francesco GARSIA**

*Vice Prefetto della Prefettura di Torino*

Nell'evoluzione dell'attività del Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, di cui sono il Segretario a Torino ormai da alcuni anni, è facile rilevare nel tempo un notevole aumento del numero dei partecipanti.

Ciò data più o meno dall'elezione diretta del Sindaco, ed è quindi anteriore alla modifica normativa del '99 che ha istituzionalizzato la qualità di membro del Comitato in capo allo stesso ed al Presidente della Provincia. Sono altresì spesso presenti al Comitato, oltre ai rappresentanti dell'Autorità Giudiziaria altri soggetti quali Associazioni di categoria e varie, Enti pubblici e privati, ordini professionali, gruppi di cittadini portatori di particolari istanze.

Questo significa a mio avviso un'evoluzione parallela negli anni del concetto di sicurezza : non più solo ordine e sicurezza pubblica in senso stretto, secondo la nostra tradizione giuridica, ma un problema che deve trovare soluzione in un'ottica sicuramente molto più integrata e sistemica.

Infatti, come si rileva nel lavoro quotidiano, molto spesso si parla di criminalità , ma ci si trova in realtà di fronte a comportamenti definibili di volta in volta come devianti, maleducati, non conformi alle regole del buon vivere, che sono indubbiamente non paragonabili, in termini di

valenza criminale, al racket delle estorsioni, all'usura o ad altre gravi e note manifestazioni delinquenziali.

Peraltro, la loro diffusione sul territorio, la pratica da parte di numerosi soggetti, la ripetizione nel tempo provocano nella cittadinanza un senso di fastidio, di allarme e di insicurezza, e noi stessi, anche come cittadini, proviamo analoghe sensazioni di fronte a tali comportamenti, che devono trovare una risposta ed una reazione adeguate. Risposta e reazione devono a mio avviso passare attraverso questo concetto di integrazione, che significa concertazione degli interventi, cioè elaborazione congiunta di politiche e di programmi sulla sicurezza, che tenga evidentemente conto in primo luogo dell'aspetto di polizia, anche in relazione al sistema delle competenze normativamente previste, ma che porti dentro altre componenti, tutte molto utili a risolvere il problema. In altre parole, nel momento in cui si cambia la lampadina ad un lampione indirettamente, ma forse anche direttamente, si fa sicurezza.

A Torino l'approccio descritto è ormai consolidato, e questo concetto di sicurezza integrata richiede anche un grosso sforzo da parte degli operatori di polizia anche in termini formativi, così da rendere sempre più concreta la "polizia di prossimità".

In tal modo si crea un rapporto di fiducia fra il cittadino e l'operatore di polizia, ed il cittadino conosce più da vicino il lavoro quotidiano delle forze di polizia. Si rileva a tal proposito una crescita di consapevolezza da parte della cittadinanza.

A mio avviso è proprio questa la strada da perseguire, di sviluppo partecipato e consapevole della sicurezza integrata, ed il concetto espresso oggi di "sicurezza urbana" sembra rendere molto bene l'idea dell'evoluzione e delle ulteriori sfide che ci attendono tutti per il futuro. Vi ringrazio.

### **Coordinatore dei lavori**

Avv. **Giorgio SPALLA**

*Comandante della Polizia Municipale di Vercelli*

Il programma prevede ora lo spazio per eventuali domande, richieste di chiarimenti, interventi dei partecipanti. Ricordo che i relatori risponderanno su quesiti attinenti alle tematiche dagli stessi trattate. Mi

pare di non cogliere alcuna esigenza, l'ora della colazione ormai si avvicina e quindi non mi protraggo oltre. Concludo rifacendomi all'intervento del Dott. Garsia che mi pare offrire lo spunto per porre alcuni punti fermi. Abbiamo udito, nel corso delle esposizioni, come sia necessario e fondamentale trovare una legislazione che costituisca un punto di equilibrio. Se vogliamo perseguire utilmente il progetto strategico della sicurezza integrata dobbiamo, necessariamente essere disponibili a rinnovarci sul piano della professionalità. Dobbiamo svecchiarci, acquistare fiducia in noi stessi e avere il coraggio di dismettere alcuni abiti mentali ai quali siamo pervicacemente affezionati. Le nostre resistenze, comprensibili su un piano psicologico ma non giustificate sotto l'aspetto della professionalità o meglio della crescita professionale, sono determinate dalla sensazione di tranquillità che ci deriva dalla ripetitività. E' un conservatorismo ad usum delphini. Occorre dunque avere il coraggio di rimetterci in discussione. La sicurezza urbana è un concetto o meglio un'esigenza che si sta prepotentemente affacciando nelle nostre comunità sia sotto l'aspetto sociale, giuridico, sociologico e psicologico. Molto dipenderà da ciò che sapremo fare, ma soprattutto dal coraggio dell'autocritica che sapremo muoverci. Grazie a tutti, buona colazione e arrivederci a questo pomeriggio per discutere dei temi della sessione pomeridiana.

## **RIPRESA DEI LAVORI**



## **Coordinatore dei lavori**

**Dott. Stefano BELLEZZA**

*Dirigente Settore Polizia Locale – Regione Piemonte*

Oggi pomeriggio entreremo un po' di più nel merito delle esperienze pratiche, nelle cose che sono successe e sentiremo alcune tipologie di intervento che sono fatte da tre Comuni che hanno applicato o stanno applicando il metodo di lavoro della figura del vigile di quartiere, o del vigile di prossimità. Lascio immediatamente la parola al signor Aldo Ariotti, Assessore alla Polizia Municipale del Comune di Beinasco.

**Aldo ARIOTTI**

*Assessore alla Polizia Municipale del Comune di Beinasco*

Grazie. Intanto vorrei porgere i miei più cordiali saluti a nome dell'Amministrazione comunale di Beinasco e naturalmente i miei personali ai relatori che mi hanno preceduto e a quelli che seguiranno e in particolare a tutti i partecipanti a questa importante giornata di studio. Vorrei inoltre ringraziare la Regione Piemonte ed in particolare l'Assessore Carlo Laratore e il dirigente dottor Stefano Bellezza, per aver scelto il Comune di Beinasco quale sede per mettere a confronto le esperienze maturate in questi anni dalle nostre polizie locali.

Permettetemi inoltre un grazie in famiglia, al comandante Mistretta Giuseppe ed ai vigili urbani per l'impegno profuso nell'organizzazione di questo evento.

Sempre più gli amministratori pubblici delle nostre città hanno pressanti richieste da parte dei loro concittadini, richieste che riguardano la vivibilità del territorio in cui vivono. Sempre più la richiesta del cittadino recita "voglio una città più sicura e più vivibile" e si fa sempre più strada l'idea del diritto alla sicurezza. Consapevole di queste esigenze l'Amministrazione di Beinasco, sin dalla presentazione del programma di governo del 1999 ha inserito nei suoi impegni un importante capitolo sulla sicurezza e non a caso è stato ideato e promosso l'Assessorato al

controllo del territorio, con la finalità di promuovere le politiche di sicurezza urbana. Numerose e, voglio citarle, sono state le iniziative ideate, messe in essere al fine di rispondere con fatti concreti al legittimo desiderio espresso dai cittadini.

Cito alcune importanti iniziative e provvedimenti che sono stati messi appunto in essere. Intanto adesione al centro operativo misto, al COM, importante struttura intermedia preposta all'attività di protezione civile con Nichelino, quale Comune capofila, nella quale aderiscono nove Comuni della nostra zona tra cui appunto Beinasco.

In sintonia poi con le recenti disposizioni legislative questa Amministrazione si è dotata di un nuovo supporto informatico, codificato in grado di dialogare con il COM bypassando il sistema telefonico con azione diretta; una gestione quindi moderna ed efficace. Ne parlarono stamattina i relatori che mi hanno preceduto del protocollo di intesa con la Prefettura: bene noi abbiamo aderito dal febbraio del 2000, a questo protocollo, con la firma appunto di adesione e con la quale si è iniziata una stretta collaborazione e scambio di informazioni e coordinamento intercomunale, con circa 20 Comuni della zona. Dietro a Santa Croce, c'è la nuova sede dei vigili urbani nella cui sede vi è anche la sede delle guardie ecologiche volontarie e la protezione civile: è stata inaugurata a metà settembre del 2002 ed è oggi completamente funzionale, pensiamo, soddisfi pienamente le esigenze della locale polizia municipale. C'è stata poi l'apertura di una sede distaccata dei vigili urbani a Borgaretto. Borgaretto è un'importante frazione di circa 8000 abitanti; era questa un'importante e sentita esigenza della popolazione della frazione. È stata attuata ad ottobre del 2001 questa sede distaccata, vicina appunto a questa importante realtà che è la frazione di Borgaretto, con apertura al pubblico di diverse ore giornaliere.

Da due anni c'è poi la soluzione degli ausiliari del traffico: quattro unità che stagionalmente da giugno ad ottobre, hanno come compito il controllo delle aree verdi, delle soste, in zona disco, e che ha e questo è importante, come ulteriore obiettivo quello di liberare altre risorse per servizi più complessi ed importanti, quali ad esempio sono i controlli sulla igiene urbana o per servizi particolari.

C'è poi stata la firma del protocollo di intesa tra i corpi di polizia municipale di Beinasco e di Torino, importante strumento a disposizione della polizia municipale, finalizzato all'integrazione dei servizi operativi, che mette in sinergia le risorse umane e materiali della città e che hanno firmato detto protocollo con l'intento di migliorare le metodologie in termini di sicurezza.

Come ultimo l'istituzione del vigile di quartiere o di prossimità: ed è su questo progetto che vorrei soffermarmi per alcune, poche riflessioni. È stato questo un input ben preciso dell'Amministrazione comunale di Beinasco, un input che recepiva di fatto il desiderio espresso da molti cittadini di avere una città più sicura e più vivibile. Input questo che è stato tradotto in progetto dal dirigente Mistretta. Un progetto che ha visto la polizia municipale iniziare una nuova avventura. E una polizia che non ha avuto paura di rimettersi in gioco e rimodellare le proprie professionalità per far fronte alle nuove esigenze. Questo progetto è iniziato da circa 15-16 mesi, sarà credo nel medio termine portato a regime completo. Credo anche però non basti rimettersi in gioco, ma che occorra anche un grande salto di qualità da parte degli operatori. Credo intanto che sia indispensabile avere un grande patrimonio di conoscenze – chi mi ha preceduto lungamente ha trattato questo tema – e soprattutto voglio ricordarlo, avere grande professionalità. Tutte doti queste indispensabili ad una polizia locale moderna e naturalmente al passo con i tempi che tradotto in pratica significa che occorre confezionare dei modelli comportamentali; riveste quindi – qualcuno lo ricordava stamattina – grande importanza un fattore: la formazione. La formazione quindi deve essere considerata, a nostro avviso, indispensabile per ampliare il sapere professionale e per dare agli operatori le giuste conoscenze atte a contribuire, a rendere più sicure le nostre città e rispondere quindi positivamente alle richieste che viene dai nostri cittadini di città vivibili e sicure. Grazie.

### **Coordinatore dei lavori**

Dott. *Stefano BELLEZZA*

*Dirigente Settore Polizia Locale – Regione Piemonte*

Grazie all'Assessore Ariotti, che ha dimostrato, come già questa mattina il Sindaco, l'importanza che la città di Beinasco dà alla istituzione di questa figura ed a mettere in condizioni di lavorare sempre meglio la polizia municipale di questa realtà.

Quindici - sedici mesi di esperienza cominciano già ad essere un bel lasso di tempo, quindi si possono già trarre qualche conclusione, per

capire se questa attività debba essere proseguita o se devono essere fatte delle correzioni.

Credo che l'intervento, che ora il comandante di Beinasco farà, vuol proprio fare un pò il punto della questione.

Il suo titolo è: "Una scelta ed una scommessa per Beinasco".

Credo che in molti casi il buttarsi, perché certe volte si tratta proprio di buttarsi, diventi una scommessa, che magari parte da una scelta, però di fatto rimane una scommessa, perché fino a quando non si è sul territorio non si sa esattamente che cosa succede e soprattutto non si immagina come il territorio reagisca a questo tipo di intervento, oltreché quale sia la risposta dell'organizzazione interna del Comune. Lascio appunto la parola al comandante Mistretta, a cui va anche un ringraziamento, perché questo convegno nasce anche da una sua proposta, su un'esigenza anche che avanzava di confrontarsi con altre realtà per vedere e per confrontare se il lavoro fatto qui a Beinasco è un buon lavoro.

Credo che la risposta sia positiva, anche perché dopo quindici - sedici mesi se non fosse valutato come un buon lavoro, credo che i "calci" sarebbero arrivati da tutte le parti, dall'Amministrazione e dai cittadini. Poiché Mistretta gode di ottima salute e, gli auguro che la conservi il più a lungo possibile, il suo intervento vuol dire che questa esperienza è andata bene, adesso la racconterà e la illustrerà.

## **Il vigile di quartiere – Una scelta ed una scommessa per Beinasco**

*Cav. Giuseppe MISTRETTA*

*Comandante della Polizia Municipale di Beinasco*

Partendo dal titolo del tema assegnatomi, il mio vuol essere soltanto alcune riflessioni sul perché ci si è incamminati su questa strada, cose che sono già state dette ampiamente stamattina dai vari relatori, dal signor Sindaco, dall'Assessore e quali sono state le motivazioni che ci hanno spinto e ci spingono a percorrere questa strada, a cercare di vincere questa scommessa. Quindi più che il riferimento ai fatti, io le chiamerei riflessioni sulla giustezza delle nostre scelte e sul modo di porsi nei

confronti dei vari problemi che qui oggi stiamo discutendo. Già dalla seconda metà del 1800 la polizia delle maggiori città europee, i loro amministratori hanno guardato con interesse al modo di lavorare della polizia inglese ed al legame che aveva saputo creare con la cittadinanza e di un territorio sul quale operava.

Alcune realtà come quella milanese ne copiarono addirittura la divisa e il casco; quello del ghisa milanese è simile a quella del policeman, ma più che l'uniforme ad ispirare i vari amministratori sono stati celebrati i rapporti di reciproca comprensione tra i sudditi inglesi e la loro polizia. Una modalità di relazione che rimanda all'immagine del bobby, severa ed autorevole, comprensivo ed inflessibile, che non si limita alla regolamentazione al traffico, ma che attenda alla sicurezza dei cittadini. Sicurezza, tutti ne parlano, sembra quasi un termine abusato, ma cos'è la sicurezza e la sicurezza urbana, è un termine astratto, o una realtà quotidiana? Sicurezza, io direi, o senso di insicurezza, ne abbiamo già accennato stamattina, che in generale è data dai grandi fatti che attraversano e interessano il mondo intero: pensiamo all'11 settembre americano, alle varie guerre nel mondo, agli attentati, ai problemi della mafia, della droga, del racket della prostituzione e chi più ne ha più ne metta; fatti che fanno aumentare la sensazione di paura a cui si cerca di reagire mettendo in atto tutta la nostra volontà e la nostra fede nella ricerca della pace in un mondo più giusto. Molto spesso le nostre città pur non attraversate dai grandi fenomeni legati alla sicurezza sopra accennata, soffrono però per problemi legati alla sicurezza urbana ed alla carenza della cosiddetta area del buon vivere.

