



*In un periodo che si colloca alla fine di profonde trasformazioni socio-economiche, culturali e infine anche politiche, trasformazioni che hanno trovato nelle zone urbane, anche dell'Emilia-Romagna, il loro livello più elevato, le polizie municipali si sono venute a trovare, per così dire, in prima linea. Particolarmente appropriata sembra dunque la scelta di una ricerca*

*che dal carattere tutto sommato assai recente del costume democratico.*

*All'impostazione gerarchica tradizionale non si è ancora sostituita infatti una valorizzazione dell'autorità legittimata dal fatto di porsi in qualità di rappresentante della comunità civica, in particolare di quella locale. Non si è ancora passati, in altre parole, da una legittimazione del funzionario di polizia e della sua autorità, e in particolare di uno "stato" autoritario, distante, e fondamentalmente sospetto a gran parte della popolazione, ad una legittimazione di tale autorità che si basi invece sul suo essere rappresentante di una comunità di cittadini e come tale quindi al loro servizio (e solo in questo senso quindi dotato d'autorità, l'autorità di rappresentare "i molti" nei confronti del particolare).*

## NOTA REDAZIONALE

*sulle polizie municipali della regione. Gli appartenenti al corpo e i loro comandanti appaiono infatti essere ben consapevoli della problematicità della situazione.*

*Leggendo i risultati della ricerca appare chiaro come i corpi di polizia municipale dell'Emilia-Romagna, così come presumibilmente del resto d'Italia, si trovino a soffrire di una contraddizione più generale che attanaglia anche gli altri settori dell'apparato pubblico nel nostro paese. Si tratta infatti di difficoltà che rispecchiano un divenire generale dei costumi, cui i corpi di Polizia Municipale da soli non possono far fronte. E' chiaro che qui più che mai soluzioni reali dei problemi, se esistono, rimandano al quadro generale.*

*Il problema centrale sottostante molte delle questioni che emergono da questa ricerca sembra essere quello del fondamento di un principio di autorità in una società in cui è ampiamente venuta meno una valorizzazione dello stesso sulla base di impostazioni gerarchiche tradizionali e fondamentalmente predemocratiche. Questo fatto è esacerbato in Italia dall'incertezza di una fase di transizione politica che si trascina ormai perlomeno dagli anni ottanta, oltre*

*E' vero che tale trasformazione s'è avuta in Emilia-Romagna più che altrove. Tuttavia anche tale specificità emiliano-romagnola risente dell'appannamento dei valori democratici in generale e soprattutto della grande confusione politica e morale che si è venuta a creare soprattutto dagli anni ottanta in poi.*

*In questa prospettiva acquista particolare rilievo l'esigenza, emersa dalla ricerca, che al rafforzamento della posizione del Sindaco dopo le recenti trasformazioni elettorali e politiche si accompagni un pari rafforzamento del ruolo e dell'importanza delle polizie municipali.*

*Questo può accadere, ci sembra, all'interno di una valorizzazione delle città e delle regioni in una prospettiva federalista nella quale le polizie municipali si volgono sempre più verso una protezione anche del bene "sicurezza" mentre le istituzioni "statali" di sicurezza diventano sempre più espressione delle città e delle regioni. In questo modo la distanza tra polizie muni-*



---

*pali e pubblica sicurezza si attenua, come è richieste d'altro canto anche da parte di alcuni dei comandanti intervistati.*

*Ciò dovrebbe essere tuttavia inteso in una luce di decentramento democratico e federalista di tutte le forze di polizia e non già nella direzione oramai definitivamente tramontata di un nuovo centralismo e statalismo, quasi che una nostalgia di "ministerialismo" fosse in grado di attrarre anche le polizie locali.*

*Dario Melossi  
(Comitato scientifico di "Città sicure")*



**Cittàsicure**

# **LA VIGILANZA LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA**

## **RICERCA SULLE POLIZIE MUNICIPALI**

di

**Lorenza Malucelli, Laura Martin e Massimo Pavarini**

A cura dell'Ufficio progetti e documentazione sui temi della sicurezza con la collaborazione  
del Servizio informativo, statistica e relazioni con il pubblico - Regione Emilia-Romagna

---



GENNAIO 1997

# S O M M A -

# Q U A D E R N I D I Città sicure

SUPPLEMENTO AL PERIODICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA "PROGETTO CITTÀ SICURE"

		NOTA REDAZIONALE
3	_____	PRESENTAZIONE
5	_____	INTRODUZIONE
TUS		<b>PARTE PRIMA: PROFESSIONE, RUOLO E STATUS DEL PERSONALE DELLE POLIZIE MUNICIPALI</b>
7	_____	PROFILO SOCIALE E PROFESSIONALE DEL PERSONALE DELLA POLIZIA MUNICIPALE IN EMILIA-ROMAGNA
14	_____	RUOLO PROFESSIONALE: DIMENSIONE TECNICA, POLITICA E CULTURALE
21	_____	STATUS DELL'AGENTE DI POLIZIA MUNICIPALE
25	_____	UN'INDICAZIONE DAL BASSO: UN RUOLO PREVENTIVO PER LA POLIZIA MUNICIPALE
TI		<b>PARTE SECONDA: SCOPI E MODELLI ORGANIZZATIVI DELLA POLIZIA MUNICIPALE NELLA RAPPRESENTAZIONE DEI COMANDAN-</b>
27	_____	PREMESSA
27	_____	MISSIONE E MODELLI ORGANIZZATIVI DI RIFERIMENTO
31	_____	DAI MODELLI ALLA DESCRIZIONE DELLA
REALTÀ		
37	_____	UN APPROFONDIMENTO SPECIFICO: STRUTTU-
RA		
NE	_____	GERARCHICA E FORMA DELL'ORGANIZZAZIO-
39	_____	ALCUNE RIFLESSIONI SULLE ATTIVITÀ EFFETTIVAMENTE SVOLTE

Anno 2 - n° 7 - Gennaio/Febbraio 1997 - Periodico bimestrale della Regione Emilia-Romagna - Supplemento al n° 11 - Novembre/Dicembre 1996 - Spedizione in abbonamento postale 50% Bo - **Direttore Responsabile:** Roberto Franchini - **Direttore:** Cosimo Braccesi - Reg. Trib. BO N°6423 del 13/3/95 - **Redazione:** Regione Emilia-Romagna - Viale Aldo Moro, 52 - 40127 Bologna - **Videoimpaginazione:** Nouvelle (Bo) - **Stampa:** Grafiche Zanini - Via Emilia, 41/E - 40011 Anzola dell'Emilia (Bo)

Regione Emilia-Romagna



**C**on la ricerca sugli addetti alla polizia municipale nel territorio dell'Emilia-Romagna la Regione ha inteso raccogliere elementi per un intervento di riordino legislativo della materia.

Si trattava di scrutare dall'interno, per quanto possibile, una categoria di dipendenti pubblici cui sono affidati dalla legge

questo vuoto normativo con proposte coerenti con il quadro generale e gli interessi in campo.

Questi accenni sono sufficienti a motivare la necessità di fondare ogni intervento, sia legislativo che di coordinamento operativo, sulla base di dati estratti da un campione rappresentativo dell'intera categoria a livello regionale.

## PRESENTAZIONE

compiti di vitale importanza per le amministrazioni locali, la maggior parte dei quali svolti in "prima linea", a diretto contatto coi cittadini.

Occorreva attingere informazioni sulla provenienza degli addetti, le motivazioni, l'organizzazione e lo stile di lavoro, le aspettative e le propensioni. Peraltro le attività della polizia locale sono abbondantemente commentate sulle pagine delle cronache locali, e ciò potrebbe erroneamente indurre a credere che di questo settore dell'amministrazione si sappia abbastanza.

Risulta con chiarezza che i cittadini fanno osservazioni sul suo operato; che allo stesso tempo ripongono molte aspettative nell'intervento della polizia locale in situazioni sempre complesse, talvolta critiche, quali si presentano quotidianamente nelle città; che sono numerosi gli episodi che evidenziano una "crisi" nel rapporto fra i sindaci che sono a capo delle amministrazioni locali e quindi hanno la responsabilità della polizia municipale e i dirigenti dei servizi stessi, con grave danno al servizio e alla comunità locale; che la nuova legge elettorale per i Comuni e le Province ha comportato cambiamenti dei quali l'attuale ordinamento della polizia locale non tiene conto e che quindi bisogna riempire

I lavoratori di questo settore hanno risposto con entusiasmo al questionario e i comandanti delle città capoluogo hanno efficacemente collaborato rispondendo a interviste in profondità. I risultati che vengono qui pubblicati saranno discussi in una iniziativa pubblica che è in preparazione.

E' bene che si discuta a fondo per identificare le condizioni istituzionali a partire dalle quali sia possibile sottrarre il tema della sicurezza al campo esclusivo della repressione per inquadrarlo all'interno dei compiti ordinari dei governi e delle amministrazioni locali.

E' evidente infatti che solo a un livello territorialmente decentrato è possibile definire strategie mirate a costruire un clima di sicurezza che derivi dalla fiducia in istituzioni cui affidare funzioni ulteriori e diverse rispetto a quelle puramente repressive. Emerge pertanto il ruolo dei governi e delle amministrazioni comunali, data anche la profonda differenza di dimensioni, condizioni sociali, sistemi di relazione che caratterizzano i vari contesti urbani.

D'altro canto, come mostrano alcune esperienze maturate all'interno del progetto "Città sicure", solo una struttura di governo di livello regionale può permettere strumenti capaci di attivare sperimentazioni durature e coordinamento delle iniziative in campo, definendo un quadro



omogeneo per le iniziative dei singoli comuni.

Per raggiungere questi obiettivi e per sostenere le politiche degli enti locali sui temi della sicurezza urbana bisogna promuovere una riqualificazione mirata del ruolo, della organizzazione e delle competenze professionali dei corpi della polizia municipale.

La Regione impiegherà le risorse legislative e organizzative necessarie, senza dimenticare il quadro di riferimento costituito dalla riforma istituzionale, che con il varo della Commissione bicamerale ha ormai preso l'avvio.

Il progetto di legge costituzionale recentemente approvato su proposta della Giunta dal Consiglio Regionale e fatto proprio dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni rappresenta l'impegno a promuovere una prospettiva di questo genere nel quadro della riforma federalista dello Stato.

Il progetto propone di inserire una norma nella Costituzione in base alla quale "Le Regioni assicurano attraverso propri organismi il coordinamento delle politiche per la sicurezza concernenti il controllo del territorio esercitate dai servizi locali di vigilanza".

La prima innovazione rispetto all'attuale ordinamento è che la norma attribuisce ai servizi locali di vigilanza funzioni di controllo del territorio; la seconda è che tali attività siano coordinate da organismi di livello regionale.

Risultati di tale livello saranno concretamente realizzabili se sapremo esattamente su quali risorse potremo fare affidamento.

La ricerca rappresenta quindi il primo

passo di un lavoro che anche con il contributo del Comitato tecnico regionale in materia di polizia locale, impegna la Giunta a presentare al più presto una proposta di riforma legislativa della materia.

*Luigi Mariucci*  
(Assessore agli affari istituzionali  
e alle autonomie locali della  
regione Emilia-Romagna)



**Q**uesta prima indagine sulla Polizia Municipale nella Regione Emilia-Romagna si caratterizza essenzialmente come una analisi esplorativa del mondo disomogeneo e parcellizzato della vigilanza locale. Essa è stata promossa dalla Regione Emilia-Romagna - progetto "Città sicure" e Assessorato alle riforme istituzionali - e dal Comitato tecnico regionale per le polizie municipali.

## INTRODUZIONE: LE FINALITÀ E IL METODO DELL'ANALISI

*di Massimo Pavarini*

L'obiettivo esplicito e immediato della presente ricerca è di ottenere un quadro di conoscenze quantitative e qualitative sulle caratteristiche delle forze di polizia municipale dell'Emilia-Romagna che consenta di superare uno stato di conoscenze confuso e frammentario soprattutto in relazione a questi aspetti: a.) funzioni, competenze e modalità organizzative delle polizie municipali; b.) bisogni ed aspettative dei soggetti indagati.

Le finalità implicite e quindi indirette per cui si è ritenuto opportuno indagare sociologicamente questo universo professionale sono plurime anche se complessivamente rimandano ad una medesima intenzionalità politica di riforma delle funzioni e dell'organizzazione della polizie municipale. Da qui l'utilità di acquisire conoscenze capaci di indicare presuntivamente il grado di adesione o di resistenza al mutamento all'interno degli operatori della vigilanza locale. Un profilo, più di altri, ci interessava indagare: esso concerne la delicata questione

del ruolo che in una prospettiva di riforma possono assumere le polizie municipali nelle politiche di governo del bene pubblico della sicurezza.

La ricerca - che si è articolata in due fasi caratterizzate da metodologie diverse, una a prevalenza quantitativa e l'altra qualitativa, i cui risultati si sono rivelati coerenti ed integrabili - è stata svolta nel primo semestre del 1995.

Per la parte quantitativa è stato somministrato un questionario strutturato ad un campione casuale semplice, la cui rappresentatività e coerenza rispetto all'universo degli agenti di Polizia Municipale nel territorio regionale, è stata verificata in base alla composizione per sesso del personale e alla variabile dell'età. Il campione composto da 363 unità rappresenta il 10% dell'universo della Polizia Municipale nella nostra regione.

Lo strumento di indagine - un questionario articolato in 5 sezioni, composto complessivamente da 92 domande - ci ha permesso di affrontare i temi classici dell'analisi di una organizzazione e di una professione ed in particolare di esaminare:

1. alcune caratteristiche del personale della Polizia Municipale e le trasformazioni in atto nella sua composizione;
2. le tre dimensioni del ruolo sia dal punto di vista delle strategie soggettive che del disegno oggettivo: la "dimensione tecnica" riferita alle mansioni e ai compiti affidati, alle modalità del loro svolgimento e alla struttura delle competenze vigente nell'organizzazione; la "dimensione politica" che si riferisce ai vantaggi connessi al ruolo in termini di potere e di riconoscimenti formali; la "prevalenza culturale", cioè la cultura dominante nell'organizzazione, l'immagine sociale attribuita al ruolo e la pro-



duzione di nuove immagini;

3. le due tendenze organizzative in atto nella nostra regione: la specializzazione delle competenze e delle mansioni da un lato e, dall'altro, il decentramento dei servizi volto a garantire una maggiore presenza della Polizia Municipale nel territorio;

4. l'offerta e la domanda di formazione, di aggiornamento permanente e di qualificazione specializzata all'interno dei Corpi;

5. il profilo soggettivo degli intervistati riguardo ai loro interessi culturali, sociali e politici anche attraverso domande di opinione su questioni specifiche come quelle attinenti la criminalità e la devianza, la repressione e la prevenzione, l'ordine sociale;

6. le relazioni tra gli agenti di Polizia Municipale ed altre figure professionali ed istituzioni, per valutare il funzionamento e l'efficacia dell'eventuale rete interorganizzativa;

7. l'influenza dell'appartenenza al Corpo sull'ambiente esterno al lavoro e, soprattutto, l'immagine sociale che gli agenti pensano di avere nella comunità in cui operano.

La seconda parte della ricerca è invece prevalentemente qualitativa: essa si è svolta attraverso venti interviste in profondità finalizzate a raccogliere le rappresentazioni, le valutazioni e le opinioni soggettive dei Comandanti, assunti come testimoni privilegiati dell'intera categoria a livello regionale. A tale scopo sono stati selezionati i Comandanti dei Corpi dei comuni capoluogo di provincia e di alcuni altri comuni di dimensioni demografiche intermedie.

Al campione così costruito è stato richiesto una interpretazione sugli scopi assegnati

alla struttura ed informazioni sui modelli organizzativi adottati (divisione del lavoro, gestione del personale, sistemi di controllo dell'attività, tipo di comunicazione interna alla struttura e con l'ambiente esterno, formazione e aggiornamento, ecc.). Inoltre, i Comandanti hanno espresso opinioni sull'assetto giuridico attuale della Polizia Municipale, nonché sull'eventuale ipotesi di riforma dell'organizzazione del Corpo a livello regionale. Sono stati infine somministrati agli intervistati dei "termometri" che ci hanno permesso di conoscere l'effettivo impiego di tempo e di risorse che i vari Corpi attribuiscono ai diversi settori della struttura.

Si ringraziano sentitamente i Comandanti e gli agenti delle Polizie municipali per la collaborazione prestata.



## PARTE PRIMA

# PROFESSIONE, RUOLO E STATUS DEL PERSONALE DELLE POLIZIE MUNICIPALI

di *Lorenza Malucelli*

### 1. PROFILO SOCIALE E PROFESSIONALE DEL PERSONALE DELLA POLI- ZIA MUNICIPALE IN EMI- LIA-ROMAGNA

#### 1.1. L'età e il genere

Fra le tante professioni che stanno cambiando, quella dell'agente di Polizia Municipale presenta caratteri particolarmente nuovi, effetto di una trasformazione iniziata pochi decenni fa e che è tuttora in atto.

E' generalmente vero che tutte le professioni con una lunga tradizione maschile sono attualmente attraversate contemporaneamente da due fenomeni che stanno velocemente mutando la composizione del corpo professionale. Il primo e il più importante è quello della cosiddetta "femminilizzazio-

ne" dovuta alla progressiva entrata delle donne nelle sfere professionali maschili. Il secondo, strettamente legato al primo, è "il ringiovanimento", cioè l'abbassamento dell'età all'interno delle organizzazioni.

A questo riguardo il caso della vigilanza urbana è particolarmente emblematico. Nata nella seconda metà del secolo scorso, è stata per più di cento anni un Corpo tutto maschile. Alle donne formalmente non era vietato l'accesso, ma per cultura e senso comune il lavoro del "vigile" era considerato per "soli uomini". Se, come documenta una ricerca svolta all'interno della Polizia Municipale di Milano, l'entrata delle donne è stata ostacolata di fatto fino alla metà degli anni '70, le proiezioni future sono totalmente diverse. Stime della Comunità economica europea prevedono una continua ascesa della presenza femminile nei corpi di polizia.

Nella Regione Emilia-Romagna le donne costituiscono oggi più del 23% della polizia municipale (Tav. 1) e sono la componente più giovane all'interno del Corpo: circa i 3/4 ha meno di 40 anni e, in media, 12 anni di anzianità di servizio. Viceversa più della metà degli uomini, il 68%, sono concentrati nella fascia d'età superiore ai 40 anni e hanno in media 18 anni di anzianità (Tav. 2).