Con i termini di sicurezza urbana, comunemente, si vuole individuare ed è ormai acclamato, la garanzia del livello di qualità e di vivibilità della città, tutelato dal degrado e dall'inciviltà comportamentali che ne turbano la serenità delle relazioni sociali ed economiche. E di tutta evidenza che non si parla dei grandi problemi della delinquenza, legati alla mafia, alla droga, alla prostituzione ecc, ma di microcriminalità, di problemi relazionali o di inciviltà. Ne accennavamo proprio attorno al tavolo, mentre pranzavamo, sono questi i problemi reali. Si tratta quindi di individuare i problemi rilevanti che attraversano nel quotidiano la città e il suo territorio.

Si devono quindi individuare le idonee strategie operative atte a fornire risposte concrete alla domanda di sicurezza, meglio alla richiesta di percezione di sicurezza. La ragionevolezza di paure e apprensioni collettive anche non oggettivamente dimostrabili o dimostrata, ma comunque derivata da eventi illeciti o rappresentata soprattutto da

fenomeni più che di criminalità, di inciviltà, contribuisce a creare uno stato di insicurezza, in specie nella realtà urbana.

Quando parliamo dell'area del buon vivere – e io ho qui presente degli ottimi maestri – ci riferiamo quindi a tutti quei fatti non legati alla criminalità comune, o di alto livello, ma con i fatti che quotidianamente ci vengono incontro direttamente o indirettamente, per esempio attraverso i mass media, la stampa, la televisione.

Non sempre infatti, non ovunque, la causa dell'insicurezza è immediatamente collegata alle strategie internazionali del traffico della droga o a fenomeni di macrocriminalità, nonostante tutto ciò i mille e piccoli disagi di tutti i giorni, le buche, l'erba non tagliata, la siringa trovata, il lampione spento, i rifiuti non raccolti, ecc, fanno sì che pur senza l'assillo quotidiano della cupola e delle grandi criminalità, la gente sia convinta di non aver vissuto o di non vivere bene. Quello che sembra mancare è un rapporto soggettivo, e non più oggettivo, che rassicuri la persona.

Molto spesso noi ci preoccupiamo di risolvere i problemi senza badare, pensare alla persona che quei problemi esterna.

Altro fattore di incomprensione e di insicurezza è rappresentato dai tempi di esecuzione. È già stato fatto cenno più volte stamattina: alla maggior parte della gente risulta incomprensibile che piccoli interventi, quali quelli sopra descritti vadano a soluzione in tempi più o meno lunghi, ciò genera la convinzione di essere da soli di fronte ai disagi. Si crea così un distacco fra cittadini e pubblica amministrazione; la percezione soggettiva si stabilizza su un'idea a volte reale, a volte con connotazione di vittimismo enfatizzato, e cioè che la pubblica amministrazione non c'è oppure che sta sempre a fare altre cose e non quelle che servirebbero ai bisogni dei cittadini.

Sul versante della possibilità poi è da rammentare che già oggi, da tempo, la polizia municipale assicura un rilevante contributo alla sicurezza e all'area del buon vivere e nell'espletamento dei propri compiti di istituto e collaborando strettamente con le altre forze statali. E qui vorrei ringraziare, mi permetta, la nostra stazione carabinieri con cui si è creato proprio un feeling enorme sotto questo aspetto, un lavoro in rispetto tra gli uomini e le istituzioni. Questo è un fattore molto importante.

La mole degli interventi è notevolissima, ma purtroppo finisce per produrre solo limitati effetti sulla percezione soggettiva dei singoli casi, a causa non soltanto della molteplicità di detti interventi a favore della cittadinanza e del buon vivere sociale, ma anche di una non conoscenza generale di tutti i fatti positivi realizzati. In quest'ottica si inserisce per esempio, l'opuscolo polizia municipale, non solo multe, che il comitato

di reazione regionale ha pubblicato recentemente, e che va dato alla gente, perché la gente ci identifica con quelli delle multe, e non è così: l'abbiamo detto e l'abbiamo sentito dire stamattina più volte.

Ma ritornando al nostro discorso: ecco allora che da una lettura e da esami dei dati raccolti dall'osservatorio sulla sicurezza di Torino e provincia, leggendo quei dati emerge un calo generale dei delitti denunciati all'autorità giudiziaria. Esaminando poi i dati sull'andamento dell'attività criminale nei comuni del protocollo di intesa, si nota con soddisfazione che il Comune di Beinasco, per esempio, nonostante il grande polo di attrazione commerciale, compresa una multisala cinematografica, noi siamo dopo Le Gru il secondo polo commerciale del Piemonte, il rapporto con i dati dei Comuni vicini, il Comune di Beinasco si è interessato in misura minore da attività delittuose, permettetemi si potrebbe dire, enfaticamente, che a Beinasco esiste una maggiore sicurezza. Poi bisogna vedere se c'è questa sicurezza e cosa la gente percepisce.

Da sempre, come accennavamo sopra, la polizia municipale partecipa attivamente, lavora per la sicurezza urbana e l'area del buon vivere osservando, ascoltando, rappresentando e relazionando su tutto ciò che turba il territorio e il rapporto con la gente.

Ecco allora che per dare maggiore visibilità al nostro operato quotidiano, d'intesa con l'Amministrazione sul modello di altre città italiane e straniere, e sullo stesso fronte anche l'Amministrazione statale adesso si sta confrontando con tale problema, con l'istituzione dell'agente in prossimità, al carabiniere di quartiere, abbiamo messo giù un progetto per l'istituzione del vigile di quartiere, che è partito in via sperimentale in una zona e che entro le prossime settimane ci prefiggiamo di incrementare e perfezionare.

Ma cos'è il vigile di quartiere e cosa non è principalmente: sicuramente non è la panacea di tutti i problemi. Il suo compito è quello di girare per i quartieri, saper osservare e saper auscultare, la sua competenza spazia dalla prevenzione degli atti criminosi alla regolazione del traffico e perché lo stesso si svolga nel rispetto osservanza delle norme al codice della strada e principalmente in sicurezza per le persone e i veicoli e permettetemi anche questa è sicurezza assicurata, di cui per esempio non si parla.

La sua competenza spazia altresì dalle sollecitazioni ai settori comunali titolari della manutenzione dei luoghi e delle strutture, alla segnalazione ai servizi sociali di particolari problemi riguardanti cittadini anziani o più deboli.

Il suo compito è quello di saper ascoltare, prestare attenzione alle più urgenti necessità del cittadino utente. Necessità che vanno dalla semplice richiesta di informazioni, all'aiuto concreto ed immediato per affrontare le situazioni più disparate e comunque riguardanti le attività di polizia e in genere tutta l'attività dell'Amministrazione, relativamente ai servizi da erogare alla gente.

Con la costituzione del servizio di prossimità o agente di quartiere, che non è altro che lo sviluppo naturale di quelle attività che sono già prerogative del vigile in genere, e di zona, per alcuni aspetti negativi – l'hanno riferito stamattina – per scimmiettamento ecc, abbiamo perso, si vuole fornire alla collettività un servizio in più all'interno del pacchetto servizi, gestiti ed erogati direttamente dal corpo di polizia municipale. L'impianto strutturale di detto servizio con la sua realizzazione dovrà quindi necessariamente seguire alcune linee guida, che sono assicurare agli utenti un rapporto stabile e duraturo con l'assidua presenza di agenti qualificati che garantiscano il presidio e il monitoraggio continuo dello stesso territorio. Si crea così una conoscenza diretta tra chi vive al territorio o chi chiede la soluzione dei problemi, è l'operatore deputato a raccogliere, analizzare, attuare interventi necessari volti all'erogazione del servizio.

Garantire la necessaria continuità nello sviluppo dell'attività impernandola sulle stesse persone, che assicurano conoscenza approfondita delle problematiche del territorio. Individuazione, formazione di una squadra specializzata di operatori: formazione, e già anche questo è stato ricordato stamattina, per preparare al meglio detti operatori che devono porsi in atteggiamento esplorativo rispetto alle realtà del quartiere e delle sue problematiche, avendo lo scopo del raggiungimento degli obiettivi a medio e lungo termine. Dovranno sapere ascoltare e scambiare informazione con la popolazione che abita e lavora nel quartiere; dovranno sapere individuare i conflitti quotidiani e non e i disagi che emergono nel territorio, in cui lavorano, ed orientarsi ad una loro gestione creativa. Per raggiungere tali risultati, insieme ai colleghi di Torino e dei Comuni vicini, stiamo preparando al meglio il nostro personale: con i corsi regionali, l'ultimo è stato effettuato dalla Provincia e dal Comune di Torino sulla gestione dei conflitti al fine di creare quindi dei formatori che sappiano essere dei mediatori per affrontare al meglio le tipologie dei conflitti in relazione ai bisogni e alle aspettative della cittadinanza.

È di tutta evidenza che una sì fatta impostazione al servizio passa attraverso il concetto di customer satisfaction, e il cliente cittadino esiste non perché il servizio è stato reso, ma perché quest'ultimo l'ha richiesto,

lo desidera e in un certo modo e così è soddisfatto. È giusto anche dire che spesso molti servizi resi sono poco conosciuti o promossi a livello di immagine dalla stessa pubblica amministrazione: e qui entra in campo un altro fattore importantissimo, l'importanza della comunicazione. Molto spesso basta un singolo esposto sulla stampa, perché si critichi tutto l'apparato della polizia municipale, dimenticando tutti i sacrifici e tutto ciò che di positivo si è fatto, questo perché non sappiamo venderci, non sappiamo venderci noi, non ci sanno vendere i nostri amministratori, ma principalmente la colpa è nostra.

Diventa quindi essenziale capire cosa si è, capire qual è il proprio ruolo, cosa è possibile dare, come è meglio darlo, e soprattutto cosa i cittadini vorrebbero e come lo vorrebbero avere. Bisognerà stabilire quello che in quel momento è giusto e possibile dare; sarà necessario misurare oggettivamente i risultati ottenuti a livello di soddisfazione. Mi sovviene qualcosa che è stato detto anche qui stamattina in proposito. In quest'ottica il servizio del vigile di quartiere si configura come un laboratorio di sperimentazione, e ritornando al nostro titolo, ad una scommessa da vincere.

Dateci però, io dico sempre, il tempo di lavorare: è facile la critica, difficile costruire, specie se in un campo come quello in trattazione, una componente essenziale è il tempo, non si possono realizzare delle cose positive in brevissimo tempo, occorre del tempo per valorizzarle, analizzarle, e eventualmente limare i problemi.

Per impostare un sì fatto servizio e cominciare questa nuova avventura per la quale la polizia municipale, io dico in genere, in questo caso devo parlare della nostra polizia municipale di Beinasco, non ha paura di mettersi in gioco e di rimodellare le proprie professionalità. È necessario fare un'analisi di ciò che istituzionalmente si deve fare e di ciò che in realtà si fa, e di come tutto si relazioni alla necessità del territorio. Si ha allora la necessità di capire che non tutto è possibile e possa essere fatto bene allo stesso momento. Bisogna operare delle scelte e queste sono scelte di marketing. Elemento primario per qualsivoglia impostazione di servizio è il fattore poi personale – anche qui è stato ricordato, richiamato stamattina – quantitativamente inteso. L'organico necessario per impostare seppure nel minimo servizio credibile, efficiente ed efficace, organico che deve tenere in debito conto i desiderata e la necessità dei cittadini, dell'Amministrazione, i doveri degli operatori stessi, nonché i loro diritti quali lavoratori al pari di tutti gli altri lavoratori. Soluzione ai problemi posti possono trovarsi con idonee scelte politiche, amministrative e l'individuazione risorse finanziarie a norma di legge.

Quanto sopra: analisi dei problemi e fabbisogno del personale presente, sta comunque ampiamente nei limiti di legge, ci rendiamo conto che il raggiungimento dell'obiettivo comporta investimenti corposi e non ci riferiamo a quelli di natura finanziaria che già sono consistenti. Che certamente non possono essere affrontati a scatola chiusa ed in un'unica soluzione. Appare quindi credibile e opportuno proporre la realizzazione del progetto nell'impostazione proposta attraverso un percorso per gradi che consenta di diluire nel tempo l'impegno dell'amministrazione, al tempo stesso di darsi scadenze intermedie, con verifiche ed aggiornamenti.

Noi in questi mesi abbiamo mutato alcuni orientamenti, abbiamo fatto dei correttivi e continuiamo a ragionarci insieme all'Amministrazione. Tutto quanto sopra prefigura altresì una cultura diversa nel rapporto tra polizia municipale e cittadino utente, cliente, cultura che passa attraverso un percorso formativo ad hoc, su comunicazione ed azione, come già stiamo facendo, che veda coinvolti gli operatori e non ultimi gli stessi cittadini utenti.

Percorsi formativi che possono essere svolti da personale esterno, professionista, di dare discipline e della stessa struttura interna. È venuto il tempo, lo dico già e l'ho ripetuto anche in diversi incontri con i colleghi di altri Comuni, in altre occasioni, in altri corsi, è venuto il tempo che il personale inviato, per esempio, ai corsi regionali oltre che mettere in pratica la professionalità acquisita, svolga il ruolo di formatore nei confronti di altri colleghi e questo è un momento molto importante.

Solo se avremo chiari questi punti e questi obiettivi potremmo realizzare i nostri obiettivi e vincere questa scommessa. Grazie.

### **Coordinatore dei lavori**

Dott. *Stefano BELLEZZA*

*Dirigente Settore Polizia Locale – Regione Piemonte*

Grazie al comandante Mistretta che ha portato un ulteriore tassello ai lavori di questo seminario, effettivamente ha toccato alcuni punti che sono estremamente importanti.

Né rimarcherò uno, il fatto che la polizia municipale non è solo quella che distribuisce sanzioni, certo ci sono anche delle sanzioni, ma dà il più delle volte dei servizi.

Ma quali sono questi servizi? Li abbiamo catalogati e riportati in un opuscolo. Questo sforzo, che noi abbiamo fatto, per raccogliere in quell'opuscolo, da dare ai cittadini, tutte le attività, proprio per far conoscere che cosa si fa, è uno strumento che bisogna cercare di utilizzare di più, che i comandi devono utilizzare di più, le amministrazioni devono utilizzare di più.

Lo abbiamo anche messo in rete su Internet, esiste una versione cartacea che è in distribuzione ed è a disposizione di coloro i quali la chiedono per darla ai propri cittadini.

Anche perché molte volte i cittadini non sanno che cosa fa la Polizia Municipale, ma non lo sanno neanche gli amministratori, tant'è che 15 giorni fa si è svolto un incontro con l'ANCI regionale, con i Sindaci, a cui è stato presentato un documento, anche questo presente in Internet, dove lo potete trovare sul sito regionale, con questo documento si spiegano agli amministratori le problematiche e si sottolineano le necessità che vengono fuori all'interno dell'Amministrazione.

Questi sono due passaggi di fondo, ma assieme a questi c'è ancora un altro punto che ha toccato Mistretta, che a me pare fondamentale ed è quello della formazione.

Come Regione abbiamo sempre cercato di sviluppare una formazione orizzontale, cioè con la partecipazione in rete di tutti gli operatori, ma gli operatori sono circa 5000 in Piemonte, per cui diventa difficile a raggiungere tutti, anche se si cerca di fare un'attività variegata, si fanno i quaderni di aggiornamento, siamo al numero 32, credo che nessun'altra Regione, nessun altro ente ha mai prodotto materiali di questo tipo. Si danno informazioni di tipo diverso, si fanno i corsi diretti.