Tutte le modificazioni della struttura per sesso e per età del personale incidono in modo rilevante sulla cosiddetta "dimensio-



**Tavola 1** - Confronto tra campione e universo in base alla composizione per sesso del personale della Polizia Municipale in Emilia-Romagna.

	Universo			Campione			
	Uomini	Donne	U+D	Uomini	Donne	U+D	
V.A.	1.543	466	2.009	V.A.	185	51	236
%	76,8	23,2	100,0	%	78,4	21,6	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 2** - Personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso, per classi di età e per anzianità di servizio.

Classi d'età	Sesso		
	Uomini	Donne	U+D
fino a 30	4,9	9,8	6,0
da 31 a 40	26,5	64,7	34,9
da 41 a 50	43,8	25,5	40,0
oltre 50	24,3	-	19,1
totale	100,0	100,0	100,0

Anzianità	Sesso		
	Uomini	Donne	U+D
n.r.	1,6	0,0	1,3
fino a 4 anni	5,9	11,8	7,2
da 5 a 9 anni	11,9	23,5	14,4
da 10 a 19 anni	34,6	54,9	39,0
da 20 anni e più	45,9	9,8	38,1
totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - 1995. Servizio Informativo e Statistica

ne culturale” di una organizzazione, cioè su quell’insieme di aspetti il cui impatto risulta spesso imprevedibile ed instabile e che sono, allo stesso tempo, centrali ed essenziali a qualsiasi cambiamento organizzativo.

In altre parole, il cambiamento dei soggetti, i valori culturali di cui sono portatori, l’immagine che hanno di se stessi e del proprio lavoro, crea effetti inaspettati e difficili da governare e anticipa talvolta le necessità di cambiamento della struttura organizzativa vera e propria.

L’attuale e inedita stratificazione per generi e per generazioni interna alla polizia municipale introduce, ad esempio, ampie differenziazioni nei valori culturali e nelle competenze che i diversi soggetti esprimono, negli interessi che perseguono verso il lavoro e così via. Un indicatore importante, a questo proposito, sono le differenze a livello di istruzione tra uomini e donne e tra giovani, adulti e “anziani”. Se consideriamo il campione nel suo insieme, infatti, emerge che le agenti sono più istruite dei loro colleghi uomini: il 6% ha una laurea contro il 4% dei maschi; il 67% ha un diploma contro il 39% e solo il 18% ha conseguito la licenza media contro il 37% degli uomini.

L’andamento dei livelli di istruzione cambia, ovviamente, con l’età. Se consideriamo, quindi, quelle classi d’età (fino a 50 anni) laddove i generi sono comparabili, le differenze nel livello d’istruzione tra uomini e donne diminuiscono notevolmente. Tra i giovani sotto i 30 anni, ad esempio, circa l’80% sia degli uomini che delle donne hanno il diploma (Tav. 3).

I livelli di istruzione del personale della polizia municipale cambiano anche, però, in relazione all’ampiezza demografica del comune nel quale opera. Nei grandi comuni (oltre i 50.000 abitanti) il gruppo più consistente tra gli uomini è quello dei diplomati che rappresenta il 47%, mentre se osserviamo il titolo di studio nei comuni medi (dai 10.000 ai 50.000 abitanti) e nei comuni piccoli (meno di 10.000 abitanti)



prevale il gruppo con la licenza media inferiore, rispettivamente con il 47% e il 35%.

Tra le donne, invece, in tutti i comuni indipendentemente dalla taglia demografica prevalgono le diplomate (Tav. 4). Va tenuta presente, ancora una volta, la composizione per età del personale della polizia municipale nei vari comuni per comprendere la diversa distribuzione dei livelli di istruzione: il peso relativo dei giovani, uomini e

donne, sotto i 30 anni è più forte nei grandi comuni che in quelli piccoli, dove benché sia in atto il medesimo fenomeno di ringiovanimento del personale, i gruppi adulti e "anziani" sono maggioritari più tra gli uomini che tra le donne (Tav. 5)

### 1.2. L' accesso e le motivazioni

Le agenti sono diplomate, ma sono, come i loro colleghi uomini, provenienti da fami-

**Tavola 3** - Personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso, classe d'età e titolo di studio.

titolo di studio	classi d'età												totale		
	fino a 30			da 31 a 40			da 41 a 50			oltre 50					
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
licenza media inferiore	0,0	0,0	0,0	8,2	9,1	8,5	39,5	46,2	40,4	71,1	-	71,1	37,0	17,6	32,8
qualifica professionale	11,1	0,0	7,1	14,3	9,1	12,2	29,6	15,4	27,7	11,1	-	11,1	20,1	9,8	17,9
diploma/maturità	88,9	80,0	85,7	67,3	78,8	72,0	28,4	30,8	28,7	17,8	-	17,8	39,1	66,7	45,1
laurea	0,0	20,0	7,1	10,2	3,0	7,3	2,5	7,7	3,2	0,0	-	0,0	3,8	5,9	4,3
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 4** - Personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso, titolo di studio e ampiezza demografica dei comuni da cui dipende.

titolo di studio	classe di ampiezza demografica dei comuni											
	>50.000 abitanti			10.000 - 50.000			<10.000 abitanti			totale		
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
licenza media inferiore	32,2	12,1	26,8	46,8	28,6	44,4	35,4	27,3	33,9	36,8	17,7	32,6
qualifica professionale	17,8	6,1	14,6	17,0	0,0	14,8	29,2	27,3	28,8	20,5	9,8	18,2
diploma/maturità	46,7	72,7	53,7	31,9	71,4	37,0	31,3	45,5	33,9	38,9	66,7	44,9
laurea	3,3	9,1	4,9	4,3	0,0	3,7	4,2	0,0	3,4	3,8	5,9	4,2
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 5** - Personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso, età e ampiezza demografica dei comuni da cui dipende.

classi d'età	classe di ampiezza demografica dei comuni											
	>50.000 abitanti			10.000 - 50.000			<10.000 abitanti			totale		
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
fino a 30	7,9	12,1	9,0	-	-	-	4,2	9,1	5,1	4,9	9,8	6,0
31-40	29,2	63,6	38,5	34,0	71,4	38,9	14,6	63,6	23,7	26,6	64,7	34,9
41-50	40,4	24,2	36,1	31,9	28,6	31,5	62,5	27,3	55,9	44,0	25,5	40,0
oltre 50	22,5	-	16,4	34,0	-	29,6	18,8	-	15,3	24,5	-	19,1
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - 1995. Servizio Informativo e Statistica



glie con scarso livello di scolarità - il 67% dei padri e il 73% delle madri ha solo la licenza elementare (Tav. 6). Sulla scorta di questi dati si è indotti a pensare che per una donna la professione di agente di polizia municipale costituisca innanzitutto una rottura con i percorsi professionali che tradizionalmente le sono assegnati.

Un'ipotesi che viene sostanziata anche dalla osservazione più analitica delle traiettorie lavorative dalle quali emerge che le donne lavoravano prevalentemente nel settore impiegatizio, educativo e dei servizi sociali, cioè in quei settori del terziario tradizionalmente femminili.

Come la maggior parte degli agenti (più del 90%), infatti, le donne hanno svolto altri lavori prima di entrare a far parte del Corpo e, in accordo con il 77,5% degli intervistati, ritengono l'entrata nella polizia municipale un miglioramento del proprio percorso professionale.

Questa valutazione positiva si impernia intorno a quattro motivazioni, o piuttosto obiettivi, rispetto ai quali l'attività di poli-

zia municipale non sempre viene considerata nelle sue funzioni specifiche, ma piuttosto strumentalmente per:

1. un posto di lavoro stabile, ricercato soprattutto dagli uomini, anche i più giovani;
2. un lavoro la cui compatibilità materiale con altre sfere di vita, come la famiglia, è considerata alta. Questo aspetto è messo in evidenza solo dalle donne e soprattutto dopo i 40 anni, benché la stragrande maggioranza degli intervistati siano coniugati o conviventi (83%), e la maggior parte delle donne (82%) e degli uomini (76%) abbia almeno un figlio o una figlia;
3. la possibilità di svolgere una attività lavorativa non sedentaria, una aspirazione comune a tutti, ma presente soprattutto tra le donne giovani e tra quelle che costituiscono la generazione femminile più anziana all'interno del Corpo;
4. la possibilità di contatto con porzioni di realtà più vaste di quanto un semplice impiego non possa dare.

**Tavola 6-** Personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per titolo di studio e per titolo di studio del padre e della madre.

titolo di studio	titolo di studio del padre						
	senza titolo di studio	lic. elementare	media inferiore	qualifica profess.	diploma/maturità	laurea	totale
media inferiore	10,4	77,9	6,5	2,6	2,6	0,0	100,0
qualifica professionale	12,2	73,2	12,2	2,4	0,0	0,0	100,0
diploma/maturità	8,5	57,9	21,8	2,8	6,3	2,7	100,0
laurea	10,0	60,0	20,0	0,0	0,0	10,0	100,0
totale	9,9	67,3	15,0	2,6	3,7	1,6	100,0
titolo di studio	titolo di studio della madre						
	senza titolo di studio	lic. elementare	media inferiore	qualifica profess.	diploma/maturità	laurea	totale
media inferiore	14,3	77,9	3,9	1,3	2,6	0,0	100,0
qualifica professionale	9,3	86,0	4,7	0,0	0,0	0,0	100,0
diploma/maturità	12,5	63,7	13,5	3,9	6,4	0,0	100,0
laurea	0,0	70,0	30,0	0,0	0,0	0,0	100,0
totale	12,0	72,8	9,4	2,1	3,7	0,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - 1995. Servizio Informativo e Statistica



L'aspetto relazionale è una delle prerogative professionali che risulta più attraente sia per le donne di tutte le età e che per gli uomini adulti, dato che i giovani maschi sembrano particolarmente attratti, invece, dal "fascino della divisa".

La combinazione di queste quattro principali motivazioni cambia, dunque, notevolmente tra le generazioni e tra i generi. Va tenuto presente, quindi, che le donne, soprattutto giovani, nel cui orizzonte di possibilità la professione di agente è entrata relativamente da poco tempo, sottolineano più degli uomini gli aspetti attrattivi e specifici del mestiere.

### **1.3. Le pratiche di socializzazione e la formazione professionale**

L'accesso ai Corpi di polizia municipale è formalmente regolato da concorso, come avviene per tutti i dipendenti degli Enti Locali. Negli ultimi anni, però, come raccontano i testimoni privilegiati di questa indagine, sono avvenuti cambiamenti significativi relativamente ai requisiti richiesti, alle modalità di svolgimento dei concorsi e soprattutto nell'affermarsi di un orientamento che vede la prova di ingresso legata ad un periodo di preparazione degli aspiranti agenti, il cosiddetto corso-concorso.

L'ingresso segna un momento cruciale in cui il/la novizio/a oltre a cominciare a conoscere i primi rudimenti della professione, si socializza con l'organizzazione interna, impara le "regole della casa".

La socializzazione e la formazione degli agenti costituiscono ancora un nodo irrisolto per le organizzazioni di polizia municipale per le quali la fase di transizione verso una precisazione del profilo professionale, nei termini delle conoscenze e delle abilità richieste e degli standard da raggiungere,

non sembra affatto conclusa.

Quella del "vigile" è ancora oggi considerata una professione che si impara facendo. Il *learning by doing*, cioè l'imparare dall'esperienza, è la forma più legittimata di formazione alla professione.

Dalle interviste si evince che il 46% degli agenti ha ricevuto un periodo di "affiancamento" - cioè l'accompagnamento con un vigile più anziano - nei mesi immediatamente successivi l'ingresso nella professione. Solo il 22% ha seguito un vero e proprio corso di formazione e ben il 32% non ha ricevuto alcun tipo di sostegno.

La lettura di questi dati non può prescindere, però, da un altro elemento importante che condiziona le forme di apprendimento professionale: la dimensione dell'organizzazione di polizia municipale che varia notevolmente a seconda della dimensione dei comuni.

Nei comuni al di sotto dei 10.000 abitanti è più frequente che non venga proposto nessun tipo di sostegno, mentre nei comuni di oltre 10.000 abitanti l'affiancamento è più frequente. L'offerta di formazione all'ingresso si assesta sul 20% circa in tutti i comuni (Tav. 7).

L'apprendimento professionale risulta, quindi, di carattere prevalentemente imitativo e mimetico nei confronti dei colleghi più anziani; da ciò consegue il prevalere di un atteggiamento adattivo, di accettazione e riconferma - sia pure critico - della prassi vigente nei Corpi.

Al di là dello sguardo critico degli intervistati sui metodi di apprendimento professionale, considerati dai più inadeguati ad affrontare i compiti e le mansioni loro assegnate, le risposte al questionario mostrano quanto sia radicata l'idea che



l'attività di vigilanza urbana non si impari in un percorso formativo.

Lo dimostra l'analisi delle risposte ad una domanda posta sulle fonti di competenza professionale. L' "esperienza di lavoro" è indiscutibilmente al primo posto sia tra gli uomini che tra le donne, rispettivamente con il 68.1% e con il 56.9%. Al secondo posto gli uomini scelgono la "conoscenza

del territorio" (10.8%); al terzo lo "scambio tra colleghi" (8.7%) e solo al quarto vengono i "corsi di formazione" con il 6,5% delle preferenze.

Ad uno sguardo più attento, emerge che la valorizzazione dei percorsi di istruzione, della formazione e dell'aggiornamento professionali varia a seconda del titolo di studio (Tav. 8) e dell'età (Tav. 9).

**Tavola 7** - Personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per classe d'ampiezza demografica dei comuni da cui dipende e per tipo di sostegno ricevuto all'ingresso.

classe di ampiezza demografica dei comuni	tipo di sostegno			totale
	formazione	affiancamento	nessuno	
>50.000 abitanti	20,8	52,5	26,7	100,0
10.000 - 50.000	25,9	44,4	29,6	100,0
<10.000 abitanti	20,3	35,6	44,1	100,0
totale	21,9	46,4	31,8	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 8** - Fonti di competenza professionale del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso e titolo di studio.

origine competenze	titolo di studio												totale		
	media inferiore			qualifica professionale			diploma/maturità			laurea					
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
studi compiuti	-	-	-	-	-	-	6,9	20,6	11,3	57,1	33,3	50,0	4,9	15,7	7,2
corsi di formazione	10,3	33,3	13,0	2,6	20,0	4,7	5,6	-	3,8	-	-	-	6,5	7,8	6,8
esperienza di lavoro	72,1	66,7	71,4	73,7	40,0	69,8	63,9	55,9	61,3	42,9	66,7	50,0	68,1	56,9	65,7
conoscenza del territorio	11,8	-	10,4	15,8	40,0	18,6	8,3	5,9	7,6	-	-	-	10,8	7,8	10,2
scambio di sapere coi colleghi	5,9	-	5,2	7,9	-	7,0	12,5	17,7	14,2	-	-	-	8,7	11,8	9,3
altro	-	-	-	-	-	-	2,8	-	1,9	-	-	-	1,1	-	0,9
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 9** - Fonti di competenza professionale del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso e classi d'età.

origine competenze	età												totale		
	fino a 30			31-40			41-50			oltre 50					
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
studi compiuti	0,0	60,0	21,4	12,2	15,2	13,4	3,7	0,0	3,2	0,0	-	0,0	4,9	15,7	7,2
corsi di formazione	11,1	0,0	7,1	4,1	3,0	3,7	7,4	23,1	9,6	6,7	-	6,7	6,5	7,8	6,8
esperienza di lavoro	66,7	20,0	50,0	65,3	57,6	62,2	64,2	69,2	64,9	77,8	-	77,8	67,9	56,9	65,5
conoscenza del territorio	0,0	0,0	0,0	8,2	9,1	8,5	12,3	7,7	11,7	13,3	-	13,3	10,9	7,8	10,2
scambio di sapere coi colleghi	22,2	20,0	21,4	8,2	15,2	11,0	11,1	0,0	9,6	2,2	-	2,2	8,7	11,8	9,4
altro	0,0	0,0	0,0	2,0	0,0	1,2	1,2	0,0	1,1	0,0	-	0,0	1,1	0,0	0,9
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica



Tuttavia viene riconfermato il fatto che sono le donne ad apprezzare maggiormente le forme di apprendimento più strutturate. Questa differenza appare, infatti, al di là di ogni aspettativa tra i giovani sotto i 30 anni (che hanno percorsi di istruzione simili), dove il 60% delle donne ritiene il percorso di studi compiuto la fonte primaria di competenza, mentre il 66.7% degli uomini della stessa età sceglie l'esperienza di lavoro. Anche nella classe d'età compresa tra i 41 e i 50 anni, sono nuovamente le donne (23.1%) a ritenere importante la formazione professionale.

Va notato che l'importanza accreditata soprattutto dagli uomini alla "conoscenza esperienziale" rispetto alla "conoscenza riflessiva", si incardina soprattutto su due fattori: l'"esperienza di lavoro" e la "conoscenza del territorio". La scelta del primo elemento cresce con l'anzianità di servizio e quindi con l'età degli agenti; mentre il secondo è radicato nella storia della polizia municipale che gode tuttora della disponibilità di un personale fortemente radicato nel territorio in cui opera. La maggior parte degli agenti, infatti, oltre ad essere nato nella regione Emilia-Romagna (86%), risiede da più di vent'anni nel comune in cui vive (76%) e, inoltre, vive nello stesso comune in cui lavora (72%).

Lo studio e la formazione, come abbiamo visto, sono considerati più importanti soprattutto dalle agenti, ma va sottolineato che essi vengono valorizzati dal personale di entrambi i sessi a secondo delle fasi, dei cicli di vita e di lavoro. La formazione professionale ad esempio, riceve un gradimento basso nella fascia d'età dai 31 e i 40 anni, ma aumenta nella fascia d'età immediatamente successiva.

L'offerta di formazione per chi svolge questo lavoro non si limita, infatti, alla fase di ingresso. L'aggiornamento e la costante

ri/qualificazione del personale sono oggi sempre di più tra le priorità durevoli di una organizzazione. Dai dati raccolti emerge una situazione in evoluzione.

Questa valutazione è confermata da dati oggettivi come il fatto che le polizie municipali realizzino sempre più percorsi formativi sovracomunali; o dal sempre maggior coinvolgimento dell'ente regione nella formazione e anche dai dati soggettivi che emergono dall'indagine.

Nelle grandi città circa il 70% degli intervistati ha ricevuto un'offerta formativa, ma la situazione è ancora particolarmente carente nei comuni piccoli dove circa il 60% degli agenti non ha potuto partecipare a nessun percorso di formazione.

Laddove l'offerta formativa esiste, la partecipazione ai corsi di formazione è molto alta - più del 90% sia per le donne che per gli uomini - e la tipologia dell'offerta risponde abbastanza a quella della domanda. I corsi, infatti, sono prevalentemente orientati all'aggiornamento tecnico-normativo, così come più dei 3/4 degli intervistati ritiene sia necessario.

Solo nei comuni medi e piccoli sembra crescere una attenzione formativa alle materie della comunicazione e delle relazioni con il pubblico che rispondono ad una domanda rilevante che viene avanzata in particolare dal 40% delle agenti sotto i 30 anni di età, cioè da quelle donne che colgono nel ruolo di polizia locale la specifica e fondamentale funzione di interfaccia dell'amministrazione comunale con i cittadini (Tav. 10).

Va ricordato che i dati su cui riflettiamo non sono il risultato di un'analisi dell'offerta formativa all'interno della polizia municipale, ma costituiscono piuttosto un bilancio qualitativo, costruito attraverso le dichiarazioni dei soggetti che vi lavorano,



**Tavola 10** - Domanda di formazione del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso e per classi di età.

	necessità di formazione												totale		
	fino a 30			31-40			41-50			oltre 50					
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
non ne ho bisogno	0,0	0,0	0,0	4,1	6,1	4,9	10,0	0,0	8,8	8,9	-	8,9	7,7	4,1	6,9
si, su materie tecnico-giuridiche	88,9	60,0	78,6	77,6	84,8	80,5	78,8	81,8	79,1	75,6	-	75,6	78,1	81,6	78,9
si, per i rapporti con i cittadini	11,1	40,0	21,4	18,4	9,1	14,6	11,3	18,2	12,1	15,6	-	15,6	14,2	14,3	14,2
<b>totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica

un bilancio, quindi, che è frutto di sensibilità diverse.

## 2. RUOLO PROFESSIONALE: DIMENSIONE TECNICA, POLITICA E CULTURALE

### 2.1. Una premessa

La vigilanza urbana risulta una delle strutture più complesse delle amministrazioni comunali in relazione al personale, alle unità organizzative, ai prodotti-servizi, alle attività gestionali e all'utenza. Si tratta di una organizzazione che si potrebbe definire atipica e che presenta caratteri talvolta difficilmente analizzabili con i consueti strumenti di indagine. Per affrontare questa complessità, oltre ai temi già trattati dell'accesso e della socializzazione, ci siamo occupati dei ruoli occupazionali; delle strutture delle carriere; dei rapporti tra gli agenti e i vertici; cercando di valutare quale sia l'offerta di opportunità che l'organizzazione di polizia municipale con le sue regole, i suoi valori rivolge agli agenti, sia le scelte, le interpretazioni che gli agenti fanno all'interno dei vincoli dati. Lo schema al quale ci siamo riferiti per analizzare il ruolo dell'agente di polizia municipale parte, dunque, con il distinguere il punto di vista dell'organizzazione e il punto di vista dei

soggetti. Dal punto di vista organizzativo il ruolo è dato da un insieme di compiti - dimensione tecnica -, da un insieme di vantaggi - dimensione politica -, e da una immagine sociale - dimensione culturale -; cui corrispondono più o meno coerentemente dal punto di vista soggettivo, le abilità che la persona possiede, le aspirazioni e l'autopercezione che la persona ha di se stessa.

### 2.2. Le funzioni e i settori

I settori in cui si suddivide l'attività di vigilanza nei Corpi di polizia municipale sono una indicazione a livello di apparato delle competenze e delle funzioni che vigono sul piano normativo (legge quadro 65/86 e legge regionale 3/88). La specializzazione settoriale manifesta, in altre parole, la dinamicità e la storicità dei criteri che determinano le priorità attribuite alle competenze e alle materie scelte dal legislatore. Ad esempio, fattori quali l'incremento della "criticità sociale" si traducono sul piano organizzativo nello sviluppo di aree di competenza tradizionali e altre innovative: abusivismo commerciale, controllo della viabilità, ambiente, abusivismo edilizio ecc.; ma anche della sicurezza urbana, della prevenzione e della vigilanza sul territorio.

Il sistema delle funzioni si traduce, quindi, almeno per i corpi più strutturati e più ampi, in settori, nuclei, unità specializzate



che sono il risultato della divisione del lavoro e delle competenze interna ai suoi membri. Ma l'organizzazione del lavoro spesso rimane assai flessibile; talvolta i confini tra le sezioni non sono vincolanti, come ad esempio in occasione di eventi eccezionali e inattesi.

L'esistenza dei settori o dipartimenti, come la polizia stradale, l'infortunistica, l'annoveriana, la tutela ambientale, ecc., rispecchia, inoltre, la "dispersione topica" degli agenti, cioè la differenziazione relativa al genere di ambienti, di problemi e di informazioni che essi coprono. Una differenziazione, questa, che contribuisce a formare anche i diversi orientamenti del personale all'interno della medesima organizzazione.

Il percorso professionale degli agenti sembra essere caratterizzato da una notevole mobilità intersettoriale. Un indicatore quantitativo del grado di polivalenza della figura dell'agente di vigilanza urbana è stato ricavato dal rapporto tra il numero massimo di mansioni teoricamente affidabili nei vari settori e il totale delle mansioni effettivamente ricoperte dagli intervistati. Si tratta del rapporto tra la massima mobilità teorica e la mobilità effettiva del campione. L'indice che abbiamo calcolato - che varia tra 0 e 1 - si diversifica a seconda dell'ampiezza dei comuni.

L'aspetto più interessante emerso è, infatti, quello che tiene conto del diverso grado di specializzazione consentito nelle organizzazioni secondo l'ampiezza demografica del comune di riferimento. Nei comuni con più di 50.000 abitanti, l'indicatore di mobilità intersettoriale vale 0,28, pari circa ad 1/4 della massima mobilità teorica; nei comuni medi (tra 10.000 e 50.000 abitanti) il rapporto sale a 0,46, pari circa alla metà e nei comuni piccoli (con meno di 10.000 abitanti) giunge addirittura a 0,74, cioè ai 2/3.

### **2.3. Le mansioni e le qualifiche**

Oltre al disegno tecnico del ruolo svolto dagli agenti intervistati, ne abbiamo osservato la dimensione politica, cioè i meccanismi di attribuzione e distribuzione del potere, dei vantaggi e delle opportunità che nella professione di vigilanza urbana sembrano essere né coerentemente legati al ruolo funzionale, né chiaramente codificati.

La maggioranza delle funzioni e dei settori corrispondenti della polizia municipale richiede una attività esterna e una attività interna: la prima identifica un ruolo basato sul controllo e la vigilanza e si svolge prevalentemente per strada, la seconda è basata maggiormente sul lavoro gestionale-amministrativo da un lato e di "contatto" dall'altro e si svolge prevalentemente in ufficio.

Questa distinzione di funzioni non identifica in realtà due ruoli e percorsi di carriera differenti, ma è, comunque, una distinzione a cui il personale di polizia municipale attribuisce una certa importanza. Le mansioni di ufficio e le mansioni di strada vengono distribuite, infatti, secondo alcuni criteri che assumono significato all'interno del sistema dei vantaggi e delle gratificazioni che l'organizzazione ha a disposizione.

Il criterio più forte nell'attribuzione delle mansioni è quella dell'età cui si associa quello del genere: mano a mano che crescono l'età e l'anzianità di servizio, cresce l'occupazione in mansioni d'ufficio e in modo prevalente fra le donne. Se sul totale degli agenti uomini dai 30 ai 50 anni l'impiego in ufficio cresce del 28,9%, tra le agenti della stessa età cresce del 49,2% (Tav. 11). Da una ricerca svolta all'interno della polizia municipale di Milano, che però non tiene conto della distinzione di genere, viene confermato che il fattore anzianità ha un notevole peso nell'attribuzione dei compiti: < Da 0 a 5 anni di anzianità i vigili svolgono prevalentemente ser-



vizio di viabilità e di regolamento del traffico; da 5 a 12 anni di anzianità oltre alla viabilità, compiono servizio di pattuglia (servizio, ciclistico, motociclistico e automontato); da 12 a 20 di anzianità compiono servizi di vigilanza nei quartieri; oltre i 20 anni di anzianità sono impiegati nel servizio di controllo annonario, delle licenze edilizie e possono accedere ai lavori di ufficio >.

Come abbiamo visto, alcuni vantaggi connessi al ruolo seguono criteri empirici, come quello dell'anzianità, ma un primo problema per la definizione della dimensione tecnica del ruolo riguarda proprio il rapporto tra funzioni e qualifiche formali. Se una certa flessibilità tra le mansioni e i ruoli è tipica di ogni struttura organizzativa, dai dati dell'indagine emerge in modo molto appariscente lo scarto tra le funzioni realmente svolte e la qualifica formale. Più del 50% (esattamente il 51.5%) degli intervistati sia donne che uomini, con una

anzianità di servizio compresa tra i 5 e i 9 anni è accomunata da un difficile riscontro del lavoro soprattutto in termini formali, cioè di qualifica e dei vantaggi economici ad essa connessi (Tav. 12). La situazione più frequente è quella di chi denuncia di possedere una "qualifica inferiore" alla qualità delle mansioni e alle responsabilità che ritiene di svolgere e di avere. Ma non è l'unica motivazione. Molto indicative dell'inadeguatezza delle strutture organizzative rispetto alle funzioni cui la polizia municipale deve fare fronte, soprattutto nei comuni medi e piccoli, sono le motivazioni che si sono collocate al secondo e terzo posto della graduatoria. Sia uomini che donne dichiarano di dovere svolgere "mansioni non pertinenti" oppure "molte mansioni" tra cui alcune più alte della qualifica corrispondente. Sulla base dei nostri dati è difficile stabilire qualitativamente che cosa gli intervistati intendano con "mansioni non pertinenti" alla polizia municipale, ma è sicuramente indi-

**Tavola 11** - Distribuzione del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per luogo di lavoro, per classi d'età e per sesso.

	luogo prevalente di lavoro								
	in ufficio			in strada			totale		
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
fino a 30	11,1	20,0	14,3	88,9	80,0	85,7	100,0	100,0	100,0
31 - 40	38,8	48,5	42,7	61,2	51,5	57,3	100,0	100,0	100,0
41 - 50	48,1	69,2	51,1	51,9	30,8	48,9	100,0	100,0	100,0
oltre 50	40,9	-	40,9	59,1	-	59,1	100,0	0,0	100,0
totale	42,0	51,0	44,0	58,0	49,0	56,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 12** - Corrispondenza tra le mansioni svolte e le qualifiche secondo la valutazione del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso e per anzianità di servizio.

anzianità	corrispondenza mansioni/qualifica											
	si			no			non so			totale		
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
fino a 4	63,6	66,7	64,7	27,3	33,3	29,4	9,1	0,0	5,9	100,0	100,0	100,0
da 5 a 9	38,1	50,0	42,4	52,4	50,0	51,5	9,5	0,0	6,1	100,0	100,0	100,0
da 10 a 19	48,4	67,9	54,3	43,8	21,4	37,0	7,8	10,7	8,7	100,0	100,0	100,0
20 e oltre	69,9	80,0	70,5	25,3	20,0	25,0	4,8	0,0	4,5	100,0	100,0	100,0
totale	58,1	64,7	59,6	35,2	29,4	33,9	6,7	5,9	6,5	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica



cattivo di una debolezza del profilo professionale.

Non è ancora avvenuta quella migliore definizione di una professionalità distinta che, diversamente dal personale tecnico-amministrativo degli enti locali, dovrebbe rendere l'agente di polizia municipale infungibile sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione.

D'altra parte il frequente emergere di una situazione per cui l'esigua dimensione del Corpo impone agli stessi soggetti di assolvere una quantità di mansioni diverse (e tra queste, anche quelle di maggiore responsabilità rispetto alla qualifica) documenta ciò che affermavamo nelle pagine precedenti, cioè la necessità di avviare un cambiamento organizzativo all'interno di un ripensamento più generale delle forze di polizia locale.

#### 2.4. Le competenze e le abilità personali

Una cultura a favore della specializzazione sembra essersi affermata fra i soggetti dell'organizzazione. Tra le competenze, le abilità e le qualità personali che gli agenti e le agenti ritengono necessarie allo svolgimento quotidiano delle loro mansioni, le competenze tecniche e giuridiche sono al primo posto della graduatoria. Al secondo posto, invece, troviamo un tratto squisitamente personale e utile al ruolo difficile e spesso esposto ai

conflitti come quello dell'agente di polizia: la sicurezza di sé. A questo punto la graduatoria tende a differenziarsi tra uomini e donne. Per gli uomini, la capacità di adattamento tende ad essere valutata più favorevolmente (46,5% contra il 33,3% del campione delle donne) come una qualità personale indispensabile per vivere all'interno dell'organizzazione, valutazione per altro rafforzata dal favore manifestato dagli agenti per la flessibilità che spunta un indice quasi doppio nei confronti di quello segnato dalle agenti; mentre le donne si esprimono con più favore (il 39,2% contra il 28,6%) per la capacità relazionale (Tav. 13).

#### 2.5. La carriera

Il problema della carriera, complesso in qualsiasi organizzazione, lo è tanto più in una organizzazione come la polizia municipale segnata da situazioni spesso antitetiche, come una tendenza all'appiattimento nei comuni piccoli a cui si contrappone una caratterizzata dalla differenziazione dei ruoli e delle responsabilità nei comuni medio-grandi. Tenendo conto dei differenti contesti amministrativi, la ricerca ci offre la possibilità di rispondere alla seguente domanda: le donne e gli uomini della polizia municipale hanno aspirazioni e le condizioni per poter aspirare a posizioni di direzione? Per rispondere a tale domanda abbiamo posto due quesiti agli agenti intervistati: una che indagava le aspi-

**Tavola 13** - Capacità e competenze considerate necessarie dal personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso; le percentuali sono calcolate sul totale degli intervistati.

Capacità e competenze	U		D		U+D	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
capacità di adattamento	86	46,5	17	33,3	103	43,6
flessibilità	59	31,9	9	17,6	68	28,8
sicurezza di sé	87	47,0	31	60,8	118	50,0
competenze tecniche e giuridiche	140	75,7	41	80,4	181	76,7
competenze relazionali	53	28,6	20	39,2	73	30,9
competenze organizzative	55	29,7	15	29,4	70	29,7
<b>totale intervistati</b>	<b>185</b>	<b>100,0</b>	<b>51</b>	<b>100,0</b>	<b>236</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna-1995. Servizio Informativo e Statistica



razioni soggettive più o meno astratte, e l'altra che tendeva a sondare le prospettive concrete di carriera.

Emergono risultati abbastanza inaspettati: il 68.7% degli intervistati sia donne che uomini dice di non avere aspettative di carriera. A prima vista questa assenza di ambizioni potrebbe essere legata al fatto che per molti e soprattutto gli uomini le motivazioni della scelta della professione erano prevalentemente incentrate sulla ricerca del posto stabile, ma vanno comunque tenute presenti alcune diversità tra i generi e le generazioni. Sotto i 30 anni di età chi ha aspettative di carriera è maggioritario su chi non le ha (57.1% contro il 42.9%); un rapporto che si ribalta largamente a favore dei "senza ambizione" con l'aumento dell'età (Tav. 14).

Inoltre, l'aspettativa di carriera cresce con il crescere del titolo di studio ed è più forte tra le donne che tra gli uomini (il 37.3% contro il 29.5%) (Tav. 15). Il recente ingresso delle donne e la connotazione ancora trasgressiva della scelta femminile per la divisa, può ragionevolmente far pensare che la carica di motivazioni e di aspirazioni delle donne sia

superiore a quella degli uomini.

Passando da un piano soggettivo, di desiderio, di ambizione e di immagine di sé, ad un piano più concreto che considera le prospettive di carriera nei futuri 3-4 anni, diminuiscono sia le risposte positive che quelle negative e aumentano le risposte incerte. Solo le donne giovani sembrano non avere incertezza e il 60% valuta di avere prospettive di carriera, mentre tra gli uomini della stessa età l'incertezza è molto forte (55.5%) e solo il 22.2% guarda ottimisticamente al futuro professionale. Col crescere dell'età aumentano esponenzialmente sia le donne che gli uomini che considerano chiusa la loro mobilità verticale nell'organizzazione (Tav. 16).

Se inseriamo la carriera in un quadro più ampio di aspettative e di richieste che i soggetti intervistati esprimono nei confronti dell'organizzazione di polizia municipale, possiamo verificare l'esistenza di altri tipi di incentivi e di gratificazioni. Innanzitutto, dall'analisi delle risposte emerge ancora una volta che uomini e donne hanno modelli differenti. Gli uomini giovani scelgono al primo posto "migliori condizioni di lavoro";

**Tavola 14** - Aspettative di carriera del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso e per classi d'età.

aspettative di carriera	classi d'età														
	fino a 30			da 31 a 40			da 41 a 50			oltre 50			totale		
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
si	55,6	60,0	57,1	46,9	45,5	46,3	25,0	7,7	22,6	13,6	-	13,6	29,7	37,3	31,3
no	44,4	40,0	42,9	53,1	54,5	53,7	75,0	92,3	77,4	86,4	-	86,4	70,3	62,7	68,7
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 15** - Aspettative di carriera del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso e per titolo di studio.

titolo di studio	aspettative di carriera														
	media inferiore			qualif. profes.			diploma/mat.			laurea			totale		
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
si	16,4	33,3	18,4	26,3	40,0	27,9	42,3	35,3	40,0	42,9	66,7	50,0	29,5	37,3	31,2
no	83,6	66,7	81,6	73,7	60,0	72,1	57,7	64,7	60,0	57,1	33,3	50,0	70,5	62,7	68,8
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica



al secondo posto le “opportunità di carriera in base al merito” e l’utilizzo di “incentivi monetari collettivi”. Le donne, pur condividendo con i loro colleghi l’attenzione alle condizioni di lavoro e alle opportunità di carriera introducono come priorità un elemento molto interessante, cioè quello della partecipazione alle decisioni e alla determinazione degli obiettivi - anche solo settoriali - della organizzazione in cui lavorano. Si comprende questa urgenza se osserviamo le risposte a due domande di verifica con cui abbiamo inteso indagare il grado di partecipazione sia all’organizzazione delle attività sia il grado di coinvolgimento alla programmazione degli obiettivi del corpo.