Oggi come oggi bisogna, però, ricorrere a un altro tipo di formazione che è quella fatta dai formatori, cioè corsi che sono fatti e destinati a gruppi ristretti e che poi devono riportarli nei Comandi.

Ecco però già qui c'è il primo punto: questo riportarli nei Comandi non è che riesce tanto, questa scarsa riuscita ha responsabilità varie. Responsabilità del Comando, che non chiede ai frequentatori che sono andati ai corsi di spiegare ai loro colleghi, che cosa hanno appreso, responsabilità di quelli che hanno partecipato ai corsi che non si rendono

disponibili a raccontare ai loro colleghi, anche per sommi capi, a livello di semplice informazione quanto sono venuti a conoscenza.

Qui effettivamente la cosa assume degli aspetti diversificati, ma sempre di più si dovrà ricorrere a questo sistema, quindi chiaramente dovrà esserci una scelta sempre più motivata da parte dei Comandi sul personale che viene mandato a questo tipo di corsi, indipendentemente da fattori di scelta che non possono più essere quelli che sono andati avanti fino ad ora, che sono l'anzianità di servizio, il grado, le varie amicizie.

Bisogna scegliere gente che sia in grado di rapportare, riportare queste cose, perché se no diventa effettivamente una questione impraticabile. Anche momenti come questa giornata sono momenti formativi, che vanno poi anche riportati nei Comandi.

La scelta di aver istituito ora, nel nostro Paese, il vigile di quartiere, di prossimità non sono cose nuove, in giro per l'Europa; da altre parti si sono fatte scelte analoghe o se ne stanno facendo altre con formule diverse, scelte che si riconducono poi, in pratica a quelle discussioni che anche qui oggi si sono e si stanno sviluppando.

Proprio per questo noi qui abbiamo voluto che fosse illustrata un'esperienza, credo positiva, che verrà spiegata dal dottor Guillen, che è il responsabile della ricerca della scuola di polizia di Catalogna, questa è una polizia giovane, giovane non solo per istituzione di questa polizia, ma proprio giovane come età anagrafica nei componenti.

Ho avuto l'opportunità di conoscerla, sono stato a visitarla.

Sono rimasto meravigliato perché l'un'età del personale è bassissima, siamo nell'ordine dei 25-26 anni, comunque gente molto giovane.

Sicuramente si creerà un problema non immediato, ma un problema. Nella globalizzazione c'è anche l'età del pensionamento, in Spagna avviene a 65 anni, questa gente ha iniziato a lavorare tutta insieme, invecchieranno tutti assieme, adesso sono tutti giovani e aiutanti, fra 20-30 anni forse qualche problema organizzativo comincerà ad aprirsi.

Il problema quindi, a mio parere, comincerà ad emergere, naturalmente, questo è un problema loro, noi non insegniamo niente a nessuno.

Poiché è un'esperienza nuova, particolare l'abbiamo voluta portare qui.

L'amico Guillen parla abbastanza bene italiano, il suo idioma è comprensibile comunque, alla fine della sua relazione ci sarà in distribuzione una copia della sua relazione, tradotta in italiano.

L'ha tradotta un vostro collega, l'ispettore Viola di Moncalieri, a cui va un ringraziamento. Ho reso pubblico il nome del traduttore non per attribuirgli la responsabilità, che se non funziona la traduzione la colpa è sua, l'abbiamo verificata e credo che sia stato un buon traduttore per cui va ringraziato due volte.

Non mi dilungo di più, lascio immediatamente la parola a Francesc Guillen, per questa parte conoscitiva, è un elemento culturale in più che viene dato nel dibattito di questa giornata.

## **L'agente di prossimità nell'esperienza della Polizia Locale della Catalogna (Spagna)**

Dott. *Francesc GUILLEN*

*Responsabile ricerca della Scuola di Polizia di Catalogna*

La necessità di costituire un nuovo modello di polizia si è avvertita a partire dagli anni 70 ed 80 del secolo passato, che si sono rivelati particolarmente critici. Da questo punto di vista, si reputa necessario mettere in evidenza diverse cause del fenomeno:

- **Aumento della criminalità** a livelli e cifre mai raggiunti prima (e neanche dopo peraltro, se si pensa che ad esempio in Spagna le cifre in materia di criminalità del 1989 ancora nell'anno 2001 non erano state superate).
- Istituzioni sociali che per tradizione avevano dato il loro contributo alle attività di **controllo sociale si sono sgretolate o hanno comunque perso** una parte importante del loro significato. Stiamo parlando della religione, della famiglia, delle relazioni di vicinato o amicizia in genere ecc... La stessa mobilità della popolazione, che comincia ad apparire in maniera significativa nell'epoca presa in esame, è un fenomeno che ostacola l'esistenza di un tessuto sociale omogeneo nelle città, condizione imprescindibile per esercitare funzioni di controllo sociale informale.
- L'approfondimento delle idee e delle pratiche democratiche ha avuto come contrappeso **la perdita, in una certa misura, del rispetto per l'autorità**, e si esige con forza che i poteri pubblici siano al servizio dei

cittadini. Ideologicamente, potremmo affermare che questa è una conseguenza del maggio 1968.

- **Incremento delle condotte incivile ed antisociale le quale**, pur non essendo classificabile come atti delittuosi, generano una forte sensazione d'insicurezza.

Tutti questi fattori implicano il fallimento del modello di polizia preesistente (soprattutto nell'Europa continentale), basato principalmente sull'autorità (gerarchia), la repressione e la reazione di fronte ai diversi attentati concreti alla sicurezza che si dovessero presentare. Il modello di polizia che era stato definito "professionale", con forze di polizia dotate d'autoveicoli moderni e d'ogni tipo di risorsa tecnologica, radiotrasmittenti ecc....Si è rivelato incapace di adattarsi alla crescita della delinquenza e di far fronte alla già citata sensazione d'insicurezza.

Era pertanto necessario rivedere il modello di polizia adottato affinché questo fosse in grado di far fronte alle nuove sfide. Generalmente, l'attenzione è attirata dal modello tradizionale britannico che risulta molto più partecipativo, e nel quale l'agente di polizia è concepito come un cittadino in uniforme, una specie di capo della sua comunità in materia di sicurezza, il quale garantisce protezione, consiglio e aiuto a risolvere i conflitti che generano malessere in collaborazione ad altri servizi pubblici, normalmente operanti a livello municipale.

In pratica la totalità dei paesi dell'Europa Occidentale hanno portato a termine esperienze in qualche modo ispirate al modello anglosassone della Community Policing. Prima o dopo si parla pertanto di polizia di prossimità (Belgio e Francia), di polizia di quartiere (Spagna), di vigili di quartiere (Italia) ecc.

Sembra che, in seguito all'approfondimento dei diritti individuali ed al rifiuto della polizia come corpo con finalità repressive e di limitazioni dei diritti, si voglia incrementare la presenza degli agenti nelle strade affinché questi adempiano a compiti di controllo sociale che prima facevano capo alla famiglia, la scuola, ai vicini ed a quelli che si dedicavano alla pratica d'altre attività economiche nella strada. E' paradossale ma è così.

Così, per esempio, la riforma della polizia belga, cominciata nel 1999, ha trasformato il modello preesistente, che includeva polizie municipali, Gendarmeria e Polizia Giudiziaria, in un unico sistema con due livelli: uno federale ed uno locale, basato esplicitamente sul modello della polizia di prossimità.

D'altra parte, in Francia il governo precedente quell'attuale aveva avviato il progetto della "police de proximité", che si completava con i contratti locali di sicurezza, anch'essi promossi dal governo Jospin. In

questo caso, si trattava di portare a termine progetti multidisciplinari finalizzati alla prevenzione/eliminazione della delinquenza e dell'insicurezza, adattandoli alle caratteristiche di ciascun microterritorio, avente dimensioni territoriali quasi municipali. In ogni modo, questo grande sforzo non è sortito risultati soddisfacenti, e gli elettori hanno successivamente deciso di votare altri candidati che promettevano d'essere molto più radicali in materia di sicurezza. Recentemente, l'attuale ministro degli Interni Nicolas Sarkozy ha criticato apertamente il risultato dei progetti anteriori per il basso tasso di definizione dei delitti e per il fatto che la polizia ha sconfinato in attività come l'assistenza sociale che non fanno parte delle sue attribuzioni: il ministro ha altresì sospeso il lavoro di qualche commissario capo operante in città importanti come Toulouse, ha stabilito come funzioni prioritarie della polizia quelle relazionate all'attività di polizia giudiziaria, ed ha quasi proibito i riferimenti alla polizia di prossimità nella documentazione del Ministero, negando che l'attività presa in esame sia un compito della polizia. In pratica, attualmente la Francia si trova in un momento di recessione in relazione ai principi della polizia di prossimità, e si sta tornando alle impostazioni anteriori che proponevano l'operatore di polizia come colui che applica rigorosamente la legge (tutto questo all'interno di una cornice di riforme legislative che ampliano i poteri della polizia e aumentano il numero di comportamenti costituenti delitto o comunque illecito).

### ***L'esperienza della Catalogna***

*Come ha vissuto questo processo la Catalogna?*

Nel caso della Catalogna (e della Spagna), bisogna tenere in considerazione due circostanze specifiche, che vanno ad aggiungersi a quelle menzionate in precedenza e comuni a tutta l'Europa Occidentale:

- La necessità di una nuova legittimità democratica della polizia. Una volta ristabilita la democrazia nello Stato Spagnolo, si avvertiva la necessità di cambiare i valori del modello di servizio di polizia. L'attività dei corpi di polizia doveva centrarsi nella protezione dei cittadini e non al loro controllo. Era pertanto imprescindibile modificare il modello di servizio da seguire così come le relazioni della polizia con la cittadinanza. Nonostante le enormi difficoltà quotidiane che la transizione comportava, si cominciò la ricerca di nuovi referenti, sia dal punto di vista puramente fisico (in un breve lasso di tempo la Polizia Nazionale cambiò due volte uniforme), sia da quello delle finalità e dei valori. In questo sforzo, il punto di riferimento fondamentale era la società; risultava imprescindibile l'integrazione della polizia nella

società, per superare così un deficit storico ancora molto presente a causa degli anni neri della dittatura, che legava la polizia molto più al potere che alla popolazione.

- La concorrenza tra i diversi servizi di polizia risultanti dalla Costituzione Spagnola e il conseguente processo di decentralizzazione. Le nuove polizie regionali create in seguito alla decentralizzazione hanno cercato, fin dal primo momento, di prendere le distanze dai modelli tradizionali per presentarsi non solo come corpi che ne sostituivano altri, ma come la base di un nuovo modello di servizio alla società. Nell'ambito locale, la democratizzazione dei comuni e della vita municipale ha fatto sì che fin dalle forze di polizia locale si guardasse al modello anglosassone di polizia comunitaria, che appariva come un modello di polizia abbastanza legittimato e che, inoltre, aveva le sue origini nel campo delle polizie locali.

In questo contesto, il modello di polizia comunitaria è stato un referente costante a tutti i livelli (statale, autonoma e municipale), dal momento che questo modello di polizia poteva (o quantomeno così si diceva) dare una risposta a tutte queste esigenze.

Abbiamo sentito parlare con frequenza non solo di polizia comunitaria, ma anche d'altri modelli collaterali come la polizia di prossimità o polizia di quartiere (che è stata la versione spagnola per eccellenza del modello anglosassone di polizia comunitaria). La competizione più o meno esplicita che abbiamo citato prima tra i corpi di polizia ha favorito una specie di gara per vedere chi offriva il modello più avanzato di polizia di prossimità o di polizia comunitaria. Tutto ciò che concerneva il modello di polizia comunitaria faceva parte delle cose sacre, e qualsiasi impostazione critica era considerata un'eresia o una cospirazione antidemocratica e reazionaria. Chiunque negasse le virtù onnicomprensive di questo modello di servizio di polizia era, ed è tuttora, condannato al più infame degli inferni. Non è neanche stato possibile fare un'analisi seria dell'influenza di questo modello di polizia sulla delinquenza, giacché ipotizzare la scarsa influenza di tale modello sui fenomeni delittuosi era pura eresia (anche se pare certo che il modello in esame abbia comunque poca incidenza in questo ambito almeno nel corto termine dovuto all'iperattività degli agenti). Insomma, non vi era stata troppa riflessione sul modello, o almeno non era stata particolarmente profonda. In alcuni casi, il ricorso alla polizia comunitaria è stato un ricorso disperato di legittimazione e d'efficacia (a fronte di un costante incremento della delinquenza) da parte d'alcuni corpi di polizia, e per alcuni comuni un intento propagandistico di guadagnare voti e popolarità in vista di una campagna elettorale. Le applicazioni concrete sono state

diverse e varie. In alcuni casi, l'esperimento è consistito nel limitarsi a mettere un agente in ciascun quartiere (o circoscrizione simile), il quale lavora giornata completa (mattina e pomeriggio), senza coordinazione con il resto del Corpo né risorse d'alcun tipo, o a cambiare le autovetture con i motoveicoli e diffondere la notizia attraverso i mezzi di comunicazione. Molto spesso questi programmi "comunitaristi" non hanno goduto di molta popolarità tra i professionisti della polizia, convinti che si trattasse più di una manovra di "maquillage" politico che di un'alternativa professionale (cosa che in molti casi era vera, dal momento che, ad esempio, mentre i responsabili dei corpi di sicurezza annunciavano progetti di polizia comunitaria, continuavano a mantenere gli atteggiamenti tradizionali caratterizzati dalla carenza di trasparenza in merito alle informazioni concernenti l'operato della polizia). Tale percezione ha implicato che, solitamente, i migliori professionisti non siano stati destinati al servizio di polizia comunitaria, e questo non solo perché non lo desiderassero, ma perché i responsabili dei corpi di polizia hanno ritenuto che si trattasse di compiti secondari nei quali non potevano utilizzare i loro migliori elementi. In relazione ad esempi concreti, dobbiamo dire che la maggioranza delle esperienze sono maturate in ambito locale, e tra queste spiccano i casi di Barcellona, L'Hospitalet e Sant Boi de Llobregat in Catalogna. A livello statale ci sono stati diversi progetti concernenti la polizia comunitaria nella Polizia Nazionale. I più recenti sono stati quello di "polizia di prossimità", intrapreso nell'anno 1997, e il progetto "polizia 2000", che era un progetto di polizia comunitaria ispirato per alcuni elementi dall'esperienza "tolleranza zero" della città di New York nel biennio 1994-96 e da criteri di management privato (una parte della retribuzione degli agenti era condizionata dai risultati ottenuti nell'attività contro la delinquenza) in un contesto che introduceva criteri tipici dell'impresa privata nella pubblica amministrazione. A partire dagli inizi del 2002, in seguito al notevole incremento della delinquenza documentato dalle cifre dell'anno precedente, il progetto "Polizia 2000" è sparito dalla documentazione del Ministero, quasi come se non fosse mai esistito, cosa che, nonostante le dichiarazioni ufficiali di soddisfazione per i risultati ottenuti, fa pensare ad un sostanziale fallimento del piano. Formalmente il progetto è stato sostituito da un altro, il piano "Lotta contro la delinquenza", il quale già riconosce direttamente che la polizia di prossimità è una funzione o strategia propria della polizia locale.