Secondo le risposte degli intervistati - per la maggior parte V e VI livelli, cioè i livelli più bassi e numerosi della scala gerarchica - la partecipazione alle decisioni del settore è considerata decisamente scarsa: più del 50% è poco o per niente soddisfatto. Inoltre, se la

partecipazione alle decisioni è positivamente correlata con il grado di autodeterminazione nel lavoro - come è possibile osservare nella Tav. 17 dove i valori si concentrano lungo la diagonale principale - si può essere indotti a pensare che il ruolo di agente ai livelli più bassi della scala gerarchica sia esclusivamente un ruolo esecutivo con pochi margini di discrezionalità ed autonomia.

## 2.6. La comunicazione

I dati di questa indagine esplorativa non ci consentono di valutare le strategie comunicative delle polizie municipali in Emilia-Romagna, ma possiamo comunque delineare alcune significative tendenze.

In maniera più accentuata che in altri comparti della pubblica amministrazione, i corpi di polizia municipale sembrano soffrire per inediti problemi, estranei alla tradizionale “cultura di gestione” di una organizzazione burocratica.

**Tavola 16** - Prospettive di carriera nei prossimi 3-4 anni del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso e per classi d'età.

Prospettive di carriera	classi d'età														
	fino a 30			da 31 a 40			da 41 a 50			oltre 50			totale		
	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D	U	D	U+D
si	22,2	60,0	35,7	40,8	24,2	34,1	17,5	7,7	16,1	11,1	-	11,1	22,4	23,5	22,6
no	22,2	40,0	28,6	42,9	36,4	40,2	61,3	84,6	64,5	77,8	-	77,8	58,5	49,0	56,4
non so	55,6	0,0	35,7	16,3	39,4	25,6	21,3	7,7	19,4	11,1	-	11,1	19,1	27,5	20,9
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 17** - Partecipazione del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna all'organizzazione delle attività del settore in cui opera per la partecipazione alla determinazione degli obiettivi del settore in cui opera.

partecipazione alla determinazione degli obiettivi	partecipazione all'organizzazione delle attività				
	moltissimo	molto	abbastanza	poco	per niente
moltissimo	50,0	10,7	1,4	2,7	0,0
molto	20,0	32,0	17,8	2,7	0,0
abbastanza	20,0	25,3	43,8	8,1	6,7
poco	3,3	24,0	20,5	45,9	13,3
per niente	6,7	8,0	16,4	40,5	80,0
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica



Essi si configurano come problemi legati alla comunicazione, una tipologia di problemi che hanno acquisito sempre più importanza per tutti coloro che sono preposti alla gestione dei servizi. Non solo sembra ancora debole la valorizzazione e la specificazione funzionale delle attività di comunicazione verso i soggetti che interagiscono con i servizi di polizia municipale, ma anche degli strumenti comunicativi interni per la partecipazione e il coinvolgimento dei dipendenti, senza i quali qualsiasi esigenza ipotizzabile di costruzione e di ridefinizione di una nuova identità e immagine rimane inefficace.

L'unica dimensione rilevante della comunicazione interna è la cosiddetta comunicazione normativa, ovvero la comunicazione effettuata dal Comandante o dal responsabile della struttura in maniera autoritativa (ordini di servizio, direttive, circolari, comunicazioni di servizio) agli addetti.

Le norme interne, gli ordini di servizio e le direttive di servizio, possono avere vario contenuto: stabiliscono modalità di svolgimento di operazioni di servizio o impongono determinati doveri di condotta alle persone dell'ufficio; altre volte impartiscono direttive generali di buona amministrazione, oppure danno precisazioni di carattere tecnico per l'esecuzione delle operazioni o per l'impiego dei mezzi materiali, quali le armi, gli attrezzi, i macchinari, ecc. Altre volte ancora le circolari o istruzioni contengono l'interpretazione di norme legislative o regolamentari.

Questi mezzi di comunicazione normativa sono ampiamente utilizzati: il 54,6% degli intervistati è al corrente degli obiettivi del settore in cui opera e delle modalità operative da seguire grazie alle circolari interne e comunicazioni di servizio. Poco utilizzate sono invece le modalità che prevedono interattività, scambio e feedback sia verso l'alto che verso il basso, come le riunioni di unità operativa (18,6%) e ancora meno le convocazioni collettive (9,33%).

### **2.7. La rete**

L'esame della rete di collaborazioni con altri settori dell'amministrazione comunale e/o con altre istituzioni è stata basata sull'esperienza dell'intervistato/a e tende a fare emergere il grado di necessità e funzionalità nello scambio così come il giudizio soggettivo su tale rapporto.

Le relazioni esterne intrattenute dagli agenti di polizia municipale sono fortemente polarizzate dal rapporto con il Comune da cui dipendono. Un rapporto che si configura come fondamentale e rilevante nella percezione del 58% degli agenti intervistati; ma se tra questi una metà esprime un giudizio tutto sommato positivo, l'altra lo giudica un rapporto difficile e non soddisfacente, esprimendo un atteggiamento critico che andrebbe ulteriormente indagato.

Le relazioni, invece, con altre istituzioni sia della rete proattiva e sia di quella reattiva risultano generalmente scarse. La scuola e le USL, ad esempio, compaiono in rarissimi casi come partner degli agenti, mentre la polizia di stato e soprattutto i carabinieri nei comuni medi e piccoli sono interlocutori per la maggior parte degli intervistati.

### **2.8. Soddisfazione e insoddisfazione**

In sintesi, i giudizi degli agenti e delle agenti sul proprio lavoro sono molto positivi e solo il 5% si dichiara per niente soddisfatto. Le generazioni più giovani, ma soprattutto le donne sono quelle che esprimono il maggiore grado di interesse e di soddisfazione.

D'altra parte, però, gli intervistati esprimono un giudizio piuttosto duro sulle opportunità che l'organizzazione offre loro di esprimere al meglio le proprie capacità. Quello che emerge, quindi, è uno scarto tra la consapevolezza dei soggetti, l'interesse per il proprio ruolo da un lato, e una mac-



china organizzativa che invece di valorizzare le proprie risorse, tende a sottovalutarle.

### 3. STATUS DELL'AGENTE DI POLIZIA MUNICIPALE

#### 3.1. Percezione del ruolo

Nel clima di incertezza in cui si dibatte l'identità della polizia municipale, abbiamo chiesto agli intervistati di scegliere tra alcuni aspetti di ruolo quello con cui si identificavano di più. L'appartenenza all'istituzione comune è consolidata circa al 50% sia tra gli uomini che tra le donne, al 24.6% si attesta il "sentirsi" una polizia, e al terzo posto (con il 12.9%) si collocano i "senza appartenenza", i tecnici della viabilità (Tav. 18). Se osserviamo questi dati per età si può notare che tra i giovani maschi la graduatoria si capovolge a favore di una

identificazione con le forze di polizia. A questo riguardo, appare interessante indagare il significato simbolico attribuito alla divisa da parte degli agenti. Sia per le donne che per gli uomini la divisa sottolinea prima di tutto l'aspetto di responsabilità insito nella professione e in secondo luogo un tratto distintivo della sua funzione di servizio che avrebbe come effetto l'innescarsi di un processo di fiducia con il cittadino.

I cosiddetti "Rappresentanti del Comune" pensano alla divisa come simbolo di rispetto (per i cittadini) e di responsabilità; mentre in maggioranza i "Rappresentanti di Polizia" pensano che sia un simbolo d'ordine sociale (Tav. 19).

I diversi orientamenti esistenti all'interno del personale della polizia municipale possono essere letti rispetto alla distanza o alla lontananza che hanno da un modello ideale che

**Tavola 18** - Aspetti identificativi del ruolo di agente di P.M. secondo l'opinione del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per sesso.

Identificazione del ruolo	uomini	donne	totale
rappresentante del Comune	51,4	46,9	50,4
rappresentante della Polizia	26,2	18,4	24,6
rappresentante della Giustizia	6,0	12,2	7,3
tecnico della viabilità	13,1	12,2	12,9
altro	3,3	10,2	4,7
totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 19** - Significato della divisa per gli aspetti identificativi del ruolo di agente di P.M. secondo l'opinione del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna.

Identificazione del ruolo	significato divisa					totale
	simbolo d'ordine sociale	simbolo che dà fiducia al cittadino	simbolo rassicurante	simbolo che ispira rispetto	indica un ruolo di responsabilità	
rappresentante del Comune	29,4	49,3	47,4	66,7	59,8	50,9
rappresentante della Polizia	47,1	21,3	36,8	0,0	17,5	24,6
rappresentante della Giustizia	5,9	12,0	0,0	33,3	6,2	7,9
tecnico della viabilità	8,8	14,7	10,5	0,0	12,4	12,3
altro	8,8	2,7	5,3	0,0	4,1	4,4
totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica



sembra tendenzialmente affermarsi almeno tra i vertici: < il vigile deve rappresentare per il cittadino un consigliere, una entità alla quale rivolgersi nel momento del bisogno, che educa, previene e reprime. Non siamo e non vogliamo essere né carabinieri né poliziotti, noi dobbiamo essere i leader nel nostro settore, quello della polizia locale e svolgere quel ruolo di rappresentanti dell'ente locale e quindi più vicini al cittadino rispetto alle altre forze di polizia, quel famoso vigile di quartiere...>

### 3.2. Immagine sociale del ruolo

Per indagare la percezione che gli agenti e le agenti hanno della loro immagine esterna abbiamo formulato una domanda aperta dalla cui elaborazione emerge un quadro abbastanza allarmante. A questo proposito è importante capire che quello della polizia municipale è un contesto critico, in cui i problemi di natura organizzativa incidono molto sulla percezione dell'identità e dell'immagine esterna. Secondo il 28% degli agenti intervistati l'immagine sociale dell'agente di polizia municipale è in pericolo. I soggetti chiamati in causa sono tal-

volta i cittadini, gli utenti dei servizi, ma anche i mass media, l'ambiente esterno che dà, secondo la percezione degli intervistati, un giudizio negativo della polizia municipale, in particolare perché ne conoscerebbe solo l'aspetto repressivo e sanzionatorio, cioè le multe.

Non manca chi è più ottimista e crede nella immagine positiva della polizia municipale, nel fatto che la gente le riconosca un ruolo di riferimento socialmente utile.

Un terzo gruppo ritiene che la gente sia molto critica nei confronti della polizia municipale perché pur riconoscendole l'utilità sociale pensa che svolga in modo inefficace le sue funzioni (Tav. 20). Il giudizio negativo prevale nelle città grandi (il 30,8% di chi ci lavora), e il giudizio positivo viene espresso dalla maggior parte di chi lavora nelle medie e piccole. Una differenza facilmente spiegabile per le maggiori possibilità di contatto diretto con l'ambiente esterno consentito nei centri minori.

Da tutti questi giudizi emergono due proble-

**Tavola 20** - Percezione dell'immagine sociale dell'agente di P.M. da parte del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna per l'ampiezza demografica dei comuni da cui dipende.

classe d'ampiezza demografica	opinioni della gente										totale
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
> 50.000 abitanti	39,2	17,5	5,2	1,0	9,3	8,2	10,3	2,1	5,2	2,1	100,0
10.000 - 50.000	16,0	16,0	0,0	4,0	6,0	36,0	18,0	0,0	4,0	0,0	100,0
< 10.000 abitanti	17,0	19,1	12,8	2,1	0,0	25,5	19,1	0,0	2,1	2,1	100,0
totale	27,8	17,5	5,7	2,1	6,2	19,6	14,4	1,0	4,1	1,5	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna - 1995. Servizio Informativo e Statistica

#### Legenda

- 1 la gente dà un giudizio negativo perché vede solo il ruolo repressivo e sanzionatorio dell'agente di PM
- 2 la gente dà un giudizio negativo perché non conosce tutte le nostre funzioni ( e noi non abbiamo occasioni di confronto con la gente)
- 3 la gente dà un giudizio negativo perché ritiene che sia un lavoro non qualificato ma al tempo stesso privilegiato e sicuro
- 4 la gente dà un giudizio negativo perché pensa che la PM svolga funzioni marginali rispetto alle altre forze di polizia
- 5 la gente dà un giudizio critico perché pensa che sia un lavoro necessario e socialmente utile, ma svolto in maniera inefficace
- 6 la gente dà un giudizio complessivamente positivo, è un lavoro necessario e socialmente utile
- 7 la gente non esprime uniformità di giudizio e in particolare l'opinione cambia relativamente al tipo di servizio della PM
- 8 non è la gente il problema, ma la scarsa attività di tutela dell'immagine della PM che fanno i mass media
- 9 non saprei
- 10 è un lavoro poco riconosciuto



mi di fondo, uno di tipo organizzativo e uno di tipo comunicativo. Il primo, molto complesso, attiene allo sviluppo interno all'organizzazione di polizia municipale di strumenti di valutazione dell'efficacia dell'operatività e degli interventi. Il secondo è relativo alla carente attività di comunicazione verso gli utenti, intesa sia come corretta comprensione da parte dei cittadini di ciò che l'organizzazione può dare e di ciò che essi desiderano e si aspettano dall'offerta. Non si tratta, infatti, di sviluppare solo forme di comunicazione unilaterali che vanno dalla offerta alla domanda, ma è fondamentale individuare canali d'ascolto e di conoscenza della domanda stessa. La conoscenza dei bisogni sociali e delle domande che determinano deve essere uno strumento fondamentale per orientare l'evoluzione gestionale e strategica della polizia municipale che tanti auspicano.

### 3.3. Visione del mondo

Pessimisti, gli agenti di polizia municipale, giudicano peggiore di alcuni anni fa sia la loro professione sia la qualità dell'ambiente in cui

operano. Alcune rilevanti differenze emergono però al variare della ampiezza della città. Il giudizio più diffuso tra gli agenti che lavorano in città grandi è che siano peggiorate, mentre quello di chi vive nelle città medie è che la qualità della vita sia migliorata.

Le caratteristiche esplorative di questa indagine ci hanno spinto a chiederci quali problemi della città sarebbero stati segnalati a partire dal punto di osservazione degli agenti della polizia municipale.

Per saperlo abbiamo proposto agli intervistati un elenco di problemi comunemente considerati tra i problemi prioritari delle città d'oggi.

L'aumento della complessità del traffico specialmente nei centri urbani è al primo posto anche nei paesi con meno di 10.000 abitanti. Nelle città con più di 50.000 abitanti vengono inoltre indicati i problemi connessi alla presenza degli extracomunitari, alla microcriminalità, mentre nelle città medie e piccole, quelli connessi alle inciviltà quotidiane (Tav. 21).

**Tavola 21** - Percezione dei principali problemi delle città d'oggi da parte del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna. (la domanda 72 prevedeva fino a tre risposte); le percentuali sono calcolate sul totale delle risposte.

problemi	classe d'ampiezza demografica					
	> 50.000		10.000 - 50.000		< 10.000	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
traffico	70	21,3	38	27,9	36	26,1
incidenti	30	9,1	15	11,0	9	6,5
criminalità org.	1	0,3	0	0,0	0	0,0
microcriminalità	43	13,1	8	5,9	6	4,3
inciviltà	43	13,1	22	16,2	30	21,7
extracomunitari	51	15,5	14	10,3	10	7,2
droga	19	5,8	6	4,4	5	3,6
abusivismo comm.	11	3,4	10	7,4	6	4,3
abusivismo ediliz.	2	0,6	4	2,9	12	8,7
inquinamento	33	10,1	10	7,4	15	10,9
prostituzione	17	5,2	2	1,5	2	1,4
disoccupazione	8	2,4	7	5,1	7	5,1
<b>totale risposte</b>	<b>328</b>	<b>100,0</b>	<b>136</b>	<b>100,0</b>	<b>138</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica



Da questi primi dati emerge che problemi sociali connessi alla criminalità e alla crescente domanda di sicurezza da parte dei cittadini sono ben presenti nelle opinioni degli agenti. Continuando nella nostra volontà esplorativa ci è sembrato interessante a questo punto raccogliere le opinioni degli intervistati in merito alle loro rappresentazioni della devianza, delle cause e delle possibili soluzioni.

Rispetto alle cause della devianza gli intervistati di tutte le generazioni mettono al primo posto la crisi della famiglia. Le cause di tipo economico e materiale indotte da condizioni di disoccupazione, ricevono quantitativamente lo stesso consenso delle cause di tipo morale legate alla cosiddetta crisi dei valori. Solo tra i giovani emerge una lettura meno sociale dei problemi legati alla devianza, come dimostra il 7,7% che imputa alla poca severità delle pene la causa dei fenomeni devianti (Tav. 22).

Rispetto agli strumenti e ai modi per combattere o limitare i fenomeni di

devianza prevalgono nei giovani soprattutto maschi due opinioni abbastanza polarizzate: da un lato c'è chi crede nell'efficacia dei cambiamenti culturali, nella necessità di proporre socialmente modelli culturali positivi e il rispetto dei valori e, dall'altra, c'è chi si esprime favorevolmente per l'incremento della sorveglianza, della repressione e generalmente per un indurimento del nostro sistema di giustizia. E' importante notare che tra i giovani nessuno ha individuato nell'obiettivo di una maggiore eguaglianza sociale un modo per combattere la devianza.

Le generazioni adulte si differenziano meno al loro interno e propongono una graduatoria di soluzioni che va dalla creazione di nuovi posti di lavoro, alla proposizione di modelli culturali positivi e, in particolare investono lo Stato della responsabilità di dare l'esempio. Essi esprimono implicitamente la consapevolezza dell'esistenza di una "devianza" anche nelle istituzioni, di cui i giovani sembrano essere meno consapevoli (Tav. 23).

**Tavola 22** - Opinioni del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna sulle cause dei fenomeni di devianza per classi d'età (la domanda 82 prevedeva fino a 3 risposte); le percentuali sono calcolate sul totale delle risposte.

cause	classi d'età							
	fino a 30		da 31 a 40		da 41 a 50		oltre 50	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
crisi della famiglia	7	17,9	38	15,9	56	20,3	35	27,1
mancanza di prospettive	3	7,7	18	7,5	19	6,9	5	3,9
disoccupazione	3	7,7	33	13,8	39	14,1	13	10,1
consumismo	2	5,1	13	5,4	16	5,8	8	6,2
crisi morale	4	10,3	23	9,6	17	6,2	11	8,5
cattive amicizie	3	7,7	18	7,5	22	8,0	15	11,6
poca severità	2	5,1	15	6,3	11	4,0	10	7,8
qualunquismo	1	2,6	9	3,8	12	4,3	1	0,8
incapacità educativa	3	7,7	20	8,4	12	4,3	6	4,7
leggi poco severe	1	2,6	4	1,7	9	3,3	2	1,6
violenza in tv	1	2,6	4	1,7	12	4,3	1	0,8
attivismo	0	0,0	4	1,7	6	2,2	1	0,8
troppa libertà	2	5,1	10	4,2	15	5,4	8	6,2
scuola inefficiente	1	2,6	10	4,2	8	2,9	2	1,6
ingiustizie sociali	3	7,7	7	2,9	11	4,0	6	4,7
mancanza d'affetto	0	0,0	7	2,9	5	1,8	3	2,3
pene poco severe	3	7,7	6	2,5	6	2,2	2	1,6
totale risposte	39	100,0	239	100,0	276	100,0	129	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica



#### 4. UN'INDICAZIONE DAL BASSO: UN RUOLO PREVENTIVO PER LA POLIZIA MUNICIPALE

Il servizio offerto al pubblico dalla vigilanza urbana è connotato fortemente in due sensi per molti aspetti contraddittori: da un lato quello di un aiuto al cittadino che tende a confondersi in una professionalità vicina a quella dell'assistente sociale o dell'educatore; dall'altro quello di un giudizio sul comportamento del cittadino che tende ad aspetti di esecuzione di compiti repressivi. A questo proposito ci è sembrato importante raccogliere le opinioni degli e delle agenti sulle funzioni che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare il loro ruolo. La gestione e il controllo della circolazione e del traffico viene confermata come prima funzione coerentemente con le funzioni attribuite alla polizia municipale per legge. Di notevole rilevanza è, però, la

priorità accordata dagli intervistati alle funzioni preventive come l'aiuto nella soluzione dei conflitti, l'educazione stradale e la educazione alla legalità, cui seguono il controllo delle attività commerciali ed edilizie e, da ultime, le funzioni più repressive (Tav. 24).

L'aumento di complessità sociale, pone problemi nuovi alla polizia municipale, problemi nuovi e per lo più riconducibili alla sfera della sicurezza pubblica. Sempre più investita di responsabilità di azioni rassicurative, preventive e di controllo nei ter-

**Tavola 24** - Opinioni del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna sulle funzioni che caratterizzano o dovrebbero caratterizzare il ruolo dell'agente di PM.

principali funzioni	molto abbastanza poco		
controllo del traffico	77,1	16,1	3,4
fare le multe	19,5	43,6	30,5
educazione stradale	46,6	30,9	17,0
controllo delle attività commerciali ed edilizie	41,5	39,8	13,1
aiuto nella risoluzione dei piccoli conflitti	49,2	31,4	11,4
reprimere i reati	25,9	38,1	30,1
educare alla legalità	46,2	27,5	20,8

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica

**Tavola 23** - Opinioni del personale della Polizia Municipale della Regione Emilia-Romagna sulle soluzioni ai fenomeni di devianza per classi d'età (la domanda 83 prevedeva fino a 3 risposte); le percentuali sono calcolate sul totale delle risposte.

soluzioni	classi d'età							
	fino a 30		da 31 a 39		da 41 a 50		oltre 50	
	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%	V.A.	%
nuovi posti di lavoro	3	7,5	41	18,0	53	19,2	28	20,7
fermare la droga	1	2,5	13	5,7	23	8,3	16	11,9
esempio dello stato	2	5,0	25	11,0	40	14,5	24	17,8
inserimento sociale	3	7,5	8	3,5	14	5,1	4	3,0
modelli culturali positivi	7	17,5	34	14,9	30	10,9	13	9,6
rispetto dei valori	7	17,5	35	15,4	39	14,1	8	5,9
assistenza	2	5,0	5	2,2	4	1,4	4	3,0
educazione dei genitori	1	2,5	11	4,8	18	6,5	14	10,4
miglioramento della scuola	1	2,5	15	6,6	9	3,3	3	2,2
equità sociale	0	0,0	12	5,3	7	2,5	7	5,2
meno violenza in tv	0	0,0	7	3,1	10	3,6	5	3,7
sorveglianza e repressione	6	15,0	9	3,9	9	3,3	2	1,5
cambiamenti economici	2	5,0	7	3,1	11	4,0	5	3,7
tribunali più severi	4	10,0	6	2,6	9	3,3	1	0,7
nuove carceri	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
altro	1	2,5	0	0,0	0	0,0	1	0,7
totale risposte	40	100,0	228	100,0	276	100,0	135	100,0

Fonte: Regione Emilia-Romagna- 1995. Servizio Informativo e Statistica



ritori cittadini, la polizia municipale non solo è chiamata a proporsi come innovatrice del proprio ruolo, ma anche del proprio sistema organizzativo. A titolo di esempio, il problema del decentramento operativo è molto attuale, soprattutto da quando è ripreso il dibattito e la sperimentazione sul vigile di quartiere.

Il grado di decentramento e di presenza sul territorio della polizia municipale nella nostra regione è indirettamente ricavabile dai dati sulla collocazione del posto di lavoro degli agenti. A prima vista questi dati paiono significativi solo per le città capoluogo o comunque per i comuni con più di 50.000 abitanti, ma in realtà come viene rilevato nella parte qualitativa della ricerca, anche i comuni molto più piccoli hanno spesso territori rurali vasti. Gli agenti che prestano il loro lavoro d'ufficio in sedi decentrate sono solo l'11,6% contro l'86,4% che lavorano nelle sedi centrali, ma ancora più significativi sono i dati relativi a chi lavora per strada: 21,5% svolge la propria attività nel centro storico e solo il 16,5% in un quartiere periferico; il 62,3% dichiara di svolgerla su tutto il territorio. Il 54% degli agenti intervistati esprime un parere positivo sulla migliore efficacia degli interventi e dei servizi decentrati.

La tensione verso la presenza capillare, di vicinanza con i cittadini che enfatizza la conoscenza del territorio e dei suoi abitanti è controbilanciata, in un quadro complessivo di riforma, dal coordinamento regionale del corpo.

Al di là delle forme che esso assumerà nel futuro, va segnalato che 88,9% gli agenti intervistati esprimono un parere positivo sull'utilità del coordinamento.



## PARTE SECONDA

# SCOPI E MODELLI ORGANIZZATIVI DELLA POLIZIA MUNICIPALE NELLA RAPPRESENTAZIONE DEI COMANDANTI

di *Laura Martin*

### 1. PREMESSA

Le note che seguono hanno lo scopo di dare informazioni sullo stato attuale dei Corpi di Polizia Municipale della Emilia Romagna. In questo senso il loro carattere prevalente può essere definito di tipo descrittivo, anche se com'è ovvio, si tratta di una descrizione che è il risultato - dato il carattere non strutturato dei dati raccolti - di una sistematica opera di selezione e di interpretazione delle informazioni ricevute attraverso le interviste da parte di chi ha condotto la ricerca. In ogni caso va detto che non è stato possibile condurre un'analisi organizzativa vera e propria, non solo per i limiti che sono stati concordati nella definizione del progetto di ricerca, ma anche perché mancavano le premesse - cioè analisi ad ampio raggio che fornissero

orientamenti generali - utili per focalizzare l'attenzione sui fenomeni organizzativi più rilevanti. Da questo punto di vista ci si augura che le note che seguono possano colmare una lacuna e agevolare ulteriori, più approfondite ricerche future.

### 2. MISSIONE E MODELLI ORGANIZZATIVI DI RIFERIMENTO

#### 2.1. Alcune note sul concetto di missione organizzativa

Qualsiasi riflessione sul futuro della polizia municipale non può che prendere le mosse da una discussione sulla missione generale del Corpo. Esiste infatti una priorità logica per cui una più ampia consapevolezza circa gli scopi ultimi di un'organizzazione si associa ad una maggiore capacità di costruire un sistema di obiettivi e di compiti che abbiano senso e ad una più profonda possibilità di valutare l'efficacia degli strumenti posti in essere per realizzarli.

Per missione generale intendiamo qui il motivo stesso per cui un'organizzazione opera in un certo contesto, la ragione della sua esistenza. La missione, com'è noto, va considerata come la risultante di un insieme di fenomeni e di indicazioni diverse: in primo luogo va fatto riferimento alla definizione formale (le cui fonti, nel caso in esame, sono le disposizioni del legislatore)



degli obiettivi generali per cui si è data vita ad una determinata realtà organizzativa. Una vasta letteratura specialistica ha però ampiamente sottolineato come tale definizione, pur essendo di grande importanza, non è sufficiente per comprendere quali scopi effettivamente vengono perseguiti da un'organizzazione.

Di almeno pari rilievo è perciò l'interpretazione che i vertici della struttura danno, in una specifica situazione storica e spaziale, degli obiettivi generali formalmente stabiliti. D'altro canto l'esperienza accumulata, l'interazione con l'ambiente esterno, il rapporto stesso con la complessità dei fenomeni cui occorre fare fronte, provocano una progressiva "articolazione" (ossia specificazione, precisazione, ma anche modificazione) dei fini originari e formali. Infine è innegabile che tutta una serie di obiettivi, talvolta anche non esplicitati o addirittura non perseguiti con piena consapevolezza - siano essi dei vari sottogruppi che compongono la struttura, così come dei singoli - vincolano e influenzano il modo con cui si cerca di realizzare effettivamente i fini dichiarati. Si pensi al classico esempio dell'autoconservazione della struttura, fenomeno che in una certa misura è sempre presente e che se non oltrepassa determinati limiti va considerato come fisiologico.

Prima di illustrare i dati raccolti, è forse opportuno rimarcare come sulla stessa definizione formale dei compiti della polizia municipale esista un'ampia area di insoddisfazione e di incertezza. Infatti, specie chi opera nelle città maggiori della Regione ritiene che il quadro legislativo sia complessivamente confuso e i compiti delegati siano troppi e non ben definiti. Il dato va riportato perché è soprattutto facendo riferimento ai contesti urbani più complessi - e sempre più interessati da crescenti problemi di sicurezza - che si può controllare adeguatamente l'efficacia della normativa vigente.

## **2.2. Due modelli idealtipici**

La ricerca svolta si è concentrata prevalentemente sul secondo aspetto sopra richiamato. Si è cioè cercato di comprendere come i Comandanti interpretano ruolo e compiti delle strutture da essi dirette. A questo proposito sarebbe stato di grande utilità comparare l'"orientamento" dei Comandanti, con dati di verifica raccolti sul campo (opinioni degli utenti, rilevazioni dirette sull'attività, ecc.). Non potendo operare in questo senso, si è cercato di raggiungere un obiettivo preliminare, ma non per questo di minore rilevanza: l'individuazione e una diversa definizione dei termini del dibattito che attraversa i diversi Corpi presenti nel territorio regionale - di un dibattito che, tra l'altro, non è solo teorico, ma si riflette in comportamenti e in sperimentazioni pratiche già in atto. La rilevazione è stata poi corredata con alcune osservazioni sui compiti effettivamente svolti. A questo proposito non si è potuto analizzare "come" questi compiti vengono effettivamente portati a termine, ma soltanto che "importanza" essi rivestono nell'economia del tempo utilizzato complessivamente. Si tratta perciò di un indicatore ancora non molto approfondito, ma che comunque può fornire qualche informazione aggiuntiva su quanto si verifica nella realtà operativa della polizia municipale emiliano-romagnola.

Un utile strumento per inquadrare in modo diverso dal solito il dibattito sul ruolo della polizia municipale, può essere rappresentato dalla descrizione di due tipi ideali di struttura. Vale la pena sottolineare che non si tratta di modelli né buoni, né cattivi di organizzazione, così come è importante aggiungere che nessuno di essi si presenta nella forma descritta in Emilia-Romagna o in altre regioni d'Italia. Va detto infine che mentre ogni Comandante intervistato ha mostrato di condividere aspetti ora dell'uno, ora dell'altro dei due schemi che



seguono, nessuno di essi - e tanto meno chi ha svolto la presente ricerca - auspica che la situazione evolva fino a coincidere con una delle due configurazioni organizzative in questione.

Per evitare ogni fraintendimento si può affermare che si è voluto soltanto mettere a punto uno strumento di misura, utile per inquadrare una certa situazione.

La costruzione degli schemi che seguono è stata ottenuta a partire da una dicotomia centrale (azione della P.M. volta prevalentemente a far rispettare delle norme/azione della P.M. volta prevalentemente ad agevolare la risoluzione consensuale di alcuni tipi di conflitto). Successivamente si è arricchito lo strumento individuando numerose altre dicotomie (scelte sulla base della loro criticità secondo il parere di chi ha svolto la ricerca) e disponendone gli elementi in modo che si determinassero due universi organizzativi non contraddittori. Tutti gli elementi utilizzati - è importante rilevarlo - sono stati "estratti" dalle interviste svolte, così che il prodotto finale può essere considerato come una estremizzazione dei concetti esposti dai Comandanti.

Naturalmente si tratta di un insieme di opposizioni di tipo ideale (come quella tra repressione e prevenzione), dato che ogni Comandante sa bene che la sua azione è condizionata da ambedue le esigenze messe in evidenza. Il punto è proprio questo: individuando con maggiore precisione i due estremi è possibile capire di più, e cioè non solo che si opera "tra" due poli, ma a che "distanza" dall'uno e dall'altro.

Come si è appena detto, la dicotomia centrale da cui si sono prese le mosse permette di individuare un continuum i cui estremi sono costituiti, da un lato, da una visione per cui il compito principale della polizia municipale consisterebbe nel vigilare affin-

ché un certo insieme di norme siano esattamente osservate dai cittadini (idea burocratico-formale) e, dall'altro, dalla convinzione per cui fra agenzie di servizio sociale e agenzie di repressione esisterebbe uno spazio per una struttura dedita alla risoluzione di conflitti la cui origine, dimensione e rilevanza sono di carattere locale e territoriale (idea consensuale-sostanziale).

### **2.3. Il modello burocratico-formale**

Il tipo organizzativo connesso all'impostazione burocratico-formale è orientato verso la vigilanza affinché un certo corpus di norme venga osservato dai cittadini. Tale attività prevede, tendenzialmente, l'applicazione di sanzioni come strumento irrinunciabile dell'azione e una predisposizione ad enfatizzare il ruolo del Corpo in materia di polizia giudiziaria e di polizia di pubblica sicurezza. Tutto ciò potrebbe comportare una diversa collocazione istituzionale del Corpo stesso che potrebbe essere concepito come una vera e propria sesta forza di polizia, con specializzazione sulle tematiche locali e territoriali.

Una impostazione simile sottolinea una forma di legittimazione della polizia municipale basata sul suo far parte degli apparati dello Stato (sia pure di una struttura decentrata qual è l'amministrazione comunale). Un altro versante di legittimazione è poi costituito dalla costanza e dalla omogeneità dei criteri applicativi della legge. La conoscenza del contesto sociale locale e dei suoi problemi specifici trova qui il preciso limite di un'attività che usa i dati ambientali allo scopo principale di migliorare la sua efficacia repressiva.

La ricerca della maggiore efficienza possibile è, d'altra parte, l'architrave dell'intera strutturazione organizzativa. Maggiore efficienza significa che l'innovazione è orientata a individuare un rapporto sempre



migliore tra costi e benefici; che quando si parla di qualità si intende ragionare di come eliminare i difetti/sprechi del proprio agire, considerati prevalentemente dal punto di vista della struttura; che perciò la metafora aziendalistica è effettivamente appropriata; che da un punto di vista razionale nulla ostacola il massimo coordinamento/integrazione con le altre strutture simili presenti sul territorio regionale (con vantaggi evidenti anche sul versante della legittimazione del Corpo).

Efficienza significa inoltre puntare sulla massima conoscenza possibile di tecniche (cioè di complessi più o meno codificati di norme e modi di procedere elaborate allo scopo di svolgere una data attività) da parte degli agenti.

La specializzazione conseguente può essere governata solo da una attività direzionale accentrata, che si avvalga di una struttura intermedia di una certa rilevanza quantitativa e di un costante aggiornamento e addestramento dei quadri. I sistemi incentivanti saranno basati su rilevazioni quantitative e prevederanno significative gratificazioni di natura prevalentemente retributiva. Al personale, reclutato premiando caratteristiche conformi al tipo organizzativo delineato, verranno affidati i compiti privilegiando le esigenze della struttura rispetto a quelle degli individui, che pure saranno considerate (specie in rapporto alla specializzazione posseduta).

#### **2.4. Il modello consensuale-sostanziale**

Il tipo organizzativo coerente con l'idea consensuale-sostanziale è orientato alla risoluzioni dei conflitti, spesso minuti, che si presentano nel vivere quotidiano. Risolvere i conflitti significa soprattutto informare, indirizzare, prevenire, comporre. Le funzioni principali del Corpo tendono a essere definite in termini di attività di

polizia amministrativa e il Corpo stesso viene concepito come qualitativamente diverso dalle altre forze di polizia. Rispetto a queste più vicino ai cittadini, meno distinto dalla società civile.

La legittimazione proviene in questo caso dal basso, dall'essere la polizia municipale una struttura che conquista il consenso razionale dei cittadini. Ciò comporta, naturalmente, una attenzione meno marcata che nel caso precedente riguarda alla costanza e all'omogeneità dell'applicazione della legge, poiché l'enfasi è posta sui riflessi che le particolari condizioni ambientali - mutevoli per definizione - hanno sui comportamenti dei soggetti sociali. Quest'ultimo elemento si traduce in una marcata capacità di interrogarsi circa la missione da svolgere ora e qui, nella situazione e nel tempo specifici. Va da sé, quindi, che la conoscenza approfondita del contesto e dei suoi problemi è di capitale importanza.