### ***Le lezioni di quest'esperienza.***

*Quali sono stati i risultati più evidenti di tutte queste esperienze "comunitariste"?*

- Hanno creato opinione, nel senso che nessuno (o pochissime persone) mettono più in discussione la necessità di mantenere qualche tipo di relazioni tra polizia e comunità al momento di stabilire le priorità dei servizi di polizia.
- Hanno obbligato a spiegare al pubblico i piani ed i modi di agire della polizia e, pertanto, a dare in qualche maniera risposta all'opinione pubblica.
- Ha generato tra il pubblico la richiesta di un servizio di una certa qualità, e tale particolare condiziona in futuro il modo di agire delle forze di polizia.
- Ha introdotto il concetto di "servizio" accanto ai preesistenti concetti di "forza" o "corpo" di polizia.
- Ha mostrato che l'ambito territoriale più adeguato per questo tipo di progetti è l'ambito locale, normalmente a livello comunale, dal momento che risulta difficile la prossimità in ambiti territoriali più vasti. La conoscenza della realtà ed il contatto con la popolazione necessari per la realizzazione concreta di questi tipi di modelli ha luogo molto difficilmente al di fuori dell'ambito municipale.
- I modelli "comunitaristi" o di prossimità hanno un impatto molto positivo sulla sensazione di sicurezza dei cittadini. Tutte le inchieste compiute qualche tempo dopo l'avviamento di progetti di questo tipo dimostrano che la popolazione si sente più sicura.
- Non sembra che i progetti abbiano un grande impatto sui livelli di criminalità, o almeno in forma immediata (in un primo momento, le cifre ufficiali dei reati sono anche più alte). E' però possibile che lo abbiano a media e lunga scadenza.
- Incremento delle aspettative degli utenti, cosa che implica un incremento della domanda di servizi di polizia, cosa che può fare traboccare i servizi stessi in maniera costante, se non si pongono limiti o non si migliora la gestione del personale.

La necessità d'articolare sistemi di polizia che rispondano all'idea di servizio pubblico e che offrano soluzioni complete ed efficaci alla popolazione.

Una riflessione che è importante fare in merito all'attuale richiesta di prossimità rivolta dalla popolazione ai servizi di polizia riguarda l'integrazione di tale richiesta con i moderni sistemi di sicurezza. Accanto a tal esigenza di servizio di prossimità, di concentrazione degli

sforzi alla risoluzione dei piccoli problemi, vi è anche una richiesta di tipo opposto, nel senso che sussiste una crescente inquietudine per la gran criminalità che si organizza di là dalle frontiere dello stato, che trascende a questo e che, inoltre, dispone di mezzi tecnologici molto sofisticati. Questa problematica richiede una risposta che vada oltre la prossimità, e che non si situi solo in ambiti regionali o statali, ma europei ed internazionali. A questo punto ci si presenta un interrogativo: il medesimo servizio di polizia che opera a livello di prossimità può dare una risposta anche a questa sfida? Non so se possa farlo lo stesso servizio, ma quello che è chiaro è che non possono farlo gli stessi operatori di polizia. Questo significa che gli agenti di polizia impegnati nel servizio di prossimità non abbiano nessun ruolo da svolgere nella lotta alla criminalità organizzata ad alto livello? Evidentemente no, dal momento che le manifestazioni concrete di questa delinquenza si producono poi a livelli “micro”. Trascurare l’informazione, la conoscenza che gli agenti di polizia che lavorano quotidianamente in strada hanno d’ogni tipo di criminalità è un lusso che il sistema non si può permettere. Allora, qual è la soluzione dal momento che abbiamo anche detto che a questo livello è impossibile combattere questo tipo di criminalità?

La risposta è facile da dare e difficile da mettere in pratica: bisogna creare un sistema di sicurezza omogeneo e coerente. Questo significa forse che bisogna fondere insieme tutti i sistemi di polizia nei paesi che ne hanno più di uno? Non necessariamente. Quello che appare imprescindibile è una coerenza, una coordinazione tra le attività dei differenti corpi, che si lavori nella stessa direzione, che si sommino gli sforzi e non che si competa per dimostrare d’essere migliori degli altri. Se appare evidente che è la polizia locale che può occuparsi del servizio di prossimità con i risultati migliori, bisogna approfittare di questa funzione di prossimità perché quelli che sono in una posizione migliore per dare una risposta più efficace alla criminalità d’alto livello possano integrare e dividere tutte quelle informazioni e “savoir faire” di coloro che conoscono la popolazione, il territorio e le ultime ramificazioni di quella criminalità. E’ facile tutto ciò? Affatto, dal momento che stiamo parlando di servizi di polizia (che ancora si chiamano corpi), e che questi hanno tendenze endogamiche Molto attive e potenti. Inoltre, in alcuni casi stiamo parlando di servizi di polizia che dipendono da autorità differenti, che possono mostrarsi desiderose di mostrare le benevolenze dei loro servizi a dispetto dei dipendenti d’altre autorità o forze politiche. Tuttavia, la necessità d’articolare queste forze centrifughe (esigenza di prossimità) e centripete (soprannazionalità e mezzi tecnologici), ci

obbliga a pensare alla necessità di articolare un sistema omogeneo. Bisogna tenere presente che le risorse pubbliche non aumenteranno, in quanto nel mondo occidentale la pressione fiscale ha raggiunto il limite massimo e i cittadini non sono disposti a pagare più tasse. Per contro, la richiesta di servizi e di qualità verso le amministrazioni, nel nostro caso verso la polizia, continuano a crescere. Come rispondere a quest'incremento di domanda di servizi a fronte dell'impossibilità di incrementare le risorse? Gestendo in maniera più efficiente, evitando che si duplichino gli sforzi, approfittando delle risorse esistenti a tutti i livelli ecc. Non è possibile dire al cittadino che un problema non si può risolvere per colpa di un altro, il cittadino non vuole sapere di chi è la colpa, vuole che il problema gli sia risolto. Dovremmo cambiare la cultura dei servizi di polizia nel senso di comprendere che il mondo non si termina con uno di noi, che tutti abbiamo il nostro ruolo in collaborazione con gli altri e che tutti abbiamo l'obbligo di fare un uso efficiente delle risorse pubbliche che ci sono affidate. Naturalmente questo bisognerà farlo passo dopo passo e stabilendo i meccanismi adeguati affinché il sistema non sia mero volontariato da parte d'alcune persone, ma piuttosto una risposta istituzionale organizzata che permetta la creazione e il funzionamento di un sistema di sicurezza.

In Catalogna e Spagna recentemente, si stanno muovendo timidi passi in questa direzione. Da un lato, come già menzionato, il Piano di Lotta contro la Delinquenza del Governo centrale vuole collegare operativamente le polizie locali e le forze e corpi di sicurezza, a partire dalla funzione di polizia di quartiere che realizza (o può realizzare) la polizia locale. In questo caso la Polizia di Stato fornirebbe, oltre ai suoi moduli Integrali di prossimità, i mezzi più tecnologicamente sofisticati in materia d'investigazione e ordine pubblico. Il Piano parla esattamente di "migliorare con la complementarità l'ordine delle diverse strategie operative di ciascuna Forza o Corpo" e di "approfittare della specializzazione di ciascuna Forza o Corpo a beneficio degli altri". Non è chiaro come si realizzerà in pratica questa collaborazione, né quale sarà il ruolo del sindaco al momento in cui si dovranno stabilire delle priorità, a prescindere dalla firma e dei contenuti delle convenzioni specifiche di collaborazione di ciascun comune con il Ministero dell'interno. Però, in ogni caso, è come minimo un passo avanti verso il riconoscimento della necessità di integrare le polizie locali in un sistema integrato di sicurezza. Nella medesima direzione si è mosso il Parlamento della Catalogna, il quale ha recentemente approvato una legge di riordino del sistema di sicurezza pubblica della regione. Come indica il suo titolo, la legge vuole stabilire i principi che permettano un funzionamento coerente di tutti

coloro che operano nel campo della sicurezza in maniera che si possa parlare di un unico sistema.

I punti fondamentali di tale legge sono:

- Definizione di un concetto ampio di sicurezza, comprendente la polizia, la protezione civile, il traffico, gioco e spettacoli e sicurezza privata.
- Individuazione dei Sindaci e del Governo regionale (Consellera de justicia e Interior) come autorità competenti in materia di sicurezza in Catalogna.
- Creazione d'organi consultivi e di controllo ai quali partecipano tutte le amministrazioni (Stato incluso) e le entità cittadine.
- Oltre alle Giunte Locali di Sicurezza, già possibili in virtù della Legge Organica 2/86, e alle forze e corpi di sicurezza (ora obbligatori con questo testo), include le Commissioni Regionali di Sicurezza per i Comuni di una medesima regione di polizia, intesi come organi che devono favorire la collaborazione tra i diversi corpi operanti e la fissazione di piani di sicurezza unici. Nell'ambito delle Giunte Locali di Sicurezza, il progetto obbliga alla creazione di un tavolo di coordinamento operativo come organo permanente e stabile di coordinamento e cooperazione dei diversi corpi e servizi di sicurezza del Comune.

E' questo uno strumento che fissa dei principi basilari d'ordinamento del sistema, ma pochi incarichi diretti ed obbligatori. Il ruolo dei sindaci è ancora molto formale in relazione all'esecuzione dei piani di sicurezza, e va oltre agli ordini che questi possono effettivamente dare alle loro polizie locali. Insomma, è una legge che ancora lascia in sospeso molti interrogativi. Orbene, segna la direzione da seguire nella necessità di articolare un sistema ove tutti partecipino e lo facciano a partire da una stessa logica a dagli stessi principi. Infine, non crediamo che né il Piano di Lotta alla Criminalità né la Legge approvata dal Parlamento della Catalogna possano cancellare con un colpo di spugna anni ed anni di mancanza di collaborazione e di competizione tanto tra servizi di polizia che operano su livelli territoriali differenti come tra gli stessi servizi di Polizia dello Stato. La realtà è molto più complessa perché una semplice Legge (o un piano governativo) possa risolvere tutti i problemi. Orbene è chiaro che questi strumenti caratterizzano una tendenza che potrebbe alterare la situazione attuale, e favorire un progresso verso sistemi di sicurezza più integrati che comprendano il meglio che i diversi servizi di polizia possono offrire.

## **Coordinatore dei lavori**

Dott. *Stefano BELLEZZA*

*Dirigente Settore Polizia Locale – Regione Piemonte*

Grazie a Guillen anche per la relazione e per lo sforzo che ha fatto per farsi capire, obiettivo raggiunto, credo che sia stato chiaro per tutti.

Qui uno per fare una filosofia minimalista potrebbe dire che tutto il mondo è paese, cioè queste problematiche che Lui ci ha enunciato, bene o male le abbiamo vissute anche noi, le stiamo vivendo; da un lato è chiaro che facendo meglio il proprio lavoro si alimenta la domanda, cioè più si farà bene questo lavoro più la gente chiederà altre cose.

È un gatto che si morde la coda, questo può essere un segnale che il lavoro sta andando bene.

Effettivamente tutta una serie di altri punti che Lui ha toccato, li abbiamo toccati anche da noi, basterebbe ricordare, che un anno e mezzo fa, si parlava anche da noi di cose tipo il loro progetto Polizia 2000, vi ricordate che, anche da noi, cominciava a girare una voce, una proposta in cui gli stipendi erano anche legati al numero di arrestati, per cui non si capiva quanto valeva un grande criminale e quanto valeva uno spacciatore semplice, un pusher.

Penso che il ragionamento è stato fatto e si sono aperti alcuni elementi di conoscenza nuova; devo dire che sono molto orgoglioso di questo incontro, di questo intervento di Guillen qui, anche perché segna un momento importante.

La Regione Piemonte ha firmato una convenzione con la scuola di polizia di Catalogna, che vede all'interno di questa convenzione uno scambio di esperienze di rapporti, ma non solo, legate al livello di studi, di scambi nei convegni, ma anche di scambi degli operatori.

Credo che nei prossimi mesi, nei prossimi anni riusciremo a mettere su delle iniziative, non è detto che anche alcuni partecipanti a questo corso possono andare in Spagna a vedere coi loro occhi come sono organizzati, come altri operatori spagnoli potranno venire nei Comandi della Regione Piemonte, per vedere che cosa si fa e come lo si fa.

Si tratta di esperienze diverse, organizzazioni diverse, l'ho già detto prima, chiaramente Guillen ricordava alcune cose: che la loro polizia è una polizia che fa la polizia generale, va in sostituzione della polizia

nazionale, quindi questo vuol già dire fare altre cose da quelle svolte dalla polizia municipale; quindi loro non fanno tanta prossimità, ma vanno radicalizzandosi di più nel territorio, aprendo nuovi commissariati, aprendo nuove strutture.

Ho avuto il modo di vedere pezzi della loro organizzazione e devo dire che stanno cercando di fare un'organizzazione a blocchi, anche gli edifici, anche i commissariati sono tutti uguali: questo perché vogliono permettere una forte interscambiabilità degli operatori, dove anche quando uno cerca un modulo lo trova in quella stanza, in quel posto; e credo che questo sia un buon progetto; quindi capite, è un'organizzazione diversa però si può utilizzare alcune loro capacità, alcune loro funzioni e anche il fatto che su certe tematiche sono più avanti di noi.

Proprio per questo abbiamo voluto fare questa convenzione che è operativa da quest'anno e che quindi ci porterà ad avere modo di conoscerci ulteriormente con la polizia di Catalogna.

Senza perdere ulteriore tempo passo il microfono e la parola al Comandante De Vita, del Comune di Collegno, che illustrerà un pezzo dell'iniziativa svolta nel Suo Comune, in particolare per quanto riguarda la carta etica dei servizi ed i contratti con i cittadini.

La loro è una scelta un po' più avanzata, nel senso che sono andati ad impegnarsi direttamente con i cittadini, per cui se non rispettano questi contratti sono 'mazzate', come si diceva una volta.

## **L'agente di prossimità, la carta "etica" dei servizi ed i contratti con i cittadini**

Dott. *Marco DE VITA*

*Comandante della Polizia Municipale di Collegno*

Buon giorno a tutti, io partirò nel mio breve intervento con alcune riflessioni circa un fallimento. E' raro che uno si presenti dicendo: "*iniziamo a vedere dov'è che abbiamo sbagliato*". Noi, in realtà, pensiamo che sia corretto portare a conoscenza dei colleghi che hanno iniziato un esperimento sul vigile di prossimità un sonoro fallimento che ha coinvolto la nostra struttura nel periodo fra il '97 e il '98. Mi spiego: nel '97 l'Amministrazione stabilì che era interessata al servizio di

prossimità, anzi era un elemento prioritario del programma della coalizione che governava Collegno dare corso all'iniziativa del vigile di quartiere.

In ragione di ciò, con uno sforzo ed una sensibilità assolutamente eccezionali, assunse nove persone ex novo, dotò il comando di strutture che erano state all'uopo richieste, ma l'esperimento non andò assolutamente bene. E allora noi ci trovammo alla fine del '98 a chiederci i motivi di questa defaillance, perché in realtà a fronte dell'impegno dell'Amministrazione i risultati erano tutto meno che apprezzabili.