Il principio ispiratore della strutturazione organizzativa è il servizio ai cittadini, il cui controllo sulle attività del Corpo è considerato di pari importanza a quello esercitato dalle altre istituzioni. L'innovazione è dunque orientata a migliorare la soddisfazione dell'utenza; della complessa tematica della qualità viene evidenziato il rapporto con il cliente, l'interpretazione dei suoi bisogni - anche di quelli impliciti -, il miglioramento dei canali comunicativi; la metafora aziendalistica è del tutto fuori luogo, dato che lo scopo dell'azione non è l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse, ma l'affermazione di valori di convivenza pacifica; inoltre in quanto l'attenzione verso il risultato prevale su quella relativa alle procedure ed ai processi operativi. Le forme di coordinamento sovra-municipale sono limitate alle attività di supporto, poiché coinvolgere la linea significherebbe pregiudicare la sua capacità di radicamen-



to nel contesto territoriale.

La figura che prevale nell'organizzazione non può che essere polivalente, con un livello di specializzazione non eccessivo.

La struttura, di conseguenza, tenderà al decentramento - con un corpo intermedio molto ridotto - e cercherà di valorizzare la partecipazione degli agenti nella determinazione delle decisioni. La formazione, cioè l'acquisizione di capacità più ampie di interpretazione della realtà, sarà privilegiata sull'addestramento, dato che agli operatori non si richiederà solo una preparazione giuridico-normativa o comunque tecnica, ma anche una capacità di analisi e risoluzione dei problemi, di comunicazione, ecc. I sistemi incentivanti dovranno utilizzare criteri qualitativi e gratificazioni più complesse di quelle esclusivamente retributive (ad esempio programmazione dei percorsi di carriera e coinvolgimento nella definizione degli obiettivi dell'organizzazione). L'affidamento dei compiti al personale si baserà innanzi tutto sulla capacità e la disponibilità dei soggetti a svolgere determinate funzioni.

### 3. DAI MODELLI ALLA DESCRIZIONE DELLA REALTÀ

In circa un terzo dei Comandanti intervistati si nota un orientamento generale più prossimo o leggermente attratto all'estremo che si è definito "modello burocratico-formale". Ciò che soprattutto accomuna i casi considerati all'interno di questo insieme è un'idea per cui la missione principale del Corpo consisterebbe nell'applicazione la più omogenea e neutrale possibile della legge. Di questa idea si colgono riflessi significativi ad almeno tre livelli: 1) per quanto riguarda la vigilanza contro le

infrazioni commesse dai cittadini, si riduce al minimo indispensabile la discrezionalità dell'agente nella interpretazione del fatto che dà origine al suo intervento; 2) per altro verso, l'attività di polizia amministrativa e quella di controllo vengono svolte in modo tradizionale e cercando di ridurre al minimo la portata degli interventi che si risolvono, essenzialmente, in accertamenti; 3) infine, anche per quanto attiene alla regolazione interna della vita del Corpo si considera che la legge lasci spazi di discrezionalità solo per l'organizzazione operativa dei servizi e non anche per la definizione e per l'articolazione locale della missione.

Da ciò non deriva però, meccanicamente, una corrispondenza assoluta ed omogenea con gli altri item richiamati nel primo modello. Anche perché non mancano significative divergenze di opinione tra i vari Comandanti di questo gruppo. La concezione che si ha della sanzione come strumento operativo, ad esempio, per la maggioranza ha una funzione fortemente dissuasiva in relazione tanto al soggetto colto in infrazione come al resto dei cittadini (e questo in coerenza con il tipo ideale), ed è quindi di applicazione pressoché necessaria ogniqualvolta si verificano atteggiamenti difformi alle norme. Significativa, per esempio, l'affermazione per cui < le norme costituiscono una griglia invalicabile dal momento in cui si svolge attività operativa, nel senso che se si deve arrestare una persona, non esiste la possibilità di non farlo; oppure se non si deve arrestare, non ci può essere un comportamento diverso... l'operatore su strada che... [registra] un'infrazione, non può fare altrimenti >.

Non manca tuttavia chi, pur all'interno di un'interpretazione piuttosto rigida della missione e nel quadro delle competenze di istituto, avverte la possibilità di agire operativamente in termini più preventivi che



repressivi. Interessante, in questo senso, l'interpretazione dei compiti relativi alla polizia stradale con la contrapposizione tra chi basa i controlli sul personale considerando il numero degli accertamenti di infrazione compiuti da ogni agente (< noi da alcuni anni possiamo contare sull'utilizzo dell'informatica, e allora questo controllo viene fatto... [in base] alle statistiche sull'attività contravvenzionale: noi... [controlliamo per] ogni vigile quante contravvenzioni ha fatto, dove sono state fatte, ecc. >); e chi, al contrario, opera con una impostazione di carattere preventivo anche su temi emotivamente scottanti - e sui quali l'opinione pubblica è più attenta - come quelli connessi agli incidenti stradali all'uscita dalle discoteche.

Nel gruppo in esame è diffusa la consapevolezza della conflittualità nei rapporti tra la polizia municipale ed i cittadini (< rispetto ad altre professioni quella dell'operatore della polizia municipale porta con sé un grosso handicap che è quello che il rapporto che si instaura con il cittadino non è un rapporto positivo...>). La conseguente ricerca di rilegittimazione del Corpo è coerente con il tipo organizzativo ideale sopra descritto, con il tentativo di utilizzare a questo fine l'autorità dello Stato. Si chiede infatti allo Stato di codificare in modo più preciso le competenze affidate, offrendo in cambio un'applicazione la meno discrezionale possibile delle norme da esso emanate. Da osservare, in collegamento con questo punto, che alcuni Comandanti hanno addirittura espresso l'opinione che andrebbero rimossi i limiti attinenti le funzioni di polizia giudiziaria e di polizia di pubblica sicurezza (la prima può essere esercitata dagli agenti di polizia municipale solo nell'ambito territoriale dell'Ente di appartenenza e durante il servizio mentre la seconda è di tipo ausiliare e può essere legittimamente attuata solo a seguito di un particolare procedimento pre-

visto dalla legge). Si afferma infatti che < in quanto ai compiti la legge quadro è limitativa perché non prevede compiti che oggi, purtroppo, sarebbe necessario... [svolgere]; per esempio, non è possibile che l'agente di polizia municipale sia un agente di polizia giudiziaria a tempo, cioè [solo] durante il servizio...>; oppure si rileva che < la qualifica di ausiliario di polizia di pubblica sicurezza dovrebbe essere eliminata... per creare una qualifica propria di polizia locale, che dovrebbe racchiudere tutte le funzioni di pubblica sicurezza >. Non può dunque stupire che gli stessi Comandanti vedano con favore una trasformazione qualitativa del Corpo con una sua collocazione istituzionale come sesta forza di polizia o comunque alle dipendenze del Ministero degli Interni (< dovremmo essere inseriti fra le forze di polizia >).

Un altro aspetto coerente con il tipo organizzativo burocratico-formale può essere riscontrato nella scarsa conoscenza dell'ambiente circostante. Interrogati sui problemi del territorio, i Comandanti del primo gruppo hanno sottolineato gli aspetti che hanno a che vedere con il proprio operato, e in questo senso, il traffico, l'abusivismo commerciale, l'inquinamento, la microcriminalità hanno un posto di rilievo nell'elencazione fatta. La città, potrebbe dirsi, è vista attraverso gli occhi dell'istituzione di cui si fa parte. Scarsamente presenti analisi più ampie dell'ambiente esterno che tengano conto, ad esempio, della storia locale e dei profili economici, sociali e politici del territorio di pertinenza.

Per i Comandanti in esame l'efficienza è senza dubbio un valore forte ed un obiettivo da raggiungere, in una logica dove la riqualificazione del Corpo è affidata al miglioramento interno dei processi operativi. Fare meglio è concepito, prevalentemente, come fare in meno tempo ed a minore costo. Da notare che - forse a causa



di vincoli oggettivi e comunque di non facile rimozione - queste indicazioni si traducono solo assai raramente in effettive realizzazioni. Ad esempio sono scarse o addirittura assenti le risorse interne impiegate nel controllo dei meccanismi operativi, così come le consulenze esterne di analisi dell'organizzazione e della qualità del servizio, ecc. Spesso, dunque, solo l'introduzione dell'informatica ha fatto da supporto alla razionalizzazione organizzativa.

Interrogati sulla convenienza o meno di mantenere il principio della municipalità e sulla possibilità di costituire un coordinamento regionale della polizia municipale, i Comandanti in questione hanno esposto opinioni non coerenti con il tipo ideale più sopra descritto. Se da un lato la quasi totalità si è espressa in favore della costituzione di un organismo di livello regionale che abbia insieme a funzioni di staff (formazione ed aggiornamento del personale, consulenza giuridica, ecc.) funzioni di elaborazione di scelte strategiche che diano uniformità all'operato di tutti i Corpi regionali, dall'altro si afferma la necessità di mantenere il principio della municipalità in quanto esso consentirebbe di meglio garantire la tutela degli interessi locali (< la municipalità è positiva perché noi dobbiamo prendere in considerazione gli interessi locali e solo quelli; la Regione potrebbe [comunque] dare degli input generici, ma non può conoscere i veri problemi delle città o dei paesi. A livello regionale dovrebbe esserci un organismo per l'interpretazione delle norme, per... [contribuire a] creare omogeneità [di comportamenti della P.M.] >). Vengono comunque avanzate proposte di portata più limitata quali l'associazione dei Comuni con meno di sette agenti l'uno e, ancora, il coordinamento dei Corpi a livello provinciale.

Circa il principio della specializzazione,

che come si è visto dovrebbe essere uno dei principali cardini dell'assetto organizzativo delle strutture che fanno riferimento al primo modello presentato, la ricerca non ha consentito di rilevare dati sufficienti per fornire informazioni attendibili. Sembra comunque utile approfondire, seppure minimamente, l'argomento.

Assai spesso nelle interviste i Comandanti hanno parlato della necessità di una maggiore specializzazione per sottolineare che gli agenti devono essere più capaci di operare efficacemente e con efficienza. Questo modo di usare il termine 'specializzazione' è però inesatto e può indurre una certa confusione. Infatti la specializzazione è un processo particolare che consiste nell'acquisizione della massima padronanza possibile di un certo insieme di tecniche sperimentate in un campo specifico e tendenzialmente ristretto. Essa presuppone perciò che a monte sia determinata un'attenta divisione del lavoro e si può anzi affermare che più accentuata è la suddivisione dei compiti, maggiori sono le possibilità di specializzare nello svolgimento dei compiti stessi alcuni elementi o componenti della struttura.

Il vantaggio di una politica di questo genere consiste nel consentire alla organizzazione nel suo complesso un controllo molto ampio della situazione ambientale. Lo svantaggio è che l'organizzazione tende però a disintegrarsi, o per lo meno a funzionare per compartimenti stagni. Per questo motivo alla specializzazione si associano spesso opportune misure di despecializzazione (di solito la presenza di un consistente corpo intermedio di funzionari in grado di garantire la comunicazione e il coordinamento tra i diversi segmenti organizzativi).

E' proprio a partire da queste considerazioni che appare difficile una precisa descrizione



delle tendenze in atto nei Corpi di polizia municipale dell'Emilia-Romagna. Infatti, se si esclude la costituzione di alcune unità operative centrali dedite a particolari funzioni (polizia annonaria, edilizia, giudiziaria, ecc.) - fenomeno che di per sé è un indicatore troppo debole del livello di specializzazione perseguito - e se si sconta una certa imprecisione del linguaggio correntemente usato (per cui, come appena detto, specializzarsi vuole dire lavorare bene) non si dispone, in una ricerca del tipo di quella qui presentata, di elementi certi di giudizio sulla questione in esame. Per averli occorrerebbe un'analisi organizzativa vera e propria, che non sia centrata prevalentemente sulle percezioni di alcuni attori, ma su più fonti di rilevazione dei dati.

Proseguendo nell'analisi del primo gruppo dei Comandanti, si può osservare come una particolare enfasi venga posta sulle attività di addestramento piuttosto che sulla formazione. In generale i corsi sono di breve durata, saltuari, riferiti quasi esclusivamente alle materie tecniche. I Comandi delle maggiori città si appoggiano ai centri di formazione del Comune rispettivo. Come complemento di essi oppure in sostituzione, esiste un'attività di aggiornamento consistente nella distribuzione di circolari interne, preparate dai quadri superiori della struttura, allo scopo di divulgare le novità legislative. Anche l'addestramento necessario per l'inserimento dei nuovi agenti è affidato, per lo più, a pratiche di affiancamento agli agenti più esperti.

La metafora aziendalistica non è usata in modo completo, né il modello delle strutture private volte al profitto sembra essere il riferimento principale dei Comandanti in questione. Non vi è però dubbio che il forte riferimento culturale al tema dell'efficienza - con una particolare attenzione al punto di vista interno della struttura - sia collegato al diffondersi di approcci organizzativi svi-

luppatisi soprattutto all'interno delle imprese produttive.

Al tipo organizzativo che risponde all'idea consensuale-sostanziale si avvicinano, in maniera più o meno netta, i due terzi restanti dei Comandi interessati da questa parte della ricerca. La maggioranza dei Comandanti di questo gruppo ritiene che l'obiettivo primario del Corpo dovrebbe consistere nell'offerta di servizi alla cittadinanza relativamente ad un insieme di problemi quotidiani che non trovano risposte nell'azione di altre agenzie o istituzioni perché fuori dalle loro competenze e dal loro raggio d'azione (< la funzione della polizia municipale è una funzione di servizio il cui fine consiste nel ricercare ed attuare soluzioni o interventi che risolvano i problemi... [che diano soddisfazione ai] bisogni presenti in un determinato momento storico >). La vigilanza, quindi, è tendenzialmente intesa come strumento per la ricerca dei bisogni della popolazione e come modo di avvicinamento alla realtà locale (< se i servizi... [della P.M.] non sono solo orientati al centro storico o ai problemi del traffico, vuole dire che l'attenzione delle circoscrizioni potrà focalizzarsi su quei piccoli problemi che sono sentiti dalla cittadinanza come [rilevanti]... ai quali non risponde nessuno, né la questura, né i carabinieri >). Un'attenzione particolare viene data alle attività di informazione, di indirizzo e quindi anche di prevenzione. Naturalmente, lo strumento sanzionatorio rimane pur sempre di indispensabile utilizzo di fronte a comportamenti difformi alle norme, ma sempre all'interno di uno sforzo per rafforzare i profili preventivi dell'operato.

La maggioranza dei Comandanti di questo gruppo è dell'opinione che andrebbero privilegiati i compiti attinenti la polizia amministrativa circoscritti territorialmente a livello locale. Per alcuni < occorrerebbe



addirittura rendere esplicita la scelta per una competenza prioritaria o perfino esclusiva del Corpo nell'area di polizia amministrativa; nelle materie, cioè, in cui la funzione di polizia è immediatamente legata alle competenze istituzionali dell'Ente Locale >. Le altre funzioni del Corpo vengono accettate solo in quanto utili strumenti giuridici per il legittimo e compiuto esercizio del compito istituzionale di polizia locale. Si sostiene, ad esempio, che la funzione di polizia giudiziaria sia < un'attività complementare... [essa] non è un compito nostro ... [perciò] mi sono sempre opposto a costituire una squadra speciale >; ed anche che la polizia municipale non è < organo deputato... al controllo della criminalità; forse sarebbe opportuno che essa intervenisse sulla microconflittualità del vivere quotidiano, ma per altri problemi non abbiamo le competenze, né la preparazione tecnica e professionale >.

Perciò, al contrario del gruppo precedente, non viene ravvisata una particolare esigenza di adeguamento della normativa vigente e si condividono le scelte del legislatore sia relativamente all'ausiliarità della funzione di polizia di pubblica sicurezza, sia per i limiti imposti alla funzione di polizia giudiziaria. Una parte dei Comandanti in questione sottolinea anche che la polizia municipale svolge un ruolo di tutela della sicurezza pubblica (e non solo di pubblica sicurezza, competenza attribuita prevalentemente ad altre forze dell'ordine) nell'espletamento quotidiano dei compiti previsti dalla legge (< come operatori di sicurezza pubblica - è questo il termine corretto - possiamo dare tantissimo alla cittadinanza; [infatti], se si considera la pubblica sicurezza solo in senso stretto... [la polizia municipale] opera poco (sorveglianza allo stadio, ecc.); ma in senso largo... [va considerato che] quando un agente di polizia municipale passeggia sulla strada già sta operando per la sicurezza pubblica >).

La sicurezza viene qui intesa come rassicurazione sociale: controllare il traffico ed il commercio, vigilare un parco pubblico, svolgere insomma le competenze legalmente attribuite, sono di per sé attività che contribuiscono a diminuire la sensazione di abbandono che i cittadini accusano di fronte alle istituzioni.

Anche per il secondo gruppo di Comandanti - ma stavolta in contraddizione con il modello ideale prima delineato - si nota una conoscenza piuttosto parziale dei problemi dell'ambiente locale in cui si opera. Vengono riconosciute come emergenze solo quelle che si incontrano nel proprio operare: la viabilità, l'abusivismo commerciale, l'inquinamento ambientale, la microcriminalità. Scarsi i riferimenti al contesto storico-sociale della città e alla sua evoluzione.

Per la maggioranza dei Comandanti che fanno parte del secondo modello descritto la concezione della polizia municipale come polizia di servizio al cittadino rappresenta il criterio cardine dell'azione; criterio che ispira, se non il tipo organizzativo nel suo complesso, i diversi progetti ed i differenti obiettivi di volta in volta programmati. Si fa riferimento esplicitamente alla necessità di orientare l'attività nel senso di una ricerca continua dei bisogni della popolazione o, addirittura, all'esigenza di prevenire le domande sociali nei confronti della polizia municipale.

In alcuni Comandanti l'interesse si sposta fortemente verso il cliente, trovando in esso sia un indicatore privilegiato dell'efficienza dei servizi, sia una fonte di legittimazione distinta da quella derivata dall'essere un organo dello Stato. Tutto ciò dovrebbe comportare una notevole attenzione per il miglioramento dei canali comunicativi con l'utenza, che infatti è largamente presente nei Comandanti in que-



stione. Nonostante ciò, sembrerebbe che le azioni tendenti a concretizzare questa accentuata preoccupazione siano, anche se non inesistenti, spesso marginali nell'organizzazione complessiva del lavoro svolto. La comunicazione con la cittadinanza avviene infatti in modo abbastanza tradizionale ed è perlopiù orientata dall'alto in basso, per fare conoscere l'operato del Corpo agli utenti.