Allora facemmo questa serena valutazione: il motivo principale per il quale il nostro esperimento fallì fu, in realtà, che non c'era stata l'onestà intellettuale da parte nostra. Intendo dire che noi, nel 1997, ragionammo in questo modo: *“Va bene, incominciamo ad assumere queste nove persone, poi una volta che ci sono vedremo che cosa devono fare”*. Non ci fu, in sostanza, la convinzione da parte nostra dell'utilità di un esperimento di questo tipo.

Quando riproponemmo il vigile di prossimità, quindi nel 2001, avevamo cambiato il nostro modo di pensare, un po' per convinzione ed anche per onestà nei confronti di un'Amministrazione perché il progetto si può anche non condividere, però se è un obiettivo dell'Amministrazione si deve avere la convinzione che sia giusto tentare tutte le strade per realizzarlo.

Nel dettaglio: *quali erano gli altri motivi portato al nostro fallimento?*

Uno dei principali, sicuramente, fu che si ritenne giusto in allora impegnare gli agenti da soli. Si fece in realtà di necessità virtù, perché voi capite bene che con nove agenti una città di 50.000 abitanti non può garantire un servizio dalle 7 alle 21 o anche dalle 8 alle 19. Suddividendo il territorio in quattro grandi aree (che non corrispondono in realtà ai nostri quartieri storici), sulla carta c'era la copertura dei turni, ma il fatto di mandare un agente da solo avremmo dovuto valutarlo meglio, ponderare sulla circostanza che inevitabilmente costui si sarebbe ritratto da determinate assunzioni di responsabilità e se a questo aggiungete che erano quasi tutti agenti di prima nomina, con un'esperienza relativamente scarsa, se non addirittura proprio nulla sotto il profilo operativo, fummo sicuramente miopi.

Secondo elemento negativo fu che noi dotammo queste persone di ciclomotori.

Un giorno venne un anziano molto simpatico che era anche impegnato nel comitato di uno dei nostri quartieri e ci disse, in sostanza, che sì il vigile di quartiere andava bene, ma che lui faticava a correre dietro al ciclomotore. In effetti è così: il ciclomotore è un ottimo mezzo, serve per

arrivare sul quartiere, ma impedisce il contatto umano o, quando meno, lo rende più difficile.

Terzo motivo di riflessione: scegliendo gli agenti individuandoli con una selezione unica, facemmo in modo che si creasse una spaccatura fra questi nuovi agenti e gli altri, creando le condizioni per le quali costoro si sentivano di serie B. All'interno della stessa struttura c'era quello che faceva l'autopattuglia e che era uno tosto e quello che faceva il quartiere che era qualcosa di minimale.

Un quarto aspetto: la formazione. La Regione Piemonte fra le regioni italiane è sicuramente la più avanzata per quanto attiene alla formazione, ma la formazione di un vigile di quartiere non è tanto la giuridico - teorica, nozionistica; è una formazione mirata, va nel campo della psicologia, con lo studio dei modi di approccio, della mediazione dei conflitti. Noi sbagliammo quando ritenemmo che dopo il corso di formazione potessero essere presi ed utilizzati nel servizio di quartiere.

Altro grande errore commesso un po' dolosamente: non suddividemmo chiaramente i vigili di quartiere dal reparto viabilità.

Questo creò una situazione per la quale il vigile di quartiere era il serbatoio del reparto viabilità, ossia si instaurò un modo di pensare secondo il quale: *“Tu fai il vigile di quartiere se io ho prioritariamente risolto la questione delle pattuglie moto, le pattuglie auto e quant'altro”*. In sostanza diventavano un po' la ruota di scorta. Intendiamoci, questo in un'economia di gestione delle risorse è apprezzabile, perché nella scelta fra fare uscire il vigile di quartiere e non avere la pattuglia, è chiaro che si sceglie di metterli assieme e mandare fuori la pattuglia; ma alla lunga non paga.

Poi permettetemi una riflessione del tutto personale: l'errore più grosso che noi abbiamo commesso nel '97 fu quello di non individuare un responsabile del progetto.

Io oggi posso dire che sono soddisfattissimo del nuovo servizio di quartiere, ma proprio perché credo che se un pregio c'è stato è stato quello di individuare una figura responsabile, scelta con un criterio di assoluta eccellenza: non si può istituire un servizio di questo tipo e farlo coordinare da un ufficiale qualsiasi.

È qui a fianco a me l'ispettore Galletta che ha curato questo progetto e in accordo con il quale abbiamo individuato a suo supporto due ispettori capoturno, anche qui con una scelta ponderata sulle qualità e credo che questo sia stato uno degli aspetti vincenti.

Cosa abbiamo fatto nel '98 al fallimento dell'esperimento? Abbiamo studiato un tantino i modelli europei che l'amico e collega catalano ci ha riportato.

Ecco devo dire con un pizzico di orgoglio che se noi leggiamo la storia delle polizie europee, parte sempre dalla polizia locale o municipale. Leggiamo la storia della polizia francese, leggiamo la storia della polizia spagnola che nasce come polizia di Madrid nel '24 sostanzialmente, ma il modello che più ci ha colpito non è stato neanche il classico modello inglese di Robert Pil e meno che mai il modello della tolleranza 0 (perché io ritengo che non siano fungibili con un sistema giuridico come il nostro).

Un modello che ci è piaciuto è stato quello francese della *police de proximité* o *ilotage* che dir si voglia, tenete presente che nel 1893 il compito del *flic* era quello, scusate la pronuncia, di “*tourner dans le canton*”, “*girare intorno all’angolo*”, munito del *baton*, quel bastone bianco, classico del *flic*. Ma ancora di più a noi è piaciuto ed abbiamo studiato a fondo il modello belga, perché è un modello che, come ha accennato il collega catalano, si basa su un sistema particolare dove la priorità è data alle polizie locali e con la creazione della polizia federale che è recentissima (alla fine degli anni '90), la polizia centrale entra in gioco laddove le risorse e la tipologia di indagine non siano adeguate alla polizia locale, ma in stretto collegamento; addirittura ci sono casi nei quali se la polizia locale non è in grado di effettuare un servizio ed il servizio non è prioritario, la polizia locale dal suo budget paga l'intervento dei corpi specialistici della polizia federale.

Questo è un po' il nocciolo della questione, perché quando l'amico catalano parlava dei vari esperimenti, noi dobbiamo tener conto del fatto che dipendiamo da una moltitudine di amministrazioni diverse. Allora non sempre si creano i presupposti per la situazione di Beinasco con una collaborazione *ad personam* perché le collaborazioni nascono fra il vertice della struttura municipale ed il vertice della struttura locale dell'Arma, cosa che tradizionalmente contraddistingue il mio Comune. Noi, infatti, abbiamo un rapporto eccellente con l'Arma dei Carabinieri, per quanto un po' squilibrato dal fatto che loro sono in 12 e noi siamo una cinquantina, però è un rapporto basato su reciproca stima, reciproca correttezza istituzionale, reciproco interesse per la tutela dei cittadini.

Il problema è secondo me, con un piccolo accenno critico un po' fuori dal coro, che istituire il carabiniere di quartiere, il poliziotto di quartiere è snaturare la figura del carabiniere, snaturare la figura del poliziotto. Il carabiniere è carabiniere. Voi sapete benissimo che alcune realtà della nostra cultura non metropolitana, le autorità sono il Sindaco, il prete, il maresciallo dei carabinieri, allora non si può snaturare la figura del maresciallo dei carabinieri con esperimenti di facciata. Io credo che sarebbe stato utile un maggior coordinamento, un coinvolgimento delle

risorse da parte dello Stato per potenziare la polizia di prossimità locale, e che ognuno faccia quello che è capace: noi non possiamo sostituirci alle polizie statali in toto, e loro non possono sostituirsi a noi. Dicevo del modello belga: esso si basa sulla considerazione che nella stragrande maggioranza dei casi di conflitto esso è bagatellare: liti di vicinato, liti stradali, liti di piccolo cabotaggio, e, quindi, loro hanno istituito oltre alla polizia di prossimità il *mediateur* comunale.

Una figura di mediazione extragiudiziaria alla quale ci si può rivolgere per tentativi di conciliazione, in modo tale che tutta questa moltitudine di liti di vicinato, di gatti che danno fastidio, di cani e quant'altro non vada a finire nella caserma dei carabinieri o della polizia e, di conseguenza, ad intasare le strutture giudiziarie. E questa è un po' la base del nostro tentativo: noi contiamo entro la fine di quest'anno, se le risorse ce lo consentiranno, di arrivare ad istituire un ufficio di mediazione, che è un po' la ripetizione del vecchio giudice conciliatore, che molte volte non era neanche laureato in legge ma solo una persona di buon senso, autorevolmente riconosciuta dalla comunità, alla quale la comunità si rivolgeva. Alcune volte non decideva neanche secondo diritto ma secondo lo stile del buon padre di famiglia: cercava di mediare, cercava di concludere amichevolmente delle diatribe, senza coinvolgere le strutture né di polizia né tanto meno giudiziarie.

In conclusione:

- garantire al servizio di prossimità assolutamente pari dignità, se non superiore, a quella degli altri servizi;
- lavoro in coppia, perché io credo che sia giusto, sia tutelante, ed alla lunga paghi;
- formazione continua di carattere psicologico;
- coinvolgimento dei referenti, i maggiorenti si diceva una volta: il parroco del quartiere, l'associazione anziani, l'Unitre. Certo, alcune volte si tratta anche di sentire delle cose noiose, che non hanno nessun risvolto, ma danno la sensazione al cittadino che comunque qualcuno li ascolti.

Riflessioni conclusive.

Io se dovessi dare un consiglio ai colleghi direi: non avventuriamoci in operazioni di facciata, sono destinate a fallire. Non possono avere nessun futuro perché la gente è smaliziata, la gente se ne accorge se gli hai detto che il vigile di quartiere esiste e poi in realtà non è così, è un paravento: le bugie in questo campo hanno veramente le gambe corte. Risolviamo subito i malintesi, lo diceva qualcuno prima di me, con l'amministrazione e con i cittadini: non è che l'istituzione del vigile di quartiere risolva tutti i problemi del quartiere, attenzione! Perché poi si ingenerano anche

dinamiche di questo tipo: da domani c'è il vigile di quartiere, non ci sono più scippi, al mercato funziona tutto bene, i negozi mettono i prezzi, le soste selvagge non ci sono più.

Un richiamo che posso fare io e che è sicuramente positivo: curiamo l'immagine e non abbiamo paura di avventurarci in iniziative di marketing. Noi di recente abbiamo promosso quella settimana della Polizia municipale coinvolgendo anche molti colleghi dei Comuni del Piemonte, e devo dire che è stato un momento che ci è servito moltissimo per avvicinare i cittadini; non dico l'utilità dei corsi di educazione stradale: sono un investimento enorme, ci portano a contattare la fascia di cittadini più esposta, ci danno l'opportunità di dare dei messaggi ai cittadini, curiamoli !

Per chiudere: è penalizzante il vigile di quartiere rispetto ai risultati conseguiti? Sotto un certo profilo sì, bisogna avere il coraggio di dire all'amministrazione "cara amministrazione, l'anno prossimo incasseremo meno soldi". Perché se il vigile di quartiere funziona bene per forza bisogna incassare meno soldi: vuol dire che è sul territorio, previene le sanzioni più che reprimerle (noi quest'anno abbiamo introitato 400 milioni di lire in meno), ma l'abbiamo fatto consci di impegnarci in altre attività, l'abbiamo detto prima all'amministrazione "signori cari, guardate che quest'anno a bilancio ci sarà di meno".

Io però concludo con un dato. L'anno scorso abbiamo attivato a pieno il vigile di quartiere e contestualmente un micro nucleo di Polizia giudiziaria: noi l'anno scorso abbiamo portato a compimento 22 arresti in flagranza di reato.

Di questi 22 arresti in flagranza di reato vi posso assicurare che più della metà sono merito di un'attività prodromica del vigile di quartiere, di monitoraggio del territorio che poi altri hanno concluso (molti in collaborazione con la stazione dei Carabinieri), ma qualcuno diceva: "*che il gatto sia bianco, sia nero o sia grigio l'importante è che prenda i topi*" e, alla fine, noi 22 topi l'anno scorso li abbiamo presi. Grazie.

## **Coordinatore dei lavori**

Dott. *Stefano BELLEZZA*

*Dirigente Settore Polizia Locale – Regione Piemonte*

Completa il quadro dell'intervento organizzativo l'Ispettore Galletta, che è il responsabile sul territorio dell'attività di prossimità, messo in campo nel Comune di Collegno.

## **L'agente di prossimità, la carta "etica" dei servizi ed i contratti con i cittadini**

Isp. *Claudio GALLETTA*

*Responsabile Servizio prossimità – Polizia Municipale Città di Collegno*

Nell'anno 2001 prese concretamente forma l'attuale organizzazione del Servizio di Agenti di Prossimità istituito nell'ambito del Corpo della Polizia Municipale di Collegno.

Detto servizio è stato ed è fortemente voluto dall'Amministrazione Comunale collegnese che, per raggiungere tale obiettivo, ha fatto grandi investimenti, sia in termini di risorse umane (sono ben 13 le unità destinate allo scopo, pari ad 1/3 del Corpo), sia nella formazione specifica, mirata ed innovativa del personale individuato.

Storicamente, la Polizia Municipale collegnese era già orientata verso l'individuazione di operatori che svolgessero il proprio servizio, in via prioritaria, nell'ambito di una zona ben definita, ma nel passato ci si era limitati esclusivamente a circoscrivere l'intervento del personale automontato, motomontato o dotato di ciclomotore, entro un centro perimetro, suddividendo la Città in tre macro zone di intervento.

Nel 2001, come accennato, si è cominciato a "fare sul serio", nel senso più nobile del termine in quanto, oltre agli sforzi economici posti in essere dall'Amministrazione comunale per garantire il contingente, è stata creata una struttura tecnico/organizzativa con il compito di gestire il personale esterno, facendo da collegamento tra questi, il restante personale del Corpo, la macchina comunale e, soprattutto, che fosse legittimata e capace di interagire in, tempo reale, con tutte quelle

associazioni e/o istituzioni operanti, a vario titolo, sul territorio dei quattro quartieri principali della Città.

Ma l'obiettivo più importante e forse più ambizioso, era la necessità di cambiare la mentalità degli operatori (oltre che degli stessi Ufficiali) che nel corso del tempo erano stati destinati, prioritariamente, alla mera attività di vigilanza, abituandosi così a concentrarsi più all'aspetto sanzionatorio e repressivo della stessa, a scapito del rapporto con il territorio. Insomma, per dirla senza giri di parole, ci si è resi conto che gli operatori si erano disabituati a "stare in mezzo alla gente", così come, invece, il nuovo (ma in realtà antico) ruolo richiede.

Conseguentemente, il Comando, di concerto con il Sindaco e l'Assessore alla Sicurezza, si è posto quale obiettivo prioritario la formazione degli operatori individuati, con il fine di migliorarne la comunicazione, oltre che di fargli conoscere le più moderne tecniche di mediazione e riduzione dei conflitti. Il tutto condito con un paziente e costante lavoro di persuasione interna con il quale far comprendere al personale destinato al Servizio, che il ruolo dell'Agente di Prossimità non è secondario a nessun altro ruolo all'interno del Corpo, ma anzi che ad esso viene richiesto uno sforzo notevole per accrescere la propria professionalità.

Il primo intervento formativo, in materia di **strategia della comunicazione**, è stato realizzato con la consulenza dell'Istituto SANA di Torino. Nella fattispecie il Dott. Piercarlo Nardi, psicologo e psicoterapeuta, ha condotto un primo, efficacissimo, percorso formativo composto da una parte teorico/metodologica ed una pratica, trattando i seguenti temi:

- comunicazione passiva, aggressiva e assertiva;
- la conoscenza e la gestione delle emozioni nella relazione;
- le abilità direttive e normative;
- premio e punizione nella relazione interpersonale;
- la cooperazione tra colleghi;
- la creazione e il controllo delle aspettative;
- la gestione della critica e dell'aggressività;

Ad onore del vero, il primo approccio del personale è stato colmo di perplessità. Sembrava di percepire, nel loro atteggiamento, un senso di fastidio per averli affidati ad uno psicologo. Quasi una sorta di soggezione verso chissà quale "manipolazione della mente" si erano immaginati di dover subire. Nel corso degli incontri, invece, la situazione si è, a dir poco, ribaltata, sino a quando, è diventato veramente difficile concludere gli incontri, tanto era il piacere di stare in gruppo e comunicare, oltre che "comunicarsi".

Il percorso formativo del dott. NARDI è ripreso nella settimana in corso, dopo una pausa, voluta, finalizzata a permettere agli agenti di trasporre sul piano operativo quanto appreso, verificarne la validità e quindi rianalizzare il tutto con il professionista, affinando le tecniche e la conoscenza.

In particolare, l'ulteriore percorso ha per obiettivo **l'acquisizione di conoscenze e abilità relazionali**, tramite l'analisi e l'elaborazione di strategie inerenti le problematiche incontrate dagli operatori durante lo svolgimento della propria attività lavorativa.

In un periodo intermedio, abbiamo chiesto al Maestro Egidio Firinu, noto ai Comandi di Polizia Municipale regionale, di fornire agli operatori delle nozioni di **difesa personale passiva**.

E qui rimarco passiva!

Infatti, come noto, il Maestro Firinu segue da anni gli appartenenti ai Corpi di Polizia Municipale della Regione Piemonte, insegnando loro le tecniche di autodifesa. Nel caso specifico, a noi interessava che il Maestro insegnasse agli operatori delle tecniche non offensive (benché utilizzate legittimamente per difendersi) in quanto doveva essere loro ben chiaro che l'iniziativa non era in contrasto con quanto appena insegnatogli, in tema di "comunicazione" e soprattutto con il ruolo che gli si chiedeva di andare a rivestire.

Anche questo era un segnale del cambiamento di mentalità che si voleva favorire.

Il terzo percorso formativo, suddiviso in tre moduli, ha visto coinvolta la società di consulenza "DASEIN S.p.A." di Torino, con la supervisione del Dott. Mario GATTIGLIA<sup>1</sup>, con la quale si è trattato di **mediazione e riduzione dei conflitti**.

In particolare, obiettivo dell'intervento era trattare di mediazione e di etica della sicurezza, ove per mediazione si intende quel processo mirato a far evolvere dinamicamente una situazione di conflitto, aprendo canali di comunicazione che si erano bloccati.

In sostanza ci si era prefissato, di far conoscere agli operatori le metodiche della mediazione facendole divenire parte integrante della loro professionalità, consapevoli del fatto che andando a svolgere attività lavorativa nel quartiere e quindi vivendo quotidianamente il contesto

---

<sup>1</sup> Ringrazio il Dott. Gattiglia per avermi permesso di citare, in questa relazione, alcuni passaggi tratti da note da lui inviate all'Amministrazione Comunale di Collegno in occasione della formazione svolta.

locale, ne sarebbero diventati, progressivamente, un importante punto di riferimento.

A tutti noi è infatti noto che, sempre più frequentemente, l'operatore di Polizia Municipale è chiamato a gestire, da terzo, situazioni conflittuali, senza avere una formazione specifica se non quella che deriva dall'esperienza "sul campo" o ereditata dai colleghi più anziani. Conseguentemente si è ritenuto che aprire la formazione verso tale materia potesse permettere di acquisire quelle nozioni utili ad affrontare correttamente situazioni conflittuali, apprendendo le tecniche giuste per muoversi "sulla scena", con maggiore consapevolezza delle proprie azioni e delle relative conseguenze.

Ma non solo. Alla base delle riflessioni iniziali ci si è posti il problema di **come si può "comunicare sicurezza"**.

In Collegno, ad esempio, non esistono problematiche particolari o motivi di tensione e di grave disagio sociale dai quali possano scaturire conflitti e violenze.

Nonostante tutto, però, assistiamo ciclicamente a ondate emotive dove i cittadini "riscoprono" i problemi legati all'immigrazione irregolare, ai comportamenti giovanili violenti, all'abuso di droghe e via discorrendo.

In particolare, i cittadini che vengono in contatto con noi, lamentano comportamenti individuali irrispettosi degli altri ed il conseguente venire meno della civile convivenza e della cultura della solidarietà.

Quanto sopra, spesso enfatizzato dai media locali, è sicuramente alla base di quella generale sensazione di insicurezza che orienta verso richieste di drastica repressione dei fenomeni e, quel che è peggio, alla chiusura su se stessi delle persone e dei gruppi, generando una spirale di impotenza e di inasprimento delle posizioni di tutti.

Queste sensazioni, spesso accompagnate da sfiducia verso le istituzioni, determinano un peggioramento della qualità della vita, in particolare delle categorie deboli, caratterizzando così il vissuto quotidiano da ansia generalizzata o più semplicemente da disagio.

In pratica anche piccoli soprusi generano così, nel vivere quotidiano dei cittadini, il sentimento confuso di un pericolo imminente che li sovrasta e che li opprime.

Credo sia pacifico che, tra le funzioni di polizia, possa storicamente essere annoverata quella di assicurare i cittadini, anche se tale funzione, spesso e volentieri, si limita ad essere esercitata dimostrando, dati alla mano, i risultati delle operazioni di controllo del territorio, facendo sì che tali informazioni siano il più diffuse e visibili possibili. Poco invece, si è fatto per accrescere la "capacità di assicurazione" di ogni operatore, insegnandoli cosa dire e cosa non dire, come comportarsi, come

muoversi, in un contesto che, non dimentichiamolo, è e deve restare “di polizia”.

Se dunque il primo modulo del corso ha mirato a fornire strumenti psicologici ed etici per aumentare il livello di prevenzione dei conflitti (aumentando così oggettivamente la sicurezza), il secondo ha proposto ai partecipanti alcuni strumenti relazionali volti ad aumentare il vissuto soggettivo di sicurezza attraverso la comunicazione.

Infine, il terzo modulo del corso ha collegato i concetti di mediazione e di sicurezza con quelli di etica e di valori.

C'è una forte correlazione tra etica e mediazione: infatti il processo di mediazione fornisce un contesto sicuro, garantito, in cui il conflitto può essere compreso e a cui può essere data risposta nel modo più soddisfacente possibile per entrambe le parti.

E' evidente che un tale metodo tende ad lavorare come processo di “emancipazione”, nel senso che opera con gli attori, senza che il mediatore si sostituisca a loro. In tal senso la mediazione cerca sempre di conferire agli attori strumenti ed abilità:

- per una risoluzione generativa;
- per favorire partecipazione e collaborazione delle parti in causa;
- per favorire assunzione di responsabilità che duri nel tempo in merito alle strade concordate per risolvere il conflitto.

Queste tre dimensioni dell'agire della mediazione hanno una forte connotazione etica. Senza un'elaborazione di valori generativi, senza la partecipazione a valori comuni quali il senso di cittadinanza, non è possibile realizzare in alcun reale modo i primi due punti e l'etica è appunto il luogo in cui si ragiona in merito ai valori che fondano l'agire dell'uomo. E in merito al terzo punto basti dire che il concetto stesso di responsabilità è un concetto etico.

Si è voluto trasmettere agli operatori il concetto che la mediazione opera almeno a due livelli.

Il più evidente, è quello della fase acuta del conflitto, nella quale tra le parti contrapposte interviene il mediatore.

L'altro, meno evidente, deriva da tutte quelle attività poste in essere per sviluppare e mantenere condizioni culturali e sociali favorevoli a prevenire il conflitto e a favorire logiche “distensive”.

Questo secondo livello ha una forte dimensione etica. Esso è considerato sempre più importante nelle metodologie di mediazione, fino all'estremo di alcune più recenti proposte in cui il mediatore terzo quasi scompare e tutto si gioca in questa prospettiva che potremmo definire di “mediazione preventiva”.

In sostanza, si passa dalla mera azione di mediazione ad un sistema di mediazione che, senza sminuire l'importanza della gestione della fase acuta, opera per prevenire e per facilitare a livello della costruzione di valori comuni, di reti di collaborazione, di ruoli sociali che facilitino il dialogo, di condizioni culturali che permettano la produzione "dell'inedito".

Abbiamo quindi riflettuto sul fatto che l'azione dell'Agente di Prossimità dovrà essere integrato da un atteggiamento dell'Amministrazione Comunale indirizzato a:

- favorire le sinergie tra attività istituzionali (la Polizia Municipale per prima) e non operanti sul territorio;
- interagire con l'associazionismo e il volontariato locale;
- creare occasioni di attività di gruppo;
- favorire la conoscenza delle attività e delle storie comuni al quartiere (utili i passaggi sul quindicinale dell'Amministrazione e sui media locali);
- rieducare i cittadini alla corretta gestione e utilizzazione dei servizi locali e al rispetto delle norme (ad esempio veicolando la conoscenza dei Regolamenti locali).

Al sistema di mediazione sono sicuramente collegate ulteriori azioni complementari, che vanno anch'esse a costituire approccio etico. Si tratta di azioni che operano su variabili sociali piuttosto ampie e che nel caso della sicurezza, tema dell'approfondimento del corso, riguardano:

- la gestione mediatica del fenomeno dell'allarme sociale;
- la conoscenza di fenomeni strutturali che generano i fenomeni del disagio urbano;
- l'educazione volta a prevenire non solo l'illegalità, ma anche quei comportamenti incivili e prevaricatori;
- le politiche e le attività di animazione locale;

In maniera del tutto naturale, durante il corso, gli operatori si sono lasciati trasportare dai formatori e hanno riflettuto sulla possibilità di costruire **una carta etica della sicurezza** provando ad identificare, per iniziare, alcune idee sintetiche che possono diventare il canovaccio di una riflessione e di azioni che vadano in quella direzione.

Di seguito elenco alcune delle indicazioni emerse, precisando che, quanto meno al nostro interno, sono state utilizzate per aprire un dibattito e non certo concluderlo:

## **PAROLE-CHIAVE PER UNA CARTA ETICA DELLA POLIZIA MUNICIPALE, INDICATE DAGLI AGENTI DI PROSSIMITA' DI COLLEGNO**

### **Per avere rispetto:**

- ☞ Vedere se stesso negli altri
- ☞ Riconoscere la dignità dell'altro
- ☞ Oltre la divisa
- ☞ Ascolto
- ☞ Attenzione per l'uomo, ai suoi bisogni
- ☞ Educazione

### **Per avere autorevolezza:**

- ☞ Onestà
- ☞ Serietà
- ☞ Professionalità
- ☞ Chiarezza
- ☞ Precisione
- ☞ Decisione

### **La disciplina è:**

- ☞ Rispetto delle regole
- ☞ Ordine

### **Condividere:**

- ☞ All'interno del Corpo
- ☞ All'esterno con il cittadino
- ☞ Esperienza
- ☞ Immagine

### **Lo “Spirito di corpo” serve a:**

- ☞ Difesa
- ☞ Uniformità
- ☞ Comunicazione interna
- ☞ Leadership
- ☞ Umiltà
- ☞ Evitare le divisioni interne

Al termine dei percorsi formativi, i risultati delle riflessioni su prevenzione, mediazione ed approcci etici condotte con gli Agenti di Prossimità sono stati presentati, in una serata di incontro tra Amministrazione Comunale, rappresentanti dell'associazionismo locale e cittadini dei vari Quartieri.

Nel corso dell'incontro si è, a vari livelli, affermata la necessità di proseguire nella direzione intrapresa realizzando un progetto che coinvolga la cittadinanza, attivando una serie di incontri con i cittadini, nei quartieri, per ragionare sulle tematiche della sicurezza, utilizzando il metodo del “creare cittadinanza” attraverso la partecipazione, la mediazione, la riflessione etica.

L'Amministrazione Comunale, nella fattispecie Sindaco e Assessori alla Sicurezza e ai Quartieri, ha aderito alle richieste e ha fatto sua la proposta, varando il **progetto “Carte dei Cittadini”**.

Sono stati, conseguentemente, avviati degli incontri sperimentali con i Comitati Spontanei di Quartiere in cui sono presenti il Dott. Gattiglia della DASEIN, con il ruolo di mentore e alcuni rappresentanti delle

istituzioni, quali il sottoscritto in qualità di responsabile della vigilanza sul quartiere, la D.ssa Mariano dell'Ufficio Quartieri e, a seconda dei temi, funzionari di alcuni settori e relativi Assessori di riferimento.

Sulla base di quanto emergerà dagli incontri, saranno prodotte le **“carte della cittadinanza”** di ogni singolo quartiere, ognuna delle quali sarà una specie di contratto etico tra le persone residenti nel quartiere, volto a riaffermare i valori e gli impegni che legano le persone di una comunità, valorizzando il senso di appartenenza, affrontando il vissuto della sicurezza, rinforzando la solidarietà.

Come sopra accennato, il metodo utilizzato si fonda principalmente sulla discussione etica volta a ricreare il senso di cittadinanza. E' stato notato solo di recente che il metodo della discussione che sfocia in un **“contratto”** tra pari è strumento estremamente efficace. Ma, a ben guardare, non si tratta di null'altro che di fare tornare la **“voglia di fare politica”** nel senso più nobile del termine, che è quello del confronto alla pari tra cittadini.

La Città di Collegno ha già effettuato notevoli e importanti esperienze in materia di sicurezza e solidarietà. Oggi è importante consolidare i risultati ottenuti in materia di diminuzione dei livelli di allarme, di riconoscimento della **“vicinanza”** delle istituzioni comunali ai cittadini, di apprezzamento del ruolo della Polizia Municipale di Prossimità.

D'altra parte, le esperienze e gli approcci della Polizia Municipale di Collegno nell'ambito della prevenzione e della mediazione, ci insegnano che occorre lavorare sui temi e coi metodi che possono portare i cittadini a sviluppare o a recuperare senso di identità, di appartenenza alla comunità locale, di solidarietà reciproca.

Tutto questo noi siamo convinti sia efficacemente garantito dal metodo della discussione ed elaborazione delle carte di cittadinanza.

Si è ritenuto che solo il metodo della discussione e delle carte di cittadinanza possano, se non proprio evitare, almeno diminuire problemi quali quelli legati alla scottante problematica rappresentata dal livello di allarme in materia di sicurezza o ai meccanismi di **“delega disimpegnata”** alle istituzioni, riavvicinando i cittadini ai problemi e alle decisioni, stimolando, in almeno una parte di loro, la voglia di impegnarsi in prima persona e a non limitarsi di pretendere interventi dall'alto, aumentando così la consapevolezza e la conoscenza anche in merito ai vincoli che spesso impediscono azioni immediate da parte dell'Ente Locale.