Diversamente che per il primo gruppo di Comandanti si avverte comunque uno sforzo per rendere più sistematica la rilevazione della domanda sociale. I canali più utilizzati a tale fine sono il rapporto (in alcuni casi diretto e continuativo) con le circoscrizioni e la raccolta delle informazioni pervenute alla centrale operativa del Corpo. Non è però molto chiaro se e come si operi per l'analisi approfondita dei dati così ottenuti.

Sono presenti, anche se non in tutti i Comandanti di questo gruppo, i riferimenti alla metafora aziendalistica, come modo di intendere la struttura stessa e come strumento concettuale che meglio di ogni altro può orientare l'azione volta ad ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili. Questa contraddizione con il secondo tipo ideale descritto, tuttavia, è attenuata da una costante preoccupazione verso il risultato piuttosto che per i processi operativi.

Per la quasi totalità dei Comandanti del secondo gruppo individuato il principio di municipalità andrebbe riconsiderato (anche se non abbandonato) alla luce di due ordini di considerazioni: da un lato si esprime una marcata preoccupazione per le condizioni di operatività dei Corpi nei Comuni più piccoli, dove non sempre esistono risorse sufficienti per fare fronte ai compiti. D'altro canto si ritiene che per offrire un servizio all'utenza improntato ai principi della qualità sia necessario garantire l'u-

niformità degli interventi nelle varie aree del territorio regionale (< Gli svantaggi [del principio della municipalità] sono più che altro per i Comuni piccoli perché con le loro risorse non possono fare fronte ad una realtà così complessa come quella odierna. Si dovrebbe arrivare ad un'organizzazione regionale per uniformare i comportamenti, le possibilità, le attrezzature di tutti i Comuni, anche se è una cosa molto difficile di attuare. >). Tutto ciò non comporta comunque un atteggiamento deciso, poiché gli stessi Comandanti ritengono che vada evitato uno svincolo totale dall'Ente Locale, in quanto gli interessi che ad esso fanno capo sono i primi da tutelare da parte della polizia municipale. Concretamente si propone la costituzione di un coordinamento delle attività a livello provinciale o regionale (e non già di organizzare il Corpo a questi livelli) allo scopo di contribuire al superamento della disomogeneità degli interventi tra Comune e Comune. Tale obiettivo dovrebbe essere perseguito in primo luogo attraverso lo svolgimento di attività di formazione per il personale; in secondo luogo attraverso la costituzione di una struttura centrale che dovrebbe fornire un'interpretazione normativa certa ed istruzioni operative omogenee per tutti; ed infine attraverso l'avvio di campagne mirate su obiettivi o problemi regionali prioritari.

Come già sottolineato più sopra, non è stato possibile valutare il tipo di politica organizzativa adottata in tema di divisione del lavoro e di specializzazione degli agenti. Il modello di riferimento non dovrebbe prevedere in questo caso una forte accentuazione di questi processi, con il vantaggio che la struttura dovrebbe integrarsi più facilmente e con lo svantaggio che l'organizzazione dovrebbe possedere una minore capacità complessiva di articolare la propria presenza nell'ambiente esterno. Quest'ultimo aspetto potrebbe essere controbilanciato con l'attivazione di qualificati



servizi di staff a disposizione degli agenti per affrontare le tematiche più specifiche. Naturalmente tutto ciò assumerebbe rilevanza solo nella prospettiva di un Corpo che, pur concentrandosi sulle funzioni di polizia amministrativa, intenda svolgere prevalentemente compiti di complessità crescente; in caso contrario la polivalenza non presenta particolari controindicazioni.

Le dimensioni dei Corpi sono la variabile principale che determina la possibilità di motivare il personale attraverso meccanismi di partecipazione alle decisioni. Infatti, è solo nelle strutture più piccole - prive di un settore intermedio rilevante - che il coinvolgimento degli operatori può avvenire con costanza e in modo diffuso, mentre nei Corpi maggiori le decisioni vengono inevitabilmente concentrate ai livelli più alti della gerarchia.

Quanto alla formazione potrebbe dirsi che ad una generale attenzione sul tema non corrispondono comportamenti omogenei. Alcuni Corpi organizzano corsi con cadenza periodica, mentre altri, pur autodefinendosi carenti in questa materia, non riescono a trarre da questo giudizio le dovute conseguenze operative. In ogni caso le attività tendono ad essere più di aggiornamento che di vera e propria formazione. Sono sporadici i corsi relativi a materie non tecniche, e cioè che tentino di dare strumenti per la ricerca e capacità di soluzione dei problemi piuttosto che offrire informazioni e dati sulla normativa. La stessa delicata questione dell'inserimento dei neo-assunti è risolta, nella maggioranza dei casi, in modo non dissimile da quello già discusso a proposito del primo gruppo di Comandi, e cioè tramite l'affiancamento delle reclute ad un agente più anziano o più esperto. Al di là di questi limiti, va comunque sottolineato che le strutture che prevedono la presenza di unità operative dedite alla formazione sono in generale appartenenti a que-

sto gruppo di Comandi e che esse, pur collocate di solito nelle città maggiori, svolgono anche un'importante ruolo di integrazione territoriale ponendosi come riferimento per le esigenze dei Corpi dei Comuni più piccoli della provincia.

Infine, per quanto riguarda i criteri per l'affidamento dei compiti agli agenti, si rileva una tendenza a privilegiare le motivazioni e le capacità soggettive piuttosto che le esigenze dell'organizzazione. E' difficile però valutare se a questa affermazione di principio facciano seguito comportamenti coerenti data la carenza di organico di cui si lamentano quasi tutti i Comandanti.

#### 4. UN APPROFONDIMENTO SPECIFICO: STRUTTURA GERARCHICA E FORMA DELL'ORGANIZZAZIONE

Come si è visto in precedenza ad ognuno dei modelli ideali di organizzazione corrisponde una lunghezza della catena gerarchica differente e, di conseguenza, una forma diversa dell'organizzazione. Nella realtà dei Corpi emiliano-romagnoli questa distinzione non è però avvertibile, per cui sembra opportuno approfondire il tema, al fine di fornire spunti di riflessione ulteriori per l'analisi delle strutture organizzative in esame.

A differenza dei sistemi di rappresentanza, la gerarchia è uno strumento di comando. In altri termini, per quanto essa possa trasmettere informazione anche nella direzione basso-alto, la sua funzione principale è la realizzazione della volontà del vertice. Non a caso la sua investitura procede sempre dall'alto. Perciò mentre il rappresentante è il fiduciario del rappresentato, il quadro gerarchico è lo strumento di chi



detiene la responsabilità di comando. Tutto ciò, naturalmente, in via di principio, dato che così come il rappresentante retroagisce sul rappresentato, anche il quadro gerarchico retroagisce sul vertice organizzativo e così come il primo tende a collegarsi ai suoi pari e a costituirsi in ceto, così avviene anche per il secondo. Tuttavia, ed è questo il punto, non vi è alcuna connessione diretta tra il grado di partecipazione (per non parlare impropriamente di democrazia o autoritarismo) in un'organizzazione e il rafforzamento della struttura gerarchica interna. Semmai la connessione opera in senso inverso.

La lunghezza della catena gerarchica è in diretta relazione con la parcellizzazione delle mansioni della base organizzativa: quanto più le attività vengono scomposte e i compiti si riducono a poche operazioni semplici, tanto più è necessario aggiungere gradi intermedi tra vertice e base, poiché occorre colmare un gap crescente tra attività di pianificazione e controllo strategico e attività meramente esecutive.

Ovvero, il vantaggio di una catena gerarchica molto allungata sta proprio in questo, che essa consente una maggiore scomposizione dei compiti e, quindi, una più marcata differenziazione e specializzazione delle funzioni. Il suo svantaggio è che si crea uno strato burocratico che rende meno agevole il flusso di informazioni e che tende a resistere ai cambiamenti dei processi e dei meccanismi operativi. Il secolare dibattito sui mali derivanti dall'eccessivo rafforzamento delle strutture burocratiche è molto istruttivo a questo proposito.

Fino ad un passato relativamente recente i modelli organizzativi prevalenti (desunti dalla struttura dei grandi eserciti e delle grandi imprese di produzione di massa) prevedevano un processo di progressiva scomposizione delle mansioni e il conse-

guente allungamento delle catene gerarchiche interne. Negli ultimi venticinque anni si sono invece andati affermando modelli organizzativi assai diversi.

La variabile che ha consentito di realizzare questo cambiamento è stata la disponibilità di nuove tecnologie, in grado di automatizzare tutte le mansioni più semplici e ripetitive, di gestire grandi masse complesse di informazioni e di concentrare gli interventi umani sulle anomalie o, comunque, sul controllo dei processi. Tutto ciò ha permesso di unificare, in una certa misura, attività esecutive e attività direzionali, già dai livelli più bassi dell'organizzazione. Questa ricomposizione ha permesso di rendere maggiormente consapevoli gli operatori circa gli obiettivi del lavoro, di restituire loro ampi livelli di autonomia decisionale, di sviluppare le capacità professionali e, in una parola, di consentire spazi di partecipazione alla vita organizzativa che in precedenza erano inimmaginabili. Naturalmente buona parte del ceto burocratico intermedio è risultato non più utile, dato che l'integrazione e il coordinamento delle diverse funzioni si è realizzato già ai livelli di base della struttura. Conseguentemente la forma dell'organizzazione, prima allungata, si è appiattita, con una minore distanza tra vertice e base. Questo fenomeno ha infine comportato notevoli vantaggi anche per la direzione strategica, non solo per la migliore comprensione dei problemi operativi che è derivata dal miglioramento dei flussi di comunicazione, ma anche perché non dovendo più controllare una massa poco consapevole di operatori ha potuto concentrarsi sugli orientamenti di fondo e sulla direzione di medio-lungo periodo. Sono questi i caratteri fondamentali che, con il tempo hanno permesso la creazione di vere e proprie reti organizzative in luogo delle vecchie grandi strutture centralizzate del passato.



Tornando ai Corpi di polizia municipale dell'Emilia Romagna c'è da notare che mentre nel primo modello ideale la forte specializzazione tecnica sembra richiedere la presenza di funzionari polivalenti sovraordinati rispetto agli agenti di base, il secondo modello dovrebbe consentire che l'integrazione delle diverse funzioni avvenga già al livello più basso. In questo modo la rinuncia al livello massimo di specializzazione potrebbe essere controbilanciata da una maggiore partecipazione alle decisioni da parte degli agenti e, conseguentemente, da una loro più marcata consapevolezza degli obiettivi, delle campagne, degli orientamenti, di volta in volta assunti dal vertice organizzativo.

### 5. ALCUNE RIFLESSIONI SULLE ATTIVITÀ EFFETTIVAMENTE SVOLTE

Per quanto la ricerca sia basata essenzialmente sulle opinioni dei Comandanti si è ritenuto utile somministrare una prima batteria di domande di controllo relative a ciò che effettivamente avviene nell'organizzazione. I Comandanti, quindi, sono stati invitati a dare la loro valutazione rispetto al modo in cui il Corpo si impegna nelle diverse attività. E' importante sottolineare però che queste valutazioni vanno prese con molta cautela, sia perché provengono dalla stessa fonte che deve essere controllata, sia per l'esiguità del campione (dovuta al fatto che l'indagine è di tipo qualitativo), sia infine perché queste domande sono state poste nell'ambito di una ricerca prevalentemente centrata sulle percezioni soggettive degli attori appartenenti al più alto livello della gerarchia dell'organizzazione piuttosto che su un'analisi condotta da un punto di vista esterno alla struttura stessa.

I dati emersi sono significativi in quanto mentre sul piano dell'interpretazione della missione sono ben distinguibili due gruppi di opinione (anche se posti su un continuum), dal punto di vista operativo le organizzazioni appaiono pressoché indistinguibili, non solo relativamente ai compiti effettivamente realizzati, ma anche come configurazione strutturale (dato che, peraltro, emergeva già nella descrizione precedente). Sembrerebbe perciò che le differenti interpretazioni fornite dai Comandanti circa la missione del Corpo influiscano solo assai parzialmente sull'attività svolta e sulla sua organizzazione. Ciò può essere dovuto a vincoli di tipo oggettivo-istituzionale o ad altri motivi ancora, ma comunque rappresenta un dato di fatto da cui partire nell'analisi (sia pure con le cautele prima esplicitate).

Qual è allora il modello organizzativo che si è affermato effettivamente? Dai dati di cui si può disporre (termometri somministrati agli intervistati, nei quali si richiedeva di descrivere l'impiego del tempo da parte del Corpo comandato e, anche opinioni come la seguente <...il Corpo... in atto orienta in modo particolare la sua attività verso i servizi di regolamentazione del traffico e della viabilità, tralasciando in buona parte quelli che sono i compiti di vera e propria polizia urbana e annonaria, come peraltro avviene pressoché in tutta Italia >) emerge che, relativamente alle funzioni affidate, la polizia municipale si continua ad identificare come polizia prevalentemente dedita alla regolazione del traffico stradale cittadino, mentre le altre attribuzioni appaiono tutte molto meno marcate.

Ciò è particolarmente significativo se solo si tiene presente che le diverse opinioni dei Comandanti riguardo alla missione della polizia municipale si riferiscono prima di tutto - come si è visto più sopra - alla prio-



rità da assegnare a questa o a quella delle funzioni in realtà meno svolte dal Corpo. Pertanto questo dato segnala sicuramente una insoddisfazione generale circa l'attività principale che caratterizza il Corpo stesso.

Questa insoddisfazione (ed è il secondo dato da sottolineare) ha determinato un tentativo di riqualificare la funzione di polizia stradale, sviluppando in maniera assai marcata l'educazione stradale, che infatti impegna una quota rilevante delle risorse. Ciò non può che essere considerato un dato positivo e importante che investe la generalità dei Corpi a livello regionale.

D'altra parte questa vocazione ad interpretare in maniera non esclusivamente repressiva i propri compiti sembra essere confermata dalla quota di risorse che i Comandanti - sia appartenenti al primo gruppo prima identificato, sia del secondo gruppo - impiegano per le attività di prevenzione, innovative o comunque orientate alla risoluzione dei problemi in modo non tradizionale. Tali attività assorbono infatti una quota significativa del tempo e delle forze dei Corpi di polizia municipale dell'Emilia Romagna.

Un'ulteriore notazione può essere suggerita dall'analisi della funzione di polizia amministrativa che, nonostante le innovazioni nella legislazione finanziaria (Tosap) e in quella riguardante la tutela ambientale, continua a concentrarsi prevalentemente sulle materie tradizionali (controllo sulle attività commerciali e dei pubblici esercizi). Unito alle considerazioni sul peso della funzione di polizia stradale, questo dato deve fare riflettere circa l'importanza che ancora riveste il principio della municipalità come punto di riferimento dell'organizzazione del Corpo.

Un ultimo elemento che può essere sottolineato riguarda alcuni indicatori iniziali

relativi allo status del Corpo. A questo proposito si può notare, da un lato, che il Corpo accetta di buon grado la collaborazione con le altre forze dell'ordine, le quali evidentemente gradiscono questo livello di impegno. Dall'altro, che i compiti che non richiedono un'alta professionalità - come la notificazione di atti pubblici - impegnano tutto sommato una quota assai modesta di risorsa tempo (per quanto nelle interviste siano stati sottolineati come elementi di disturbo rilevanti). Al contrario, i compiti di rappresentanza assumono in generale un'importanza notevole, il che costituisce un altro indicatore di status il cui valore simbolico non deve essere sottovalutato.

Spesso nel linguaggio comune ma anche in

## 6. LO STATUS DEL CORPO

quello degli operatori dell'organizzazione che qui stiamo analizzando si allude ad un conflitto nell'identità di ruolo della polizia municipale, dal quale deriverebbe, tra altri fenomeni, la profonda e marcata sensazione di inadeguatezza del Corpo rispetto delle nuove richieste sociali. Questa affermazione, anche se appare fondata in riferimento ad una tensione reale esistente, non è forse del tutto precisa. Sembra infatti più corretto inquadrare il disagio che oggi viene avvertito nella polizia municipale - e nei confronti di essa - entro una crisi di status del Corpo stesso (per status intendiamo qui una certa posizione sociale facente parte di un sistema di relazioni cui sono connessi determinati diritti e doveri espressi in norme). Le stesse divergenze rilevate nelle interpretazioni sulla missione dell'organizzazione sembrano rispondere più ad un problema di questo genere che non ad un conflitto sulle norme e sulle aspettative che su di essa convergono.

Su questo punto la ricerca evidenzia un



disagio degli attori del sistema analizzato soprattutto su due fronti distinti: in primo luogo la consapevolezza delle difficoltà crescenti del rapporto con i cittadini. La maggioranza dei Comandanti ritiene che la polizia municipale non goda di una buona immagine presso la popolazione; che essa sia vista solo come un organismo che ha lo scopo principale di accertare contravvenzioni; che non vi sia tra i cittadini una cognizione adeguata del lavoro svolto dal Corpo. Queste difficoltà emergono particolarmente nell'espletamento dei compiti attinenti la polizia stradale, funzione che comprende assai spesso attività di tipo sanzionatorio o che richiedono una professionalità minima (come il controllo sulle soste, ad esempio). In secondo luogo la tensione esistente all'interno dell'organizzazione stessa è molte volte attribuita al sentirsi centro di imputazione di funzioni, compiti ed attribuzioni non qualificanti professionalmente; e che comunque vengono affidati in quanto non accettati da altre forze dell'ordine o da altre istituzioni.

Benché queste percezioni negative circa lo status della polizia municipale fossero presenti da tempo, esse hanno assunto un rilievo crescente negli ultimi anni in collegamento con un fenomeno politico, da una parte, e con un fenomeno sociale, dall'altra, con effetti convergenti.

Dal punto di vista degli assetti istituzionali, si può osservare che la polizia municipale è strettamente collegata all'Amministrazione comunale, cioè alla struttura politica che attualmente è forse nel nostro Paese quella che gode del maggior grado di legittimazione da parte dei cittadini. Non solo, ma questo ampio livello di consenso popolare è stato causa - oltre che effetto - di un'ampia azione di riforma che ha aumentato il peso politico, i poteri, le attribuzioni del Sindaco e dell'ente comunale considerato nel suo complesso.

Se si considerano le cose da questo punto di vista, non si può non osservare che a questi cambiamenti non ha corrisposto un parallelo incremento dell'importanza assunta dai Corpi di polizia municipale. E' perciò possibile leggere l'attuale insoddisfazione dei Comandanti più come una rivendicazione - del tutto giustificata - di maggiore spazio all'interno di funzioni di governo locale in espansione che come una semplice ridefinizione delle competenze. E in ogni caso, se questa lettura è fondata, il principio di municipalità sembra - come infatti è nelle opinioni di tutti i Comandanti - un cardine irrinunciabile della organizzazione del Corpo.