In pratica ci si augura che l'iniziativa riporti a **“dati di realtà”** diminuendo le aspettative eccessive e le lamentazioni qualunquistiche.

## **Coordinatore dei lavori**

Dott. *Stefano BELLEZZA*

*Dirigente Settore Polizia Locale – Regione Piemonte*

Ecco ancora portato un altro tassello al nostro quadro, e mi pare due osservazioni che non erano ancora state fatte.

Una sulla questione economica e del servizio: il servizio rende o non rende all'amministrazione? Questo è un primo grosso problema, sicuramente il pensare di fare un servizio come quello del vigile di quartiere, facendo anche le sanzioni, può portarlo dopo un po' di tempo al fallimento; questo è l'altro meccanismo, quindi bisognerà riuscire a coniugare anche questo ulteriore problema.

Giustamente per compensare questo è stato pensato all'educazione stradale come elemento per migliorare il rapporto con i cittadini, questa è la strada che noi percorriamo da tempo.

Vorrei ricordare che su questo argomento abbiamo fatto dei corsi per i formatori di educazione stradale e li riproporremo, il giorno 18 giugno 2003 ci sarà un convegno, ve lo anticipo, vi arriveranno gli inviti, che si svolgerà a Susa, dove presenteremo i materiali didattici preparati dalla Regione Piemonte, in collaborazione con la Società Italiana di Psicologia Viaria.

Materiali che servono da traccia per coloro i quali vanno nelle scuole a fare educazione stradale. Sono materiali divisi nei quattro gradi della scuola italiana, ancora la vecchia classificazione (materne, elementari, medie, superiori), ed è la traccia che chiediamo agli operatori di applicare e portare all'interno delle scuole.

Tutto questo vuol dire anche creare quell'immagine e quel ruolo che da tempo stiamo cercando di costruire, e questo è un aiuto anche per andare a fare poi altri tipi di attività come potrebbe essere quella del servizio di vigilanza a livello di quartiere. Quindi l'educazione stradale è un elemento che può servire, e su questa cosa vogliamo discutere.

Colgo l'occasione per invitarvi a partecipare al convegno di Susa, perché credo che lì presenteremo dei materiali unici, fatti con nessuno scopo di vendita o senza gli altri scopi reconditi, che in genere si celano dietro a questi materiali, ma semplicemente per una valutazione del tipo e dell'operatività.

Darei ora la parola per l'ultimo intervento, che rappresenta anche l'ultima esperienza, al dott. Famigli Comandante del Corpo di Polizia Municipale di Torino.

**Il vigile di quartiere per la sicurezza urbana ed il controllo del territorio. Migliorare la vivibilità e contribuire ad elevare la qualità urbana complessiva delle nostre città.**

Dott. *Mauro FAMIGLI*

*Comandante della Polizia Municipale di Torino*

Comincio con la dichiarazione di un fallimento... cosa si può ancora dire? E' stato detto praticamente tutto da chi mi ha preceduto. Partirei da alcune considerazioni, da alcune mezze idee che mi sono venute ascoltando tutti gli argomenti, le relazioni, cercando di seguire un filo conduttore.

Stamattina sentivo e, capita spesso che noi lo diciamo, che la Polizia Municipale, i vigili, non sono di serie B. ok, va bene, ma la frase è monca: se non siamo di serie B, di che serie siamo? Di serie A o di serie C? Bisognerebbe uscire dal dubbio amletico e allora proporrei qualcosa di eclatante, di ripetere una iniziativa che ha funzionato bene per la squadra del Torino Calcio: la marcia dell' "Orgoglio Vigile", organizzata bene, come si deve...

Ora si parla di Polizia di prossimità: è diventato tanto di moda che si affronta l'argomento anche nei documenti ufficiali persino del Ministero dell'Interno.

Credo che insistere sul ruolo sia, alla fine, un'enfatizzazione non necessaria di un ruolo che abbiamo già: perché il ruolo principale dei vigili, e dei Comuni, è prendersi la colpa di tutto ciò che non funziona nel nostro vivere quotidiano

E' importante considerare quello dei vigili, della polizia locale, quello del poliziotto municipale, un mestiere, un mestiere come tanti altri. Quando si fa l'analisi di una professione se ne ricercano. Si cerca di capire quale debba essere la dotazione, sia sul piano strumentale che su quello giuridico/formativo: poi si può discutere se chi lo esercita ha agito bene, ma solo se è stato messo in condizioni di agire bene e se gli strumenti gli sono stati forniti tutti.

Per rivestire un ruolo fondamentale, come quello cui mira l'agente di polizia municipale, per agire un ruolo a tutto campo, se si valuta "la borsetta degli attrezzi" che viene consegnata al vigile e che è messa a disposizione della Polizia municipale... bè, c'è da rimanere quasi sconcertati. Mi auguro che l'ultimo tentativo, che spero vada in porto, quello cui si accennava stamattina, il documento che forse diventerà anche un articolato dell' Anci e della Conferenza delle Regioni, chiarisca

in maniera inequivocabile non solo il ruolo, oltre a che fare, oltre a un disegno di bisogni e di impegno per il governo locale della sicurezza, contenga anche una parte dedicata a come possano essere messi in condizione di fare “questi qui” (che saremmo noi)

E in quale e quanta acqua nuotiamo lo sappiamo! C'è uno scollamento notevole fra gestione di questo ruolo strategico per la qualità della vita della città che dovremmo avere e invece quello che accade tutti i giorni (cioè quello a cui abbiamo assistito negli ultimi anni: il ruolo del vigile appiattito sulle sanzioni, sulle multe, sui divieti di sosta e così via). Insomma io non credo che faccia meraviglia se un dentista cava i denti! Certo, un bravo dentista prima fa l'igiene orale, prima fa un po' di prevenzione, cura, e poi, se l'unico modo per farti stare bene è cavarti un dente, cava un dente, perché? Perché è il suo mestiere!

Ma, allora, qual è il mestiere del vigile? Il mestiere del vigile è “anche” fare sanzioni; certo fa prevenzione, intrattiene relazioni, ma quando le regole non sono rispettate deve fare sanzioni anche se, quest'ultima parte della missione, fa spesso meraviglia.

E c'è ancora un ruolo fondamentale, quella parte centrale della sicurezza urbana che dev'essere agita da parte delle Polizie municipali.

Un'altra considerazione: ascoltando l'amico Francesc scopro che, come capita in Spagna, ma anche in Francia o da noi, se non c'è una situazione di malessere a livello sociale, se tutto va bene, se tutti sono contenti “squadra che vince non si tocca”; viceversa se le cose non funzionano, si parla di cambiamento anche nel mondo della Polizia. Purtroppo, quasi sempre, si parte con una logica istituzionale: si pensa poco a cosa devono fare i vigili, si pensa solo un poco a cosa devono fare i Carabinieri, la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza. Che cosa gli facciamo fare? Come organizziamo la Polizia municipale?

Ma se si provasse, se non altro a livello culturale, per capirci qualcosa di più, a partire dai bisogni, a partire da quelli che sono i bisogni di un ambiente urbano, di una città, di un paese, di un borgo per giungere poi alle attività che dovrebbero essere svolte dalla polizia municipale? Certo che ci sono dei problemi di relazioni sindacali, economici, di trattamento, ma almeno lo sforzo di ragionare in termini di bisogno sicurtario è corretto; e per rispondere a questo bisogno organizziamo le nostre risorse. Purtroppo, invece, normalmente, il percorso è inverso: si parte da una struttura, o la polizia municipale, o un'altra forza di Polizia e si discute su come organizzarla al meglio. Ma una volta che è organizzata che cosa può mai fare, visto che non parte dalle esigenze “vere”? A mio avviso è proprio un percorso inverso quello che ci vorrebbe.

Sull'argomento della giornata, il servizio di prossimità, il vigile di quartiere, ho la convinzione che le etichette portino male, perché dietro a quell'etichetta, che è forzatamente "general generica", ognuno mette i contenuti che gli pare, soprattutto in materia di polizia. Del vigile di quartiere ne esistono mille tipi. In Italia ci sono due professioni molto estese e sulle quali ognuno crede moltissimo ed è convinto di poter surrogare, in ogni momento, il legittimo detentore del titolo: il Commissario tecnico della nazionale e il Comandante dei vigili. Ognuno ha in testa la formazione migliore con cui far giocare l'Italia; ognuno di noi vanta spesso il motto *"io sì che saprei fare il Comandante dei vigili, mica quello lì che non ci prende mai!"* E questo perché? Perché al fondo del concetto di sicurezza non esiste solo più l'assenza dal reato, del crimine, dell'aggressione... nella percezione del cittadino "sicurezza" si avvicina molto alla qualità della vita, ne comprende molti aspetti. Credo che sia un passaggio giusto, assolutamente di democrazia, collegandomi proprio all'esperienza della Catalogna. Perché? Perché uno, come fa ad essere contento? Come fa ad essere felice? Si alza la mattina, va fuori, arriva al lavoro, fa tutto quello che ha da fare, poi alla sera va a casa e dice *"oh, come sono contento, non mi hanno sparato!"* Direi che è un pò poco per dire di star bene! E' pur vero che se gli hanno sparato, non ci sono più problemi di divieti di sosta, di autovelox, e soprattutto non si potrà più lamentare, ma questa non è un'indicazione di lavoro. Ognuno di noi, passate quelle 7 o 10 ore del turno, è anche cittadino e pretende pure di stare bene, non solo di non essere stuprato, ammazzato, accoltellato, derubato.

Credo che tutto ciò sia compreso in quel concetto ormai mitico di "sicurezza urbana" che si avvicina alla qualità della vita e ai servizi; se non fosse così non ci sarebbe nessun ruolo del Comune, nessun ruolo dell'ente locale, visto che le attività di contrasto alla criminalità più o meno organizzata vengono svolte dalle forze di Polizia che hanno, tra l'altro, raggiunto successi notevolissimi. Però i cittadini dicono: continuate pure a fare quello perché è indispensabile, è la parte che dovrà essere sempre garantita, però noi vogliamo anche delle cose.

Se guardiamo le statistiche a livello nazionale, gli ultimi due o tre anni, ed anche in Provincia di Torino, notiamo un trend particolare: calano i reati. E soprattutto cala quella parte dei reati che più offende, più indigna, più fa paura (reati predatori, crimes street: borseggi, furti d'auto, furti in auto, furti in appartamento). Eventi e fatti che capitano sulla strada e che hanno la caratteristica di colpire le due cose che per noi sono fondamentali: la persona e la libertà di andare su strada o di lasciare in

sicurezza la propria abitazione, la libertà di andare in giro senza paura, la libertà personale e la proprietà personale.

Con lo stesso trend in questi anni aumentano, invece, in senso inverso, il senso di paura, l'allarme sociale, il sentimento di insicurezza; aumenta la percezione soggettiva dell'insicurezza: nonostante calino i reati, la gente non si sente bene, non si sente tranquilla, non si sente libera: libera di poter andare in giro per un parco, libera di non dover tutte le volte guardarsi dietro le spalle perché ha sentito un rumore...

Da un po' di anni, avanza una richiesta precisa da parte della gente e una domanda: la gente ha necessità, senza stare a fare sofismi dal punto di vista economicista, organizzativista..., di essere rassicurata, ha bisogno di tranquillità. E questa richiesta di rassicurazione, di tranquillizzazione (bruttissima parola), i cittadini dei nostri paesi, delle nostre città, la rivolgono alle forze di polizia; non si sentono egualmente rassicurati da operatori del mondo socio-culturale, educativo... vogliono proprio la rassicurazione da parte delle forze di polizia.

E ciò pone problemi notevoli a tutte le forze di polizia, noi compresi, perché per secoli siamo stati tutti pensati, istruiti, addestrati, preparati, con un mandato preciso: essere un organo di polizia di tipo repressivo, del tipo "*prendo l'autore del reato*", "*vado alla ricerca dell'omicida*", lavoro per ristabilire l'ordine. La più bella dimostrazione sta nel fatto che sono stati ottenuti ottimi risultati dalle forze di polizia in questo contesto: calano i reati, ma ora c'è dell'altro, c'è un'altra parte della domanda di sicurezza da risolvere.

Si rivolge ora alle forze di polizia la domanda di agire sui sentimenti e ciò ci ha trovato tutti impreparati: ovvio, perché è una novità, mai nessuno nasce "imparato". E poi bisogna mettere in conto qualche problema anche dall'interno: qualche agente, poco convinto, pensa "adesso mi fanno fare l'assistente sociale e l'educatore!". Ma come si può pensare che un poliziotto anche se municipale, debba essere un operatore sentimentale? Sembra quasi una presa in giro.

Su altri aspetti non ho la soluzione in tasca e nonostante abbia provato a gestire mille percorsi, mille strade, abbia compiuto tanti errori, credo che bisogna impegnarsi tutti a cercare quale sia la soluzione migliore. Nessuno ha la verità in tasca e non ci sono modelli esportabili; le esperienze degli altri servono comunque a non ripetere in toto gli stessi errori ma, almeno, a ridurli; a non fare il percorso da zero...

Ad esempio c'era un tempo in cui bastava vedere due divise in una strada e la gente era contenta: ma questo è un effetto immediato, di breve durata, perché la curva è a cadere immediatamente. La prima settimana successo enorme (tutti contenti, finalmente c'è qualcuno, non mi sento

più solo, non mi sento più abbandonato). Ma poco dopo quelle divise ridiventano trasparenti e invisibili. E capita lo stesso con tutte le divise: tutti quelli che fanno quel lavoro, tutti quelli che fanno quel mestiere, prima o poi, si imbattono in questa invisibilità e trasparenza di ritorno.

Il vigile, o il poliziotto diventano un elemento di arredo urbano. Anche perché, per agire sulla tranquillizzazione o sulla assicurazione, non c'è niente da inventare. Cos'è che si aspetta la gente? Si aspetta due cose semplici: qualcuno che gli parli e qualcuno che li ascolti: questo è il modo di essere presi in considerazione e assicurati a livello personale (non organizzazione, non comunità, non associazione... ho paura, mi sento male: voglio qualcuno che mi faccia un po' di coccole).

E' un percorso creativo e di lettura dei bisogni e del territorio. Non esistono modelli; la scelta di Collegno va bene a Collegno, ma chi ha detto se va bene a Beinasco, a Torino? Perché a Collegno si è fatto un percorso eccezionale; si è partiti, si è ragionato sugli errori, si è cercato di leggere il territorio, si è cercato di leggere il bisogno e si cercata creativamente la soluzione, e ciò è costato in termini di lavoro e di fatica; costa meno comprare un programma già confezionato ma questo non risolve i problemi. Si richiede uno sforzo di creatività, il cui primo passo è rappresentato dalla lettura di quello che è il bisogno, di quello che la gente si aspetta.

Siamo carichi di narrativa al riguardo: tutti libri importanti, ma che non completano il quadro che dobbiamo affrontare. Manca sempre qualcosa e la lettura della realtà cambia e anche notevolmente a seconda degli occhi che leggono, a seconda degli occhiali; perché lo stesso territorio se letto con l'occhio del sociologo dà una serie di risultati, una serie di indicazioni operative. Se letto con gli occhi del politico darà un responso per obiettivi politici, che non sono sovrapponibili con quelli del sociologo. La lettura "sbirresca" è utile e necessaria, ma produce ancora altri risultati. Occorre poi sempre ricordare che qualunque soluzione venga adottata, dopo quel lavoro di registrazione, non è certo che duri nel tempo e che invece sia valida anche solo per un momento.

Nell'impostazione di ogni e qualunque lavoro sicuro, soprattutto per la sicurezza urbana, la caratteristica fondamentale dev'essere quella della disponibilità al cambiamento, perché continuare a fare quello che l'organizzazione ha fatto per tanto tempo, quel certo tipo di servizio, quell'approccio, fornire quelle risposte crea, alla lunga, inevitabilmente, distacco fra pubblica amministrazione e cittadini: una crisi di abbandono di ritorno da parte del cittadino "quelli stan sempre a fare delle altre cose, non fanno mai quello di cui avrei bisogno".

Concludo con due ultimi accenni. Se ne parlava poco fa: le piccole cose, i piccoli dissidi quotidiani. Sono il centro del problema perché hanno il difetto di essere migliaia, di ripetersi tutti i giorni, creando quella percezione soggettiva dell'insicurezza: come una piccola goccia in grado di scavare ed incidere, col tempo, una massiccia roccia.

Se ci pensiamo un attimo ancora i piccoli dissidi quotidiani hanno un altro difetto: il più delle volte non rappresentano né reato, né illecito e tutti noi, poliziotti di qualunque serie, abbiamo nel nostro DNA, proprio perché siamo stati preparati e addestrati in tal senso, un meccanismo classico: regola, violazione, sanzione. Di fronte a questi piccoli eventi non c'è quasi mai la regola e quindi non c'è nessuna violazione, per cui non abbiamo nella borsa degli attrezzi proprio nessun attrezzo. E allora come si fa?

Probabilmente la soluzione è da rinvenire in percorsi di "mediazione". A pensarci bene si riprende un ruolo della polizia municipale di tanti e tanti anni fa: fare i "pacieri", mettere d'accordo la gente, favorire la risoluzione del conflitto. Perché se si interviene applicando solo la sanzione, nei fatti si esprime un giudizio senza appello: ragione a uno e torto all'altro. Chi ha torto non sarà stato convinto e, finita la presenza fisica o il ricordo della sanzione, tutto riprenderà come prima e i contendenti ricominceranno a litigare.

Constatazione di tutti i giorni: quante volte ci tocca di ritornare sullo stesso problema, nello stesso luogo, perché le ragioni del conflitto sono rimaste immutate.

Un ultimo cenno, senza inventare nulla. La parte comunicativa relazionale dev'essere fatta con continuità, perché altrimenti scatta di nuovo il meccanismo di abbandono: il cittadino si sente abbandonato, ultimo, è sempre più importante qualcos'altro. Ed ancora. Non credo che come polizia locale soffriamo della mancanza di segnalazioni, richieste di bisogno, segnalazioni di problemi... però occorre che qualcuno si prenda carico di quelle segnalazioni e le risolva.

A mio avviso è importante fare in modo che i vigili non solo prendano le segnalazioni, ma anche facciano tutto ciò che serve per risolvere i problemi, prendendo i casi dall'inizio e li portino alla fine: interventi propri, attivazione di altre risorse, liti con gli altri servizi che non fanno e soprattutto non fanno mai nei tempi dovuti. Il vigile è titolare di un lavoro che possiamo considerare a tutti gli effetti una vera e propria indagine. Credo che questo rinnovato *modus operandi* possa portare la soluzione a molti problemi e soprattutto restituire alla polizia municipale un ruolo professionalmente più valido, gratificante e migliore.

## **Coordinatore dei lavori**

Dott. *Stefano BELLEZZA*

*Dirigente Settore Polizia Locale – Regione Piemonte*

Bene, credo che siamo arrivati alla fine e siamo stati anche puntuali nel rispetto degli orari del programma del Seminario.

Due considerazioni. In genere quando si finisce, si finisce e lo dice la parola stessa, penso che però a questo convegno dovrebbe seguire un altro convegno, per riaprire e ridiscutere alcune cose; perché credo che si siano messe in piedi tutta una serie di questioni che meritano un approfondimento.

Un approfondimento è già questo della categoria: i vigili in che categoria operano? In A? Sono abituato male, ma non vedo una C, c'è una A e una B. Io ritengo che il vigile sta nella A. E' vero che da regionale posso parlare male dei soli dipendenti regionali e dei vigili dovete parlarne, semmai, male voi, però penso che effettivamente stiate nella categoria A delle Polizie per due ragioni: mi è stato spiegato che in una Polizia moderna devono essere svolte tre funzioni. La funzione di Polizia Amministrativa, di Polizia Giudiziaria di Polizia di Sicurezza.

Oggi in Italia pur avendo sei forze nazionali più la Polizia locale, l'unica che fa tutte e tre le funzioni assieme, tolto qualche caso sporadico, è la Polizia Municipale.

Perché le altre, le forze nazionali, hanno delle branche di specializzazione e curano prioritariamente uno dei tre settori della Polizia.

Sempre più si specializzano, quindi chi si piange addosso si piange addosso inutilmente; forse è vero quel discorso di aprire una questione di orgoglio, cioè qui occorre veramente un'azione di orgoglio.

Credo che ciò valga a maggior ragione in un momento anche di devolution, non so dove andrà, che cosa ne faranno e come sarà, però effettivamente c'è da rivendicare questa grande competenza, che altre polizie non hanno.

Poi è vero che ci possiamo fare tutti i ragionamenti che vogliamo, i reati calano, ma calano dappertutto, guardate che il dato del calo dei reati, l'abbiamo sentito prima che calano in Spagna, ma sono calati in tutto il mondo, dove si fanno le statistiche.

Le politiche sicurtarie hanno portato non a delle modifiche particolari, farò un esempio distante così non offendiamo nessuno.

La città di New York è entrata nella storia come il luogo dove si è scelto la “tolleranza zero”.

Washington è considerata una città corrotta, dove già il capo della Polizia credo spacciasse droga o qualcosa del genere, quindi non era considerata come una grande città.

Sono statisticamente calati i reati a New York, sono calati i reati a Washington, anzi, per essere più precisi, sono calati di più a Washington che a New York.

Quindi il problema del calo dei reati è probabilmente una cosa da non guardare più di tanto, perché i reati calano anche per cose indipendentemente da noi; ma non solo per la depenalizzazione.

Ricordo per i torinesi e per quelli vicini a Torino, una volta si diceva: i giornali lo scrivevano: arrestata una persona, abita alle Vallette, arrestata un'altra sta a Mirafiori Sud: le ricordate queste cose? Adesso andate alle Vallette o a Mirafiori Sud sono tra i quartieri migliori di Torino, cioè vado alle Vallette mi sembra di essere in un pensionato, perché si vedono in giro solo anziani! Se vogliamo fare i cinici i giovani che c'erano o sono morti o sono in galera, o si sono riciclati o hanno cambiato quartiere.

Questa è la realtà, quindi se noi ci fermiamo solo a queste questioni di dati probabilmente sbagliamo.

Sono convinto che non esistono modelli, tant'è che oggi qui abbiamo parlato di Enti che affrontano uno stesso problema in maniera totalmente diversa.

Dev'essere studiato il territorio; devono essere introdotte delle materie nuove nella formazione degli operatori, alcune cose vanno inserite, noi alcune cose le facciamo già. Abbiamo inserito ore di psicologia, di mediazione.

Però ci scontriamo con le realtà quotidiane del servizio, esempio: l'altro ieri mattina ne parlavamo col comandante Famigli; progettiamo un corso base di 360 ore, Lui voleva togliere delle ore, il Sindaco ne vuole togliere delle altre, diventa una storia incredibile cominciare a dire tolgo due ore di viabilità per mettere due ore di psicologia, tolgo 4 ore di infortunistica per mettere due ore di mediazione... Alla fine ci scontriamo poi con dei problemi.

Alcune nozioni le cominciamo a dare nei corsi, però credo che occorra la volontà di tutti! Stamattina veniva ricordato qui la legge regionale. La legge regionale è del 1987, quindi ha 16 anni, però come ha detto il professor Scapini e anche qualcun altro è ancora in vigore ed è valida come legge, come impianto della legge.

Ad esempio, guardate bene, e di questo ne faccio una colpa ai comandanti, parliamoci chiaro, nella legge c'è un articolo, credo che sia il nono, in cui si dice che gli agenti di Polizia municipale devono essere capaci di intessere con i cittadini un rapporto proficuo e di reciproca fiducia: ma cosa dobbiamo dire di più? Se si vuole applicare una legge, qui non stiamo andando all'inizio della storia del mondo, stiamo dicendo cominciamo ad applicare le leggi che ci sono!

Perché poi la posizione, il che cosa fa uno e che cosa fa l'altro nascono anche dai comportamenti. Se noi non sfruttiamo quelle che sono già le disposizioni, quelli che dovrebbero essere già i comportamenti, non possiamo andarcene a cercare degli altri.

Probabilmente l'imbarbarimento che ha vissuto e vive la nostra società è dovuto anche al fatto che ognuno ha continuato e continua a cercare di fare il lavoro di un altro, utilizzando le leggi di quell'altro, ma non funziona così il mondo, o non dovrebbe funzionare così.

Ci sono delle cose che sono già chiare, si tratta di applicarle.

Continuo a fare discorsi minimalisti, forse, però è tollerabile che un operatore di Polizia Municipale continua a fare quello che vuole avendo avuto delle precise disposizioni?

Ad esempio si danno disposizioni su come e dove si collocano le bandiere di conoscenza delle lingue sull'uniforme, forniamo anche il disegno; cioè come si diceva una volta: "a prova di idiota". Noto che gli idioti sono più idioti e chi si mette a fare una prova di idiota non riesce a collocarsi a livello degli idioti, perché ognuno continua a mettersi le bandierine come vuole. Ma di esempi ne possiamo fare tanti.

Allora, se non si capisce che se uno parte dalle piccole cose, come ci sono le piccole cose che danno fastidio, nell'elemento di insicurezza, di sensazione di insicurezza, ci sono anche le piccole cose che fanno storia nell'immagine e nei comportamenti, perché si parte dalle piccole cose e si sale alle grandi.

E poi si arriva al lassismo, si arriva al vogliamoci tutti bene.

Allora è indubbio che la Polizia deve fare la Polizia. Che quello che si fa, le leggi devono essere applicate, e credo che su questa cosa possa fare molto la Polizia municipale, possano fare molto i comandi, devono essere date delle disposizioni anche più precise su questa direzione, perché credo che il cittadino se trova un atteggiamento uguale, da parte della Polizia Municipale, in tutta la Regione avrà una visione diversa della Polizia municipale.

Chiudo con, una volta si diceva un "nanattolo", un piccolo aneddoto.

Mi sono trovato una volta a passare per un paese della Sila calabrese e c'era un vigile in mezzo alla strada, perché sull'unica strada centrale si

teneva il mercato; ero in auto, questo vigile tutto sbragato, tutto “*descamisados*” fa passare tutti gli altri veicoli, l’unico che è stato fermato è stato il sottoscritto, mi ha detto “*non può passare di qui*”. “*E dove devo passare?*” “*E quelli là davanti?*” “*E quelli davanti sono paesani.*”

Gli ho detto “*Sono un emigrato che torna.*” Risposta: “*Allora passa.*”

Allora capite che la legge non si può applicare in questa maniera. Allora che immagine si ha di questo corpo? Credo che su tutta questa politica, che non è solo la politica di sicurezza urbana, ma di quelli che sono i comportamenti, dell’accettazione della gente da parte dell’agente della Polizia municipale bisogna lavorare tutti ognuno dal suo punto di vista e nel posto dove sta lavorando, perché è chiaro che uno non può rispondere sempre ad un cittadino che viene a chiederti una cosa, di no, non te la faccio, indipendentemente dalla cosa, dallo stato in cui versa, dal contesto, ricordatevi degli episodi negativi che sono sintomatici di un certo fatto.

Vi ricordate, ad esempio, qualche anno fa sulla prima pagina de Il Corriere della Sera un articolo di Francesco Alberini dal titolo: “Vigili assassini”? In prima pagina. Il fatto: in una serata di forte pioggia, un cittadino a cui si era fermata la macchina, ha chiesto aiuto, loro non gliel’hanno dato, questi a bordo aveva un bambino, il giorno dopo “vigile assassini”.

Quindi gli assassini erano tutti i vigili d’Italia, 50-80.000 persone, l’altro giorno su “Specchio dei tempi”, un cittadino ha scritto, finalmente, una bella lettera a favore dei vigili: era un cittadino che in moto era andato credo a Diano Marina, o da quelle parti; gli hanno rubato il casco, era di domenica, i vigili l’hanno fermato mentre questi stava andando in moto senza casco.

Lui ha spiegato il fatto, loro hanno detto “*proviamo a cercare un posto che venda caschi*”. Non hanno trovato negozi aperti, uno dei due vigili ha dato il suo casco a questo cittadino con l’invito a restituirglielo.

Un’azione del genere è più che positiva per l’immagine, vuol dire che quel cittadino, tutti i cittadini parleranno bene dei vigili di Diano Marina, per mesi; allora è vero che ci sono delle azioni che costano poco e tante volte se si ragiona un momento, se si usa il cervello si raggiungono degli obiettivi che sarebbero impensabili anche con 100.000 corsi di formazione professionale.

Vi ringrazio per la pazienza ed a una prossima volta.



## INDICE

### **PRESENTAZIONE**

Giovanni Carlo Laratore .....pag. 1

### **Presentazione della giornata**

Cav. Giuseppe Mistretta ..... “ 5

### **Saluto ai partecipanti**

Gilberto Giuffrida ..... “ 6

Giovanni Carlo Laratore ..... “ 10

### **La riforma dell’art. 117 della Costituzione.**

#### **Riflessi sull’attività della Polizia Locale**

Prof. Avv. Nevio Scapini ..... “ 14

### **Sicurezza pubblica – Ordine pubblico e sicurezza urbana**

Avv. Raimondo Zappia ..... “ 25

### **La Regione Piemonte, competenze e responsabilità alla luce dell’attuale quadro normativo**

Dott. Stefano Bellezza ..... “ 33

### **Aspetti psicologici e sociologici della Sicurezza**

#### **- dalla gestione della centrale operativa**

#### **alla gestione e soluzione dei problemi sul territorio**

Dott. Livio Pinnelli ..... “ 44

Francesco Garsia ..... “ 52

Aldo Ariotti..... “ 57

### **Il vigile di quartiere – Una scelta ed una scommessa per Beinasco**

Cav. Giuseppe Mistretta ..... “ 60

### **L’agente di prossimità nell’esperienza della Polizia Locale della Catalogna (Spagna)**

Dott. Francesc Guillen ..... pag. 69

|  |      |
|--|------|
| <b>L'agente di prossimità, la carta "etica" dei servizi ed i contratti con i cittadini</b><br>Dott. Marco De Vita .....  | “ 79 |
| <b>L'agente di prossimità, la carta "etica" dei servizi ed i contratti con i cittadini</b><br>Isp. Claudio Galletta .....  | “ 85 |
| <b>Il vigile di quartiere per la sicurezza urbana ed il controllo del territorio.<br/>Migliorare la vivibilità e contribuire ad elevare la qualità urbana complessiva delle nostre città.</b><br>Dott. Mauro Famigli ..... | “ 94 |