Il fenomeno sociale sopra richiamato - che ha effetti simili a quello politico appena descritto - va analizzato a partire dal contesto di riferimento in cui il Corpo agisce. Parlare di polizia municipale implica infatti parlare inevitabilmente della città come scenario che fa da sfondo dell'agire dell'organizzazione. Ed è per tutti evidente come la complessità della vita cittadina sia notevolmente aumentata in questi ultimi anni, dato che le città hanno subito un cambiamento tanto rapido come profondo che ha interessato non solo il paesaggio urbano ma anche il genere e gli stili di vita della popolazione. Ma insieme alla complessità sopra richiamata è via via aumentata l'importanza della città sia come luogo privilegiato dove si producono gli eventi più rilevanti della vita socio-politica, sia come luogo di affermazione di una collettività differenziata ed il più possibile autonoma. Considerata in questi termini la città è il luogo nel quale si formano domande sociali nuove, che investono anche il tema della sicurezza e che lo rendono in gran parte non scindibile dagli altri aspetti della vita urbana. Pianificazione dello sviluppo urbano, della crescita economica, riqualificazione degli insediamenti esistenti, allarga-



mento delle opportunità, recupero delle aree di emarginazione, diventano sempre di più problemi non risolvibili se non dalla stessa comunità locale che li produce e che li conosce e, per altro verso, strettamente connessi non solo con il benessere dei cittadini, ma anche con l'idea che essi si formano di vivere o meno in una condizione di sicurezza.

In altri termini le competenze del governo locale si allargano, si approfondiscono, assumono ancora maggiore rilievo dal punto di vista dei cittadini. E questi ultimi, parallelamente, individuano nella polizia municipale - e non in altre forze dell'ordine, cui spontaneamente si attribuiscono funzioni diverse - un possibile referente affinché gli sviluppi appena descritti siano agevolati su un altro piano, quello del controllo, della regolazione minuta, di un primo - anche poco formalizzato - livello di istituzionalizzazione dei conflitti.

Il problema dello status della polizia municipale si pone così tra due poli: l'uno è costituito dalla condizione ereditata dal passato, con la prevalenza di compiti tradizionali in cui si crede sempre meno (polizia stradale su tutti) poiché appaiono sempre meno qualificanti e perché si allarga la consapevolezza che molto spesso le norme che si devono fare rispettare non regolano più in modo soddisfacente le materie cui si applicano (si pensi sempre al traffico cittadino e ai problemi più ampi delle carenze nell'organizzazione del trasporto delle persone e delle cose nelle città e tra le città). L'altro polo, che attualmente solo si intravede, è delineato da una spinta soggettiva - alimentata dal nuovo ruolo delle Amministrazioni locali - e da una oggettiva, proveniente dai cittadini, e consiste nell'assunzione di un ruolo sociale meglio definito e più significativo.



L'indagine svolta consente di mettere meglio a fuoco la figura - il chi è - dell'agente di polizia municipale nella seconda metà degli anni novanta in Emilia-Romagna.

I dati ricavati dall'indagine ci offrono il seguente profilo, che qui di seguito vogliamo tratteggiare sia nella sua dimensione statica che in quella dinamica, cioè delle tendenze in atto.

## CONCLUSIONI

*di Massimo Pavarini*

Il vigile urbano delle città della nostra Regione è prevalentemente un maschio, anche se la "femminalizzazione" del corpo è in progressiva crescita, fortemente dinamizzato verso un costante ringiovanimento; proviene da un ambiente familiare segnato da uno scarso livello di scolarità soprattutto se comparato con quello da lui conseguito; nella quasi totalità dei casi ha già svolto altri lavori prima di entrare a far parte del Corpo; ritiene poi l'impiego nella polizia municipale un miglioramento del proprio percorso professionale e si dichiara nel complesso soddisfatto del proprio lavoro. La soddisfazione per la propria attività professionale ci viene anche confermata da un dato che ci è stato ripetutamente esternato nei colloqui con i Comandanti secondo il quale l'indice di "mortalità" per dimissione tra gli addetti nelle polizie municipali è tra i più bassi registrati nel settore del pubblico impiego.

Ha scelto questa professione perché gli garantiva stabilità, ma anche perché la riteneva compatibile con altre sfere di vita, perché non particolarmente faticosa e nel contempo non eccessivamente sedentaria; certo se il "fascino della divisa" che questa professione comporta può avere sedotto

i maschi più giovani, la possibilità di contatto con porzioni di realtà più vaste di quanto un semplice impiego non possa dare ha attratto i più.

Soddisfatto nel complesso del lavoro, il nostro agente di polizia municipale dichiara di non nutrire particolari ambizioni di carriera anche perché confessa di essere alquanto dubbioso che in un futuro ravvicinato gli si potranno offrire occasioni concrete di mobilità verso l'alto. Non tanto interessato quindi a "fare carriera", egli mostra una più accentuata predilezione in favore di migliori condizioni di lavoro e di incentivi economici estesi all'intera categoria; se di sesso femminile, gradirebbe un livello più elevato di partecipazione alla determinazione degli obiettivi - anche solo settoriali - della organizzazione in cui lavora.

L'addetto alla polizia municipale si sente fondamentalmente un "impiegato" del comune più che un "poliziotto"; certo è consapevole che la divisa che indossa gli attribuisce autorità, ma gradirebbe che questa non venisse dalla cittadinanza intesa come solo attributo di una potere di polizia.

Questo primo profilo sostanzialmente positivo del proprio lavoro sembra però oscurarsi non appena l'operatore della polizia locale viene chiamato a riflettere sulla propria professione in una prospettiva temporale. Giudica peggiore di alcuni anni fa sia la propria professione sia la qualità dell'ambiente in cui opera, ma soprattutto avverte la complessiva inadeguatezza del proprio modo di operare di fronte all'emergenza di nuove problematiche: non solo i problemi del traffico, ma quelli posti dalla presenza degli extracomunitari, della microcriminalità e delle inciviltà quotidiane vengono sofferti come produttori di una domanda sociale diffusa di "intervento" che si rivolge spesso intransigentemente anche nei suoi confronti. E di fronte a que-



sta domanda egli si sente sostanzialmente inadeguato a fornire una risposta.

Si avverte pertanto una certa sofferenza dell'addetto alla polizia municipale quale riflesso di uno stato, sia pure iniziale, di crisi di identità professionale. L'immagine sociale della sua professione gli sembra in prospettiva minacciata su opposti fronti: da un lato si diffonde sempre più un giudizio sociale negativo del suo operare, in particolare perché la collettività tende a enfatizzare il solo aspetto "odiosamente" sanzionatorio di chi eleva le contravvenzioni; dall'altro lato, si rimprovera alla stessa agenzia di non agire repressivamente nei confronti delle altre e in parte nuove situazioni avvertite come produttrici di insicurezza sociale.

E' interessante osservare come la polizia municipale sia nel complesso consapevole di come le cose stiano rapidamente cambiando di fronte alle sfide poste dal governo della complessità urbana; ed essa è altrettanto consapevole di come la propria professionalità sia inevitabilmente chiamata a farsi carico del mutamento.

Da qui emerge l'atteggiamento più critico e severo da parte degli addetti alla polizia locale nei confronti dell'organizzazione complessiva del Corpo; si rimprovera così che la partecipazione alle decisioni sia decisamente scarsa; che l'unica dimensione rilevante della comunicazione interna sia quella normativa; che le opportunità che l'organizzazione offre di esprimere al meglio le capacità di ognuno siano ridotte; che insoddisfacenti siano gli strumenti di valutazione dell'efficacia dell'operatività e degli interventi; che sia carente infine l'attività di comunicazione verso gli utenti, intesa sia come corretta comprensione da parte dei cittadini di ciò che l'organizzazione può dare e di ciò che essi desiderano e si aspettano dall'offerta.

Nel complesso quindi una certa insofferenza nei confronti della dimensione organizzativa e burocratica del servizio, che viene riconosciuta inadeguata nel rispondere alle necessità di mutamento, anche se è evidente che la qualità e dimensione dei problemi organizzativi sia prevalentemente in ragione della dimensione dei comuni.

Si censura, così, che la formazione professionale risulti di carattere prevalentemente imitativo e mimetico nei confronti dei colleghi più anziani e da ciò consegua il prevalere di un atteggiamento adattivo della prassi vigente nei Corpi; che sia relativamente diffusa e radicata l'idea che l'attività di vigilanza urbana non si impari in un percorso formativo vero e proprio; che il criterio prevalente nell'attribuzione delle mansioni sia l'età e il sesso, piuttosto che le capacità individuali; che il percorso professionale sia pesantemente segnato da una notevole mobilità intersettoriale, che impedisce spesso l'acquisizione di specializzazioni professionali; che esista uno scarto sensibile tra le funzioni realmente svolte e la qualifica formale posseduta.

Insomma, in sostanza, una dimensione organizzativa misurata su un ruolo professionale e funzionale più rivolto al passato che al presente e soprattutto al futuro. In verità, questa censura potrebbe essere facilmente rilevata presso qualsiasi categoria del pubblico impiego nei confronti della propria organizzazione burocratica. Essa dice in sostanza assai poco: più interessante è invece cercare di intendere quanto questa avvertita inadeguatezza dell'organizzazione sia sofferta perché incapace di riaffermare l'originaria identità professionale della polizia municipale, ovvero sia riconosciuta come inadeguata nel produrre il necessario mutamento verso una diversa professionalità.

Dalla ricerca condotta tra gli agenti delle



polizie locali non abbiamo potuto rilevare una inequivoca propensione verso un'ipotesi innovativa ovvero verso un modello "nostalgico"; l'area delle posizioni intermedie e sfumate ci sembra la prevalente, come se dominasse un senso di incertezza diffusa.

Né, d'altra parte, quanto ci è stato possibile cogliere del profilo "ideologico" dell'agente della polizia municipale è in grado di suggerirci uno scenario più realistico di altri tra innovazione e conservazione.

Certo la visione del mondo della polizia municipale è più segnata verso un "modello di ordine" di quanto sia dato registrare in un campione medio di cittadini emiliano-romagnoli, ma non si può certo affermare che vi predomini una vocazione di tipo repressivo. La scelta professionale di vestire pur sempre una divisa, nonché l'esercizio di una professionalità necessariamente portata all'affermazione della legalità, segnano l'agente della polizia locale come portatore naturale di istanze disciplinari.

Egli è più sensibile della media dei cittadini alle letture eziologiche di tipo "etico": al primo posto nelle cause della devianza indica la crisi della famiglia e la crisi dei valori e solo in subordine le condizioni socio-economiche, operando pertanto un'inversione nella gerarchia rispetto al cittadino medio della nostra Regione (ved. Quaderni 2 e 5 di Città sicure); ma soprattutto, se giovane, indica tra le prime cause della criminalità la poca severità delle pene. E così rispetto agli strumenti e ai modi per combattere o limitare i fenomeni di devianza prevalgono nei giovani soprattutto maschi due opinioni abbastanza polarizzate: da un lato c'è chi crede nell'efficacia dei cambiamenti culturali, nella necessità di proporre socialmente modelli culturali positivi e il rispetto dei valori e, dall'altra, c'è chi si esprime favorevolmente

per l'incremento della sorveglianza, della repressione e generalmente per un indurimento del nostro sistema di giustizia. Ma, nel contempo, le generazioni adulte si differenziano meno al loro interno e propongono una graduatoria di soluzioni che va dalla creazione di nuovi posti di lavoro, alla proposizione di modelli culturali positivi e in particolare investono lo Stato della responsabilità di dare l'esempio.

Quindi, anche sotto questo decisivo profilo, tenuto nel dovuto conto alcuni ineliminabili tratti "vocazionali", gli agenti di polizia municipale ci appaiono sufficientemente "aperti" ad aderire a modelli funzionali diversi. Se questa prima valutazione di sintesi è corretta, allora ci sembra decisivo il ruolo che può essere giocato nella presente situazione di relativa fluidità e incertezza da parte di chi, per ruolo, funzione e competenza ha la possibilità di orientare e governare i processi di trasformazione funzionale ed organizzativa.

La rappresentazione dei Comandanti della polizia municipale della missione organizzativa del Corpo diventa così una variabile fondamentale nella valutazione prognostica del futuro di questa polizia.

La ricerca da noi condotta, nella necessità di fare emergere possibili polarizzazioni attraverso l'espedito euristico dell'analisi per tipi ideali, abbastanza sorprendentemente è in grado di convincerci che nonostante le inevitabili aporie e contraddizioni, una "idea" - per altro sufficientemente articolata - di che cosa "dovrebbe essere" la polizia locale c'è ed è maggioritaria su altre, la qual cosa non era affatto scontata.

Al tipo organizzativo che abbiamo convenzionalmente definito "consensuale-sostanziale" si avvicinano più o meno i due terzi del campione di Comandanti da noi intervistati. Questi convergono su un'idea di mis-



sione organizzativa della polizia locale segnata da alcuni attributi forti inequivocabilmente attratti ad un'ipotesi strategica favorevole ad un significativo mutamento delle funzioni e dell'organizzazione del Corpo. Ripercorriamo sinteticamente questi attributi "forti".

1) In primo luogo si ritiene che l'obiettivo primario del Corpo dovrebbe consistere nell'offerta di servizi alla cittadinanza relativamente ad un insieme di problemi quotidiani che non trovano risposte nell'azione di altre agenzie o istituzioni perché fuori dalle loro competenze e dal loro raggio d'azione. Andrebbero quindi privilegiati i compiti attinenti la polizia amministrativa circoscritti territorialmente a livello locale.

2) Un'attenzione particolare dovrebbe poi essere rivolta alle attività di informazione, di indirizzo e quindi anche di prevenzione. Naturalmente lo strumento sanzionatorio rimarrebbe pur sempre indispensabile, ma all'interno di uno sforzo per rafforzare i profili preventivi dell'operato. Insomma la polizia municipale dovrebbe svolgere un ruolo di tutela della sicurezza pubblica (e non solo di pubblica sicurezza, competenza attribuita prevalentemente ad altre forze dell'ordine).

3) La sicurezza viene quindi intesa come assicurazione sociale: controllare il traffico ed il commercio, vigilare un parco pubblico, svolgere insomma le competenze legalmente attribuite, sono di per sé attività che contribuiscono a diminuire la sensazione di abbandono che i cittadini accusano di fronte alle istituzioni.

4) Per la maggioranza dei Comandanti la concezione della polizia municipale come polizia di servizio al cittadino rappresenta il criterio cardine dell'azione; criterio che ispira, se non il tipo organizzativo nel suo

complesso, i diversi progetti ed i differenti obiettivi di volta in volta programmati. Si fa riferimento esplicitamente alla necessità di orientare l'attività nel senso di una ricerca continua dei bisogni della popolazione o, addirittura, all'esigenza di prevenire le domande sociali nei confronti della polizia municipale.

5) Il principio di municipalità andrebbe di conseguenza riconsiderato (anche se non abbandonato) alla luce di due ordini di considerazioni: da un lato in ragione delle condizioni di operatività dei Corpi nei Comuni più piccoli, dove non sempre esistono risorse sufficienti per fare fronte ai compiti; d'altro canto in ragione di un servizio all'utenza improntato ai principi della qualità per garantire l'uniformità degli interventi nelle varie aree del territorio regionale.

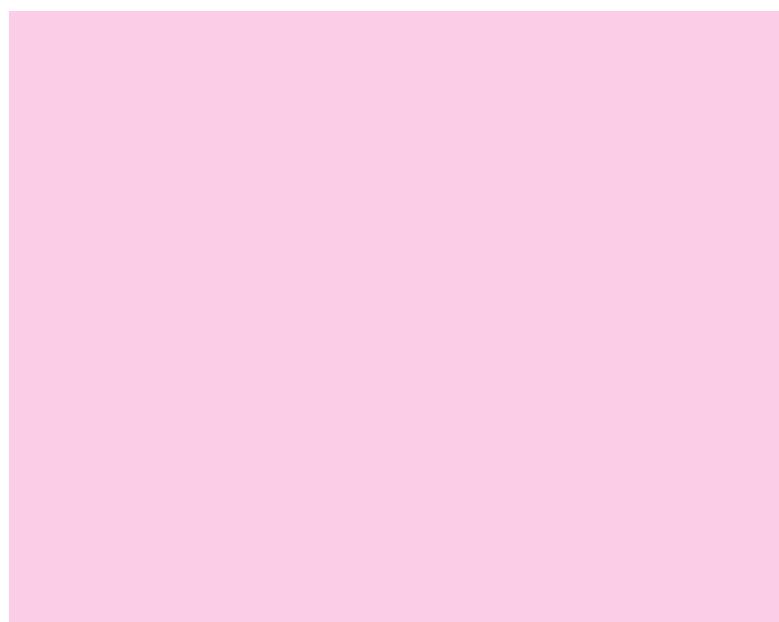
6) Emerge poi come essenziale la possibilità di motivare il personale attraverso meccanismi di partecipazione alle decisioni. Andrebbero comunque sempre privilegiate le motivazioni e le capacità soggettive piuttosto che le esigenze dell'organizzazione, anche se si riconosce che solo nelle strutture più piccole - prive di un settore intermedio rilevante - il coinvolgimento degli operatori potrà avvenire con costanza e in modo diffuso, mentre nei Corpi maggiori le decisioni verranno inevitabilmente concentrate ai livelli più alti della gerarchia.

A fronte del predominare tra i Comandanti di un'idea di ruolo della polizia locale ricettiva alle istanze del mutamento, la ricerca ha però potuto registrare che le differenti interpretazioni fornite dai Comandanti circa la missione del Corpo influiscono assai parzialmente sull'attività svolta e sulla sua organizzazione. E' dato in altre parole registrare una effettiva diffi-



coltà di tradurre sul piano dell'operatività la volontà di governare il processo di trasformazione verso una nuova identità professionale.

La ricerca condotta non è in grado di fornirci ulteriori informazioni. Per quanto sotto plurimi profili insoddisfacente, ci sembra comunque che qualche cosa di nuovo essa sia riuscita ad indicarci, quantomeno nel senso: a) di una disponibilità effettiva della polizia municipale ad un processo di rifondazione di una nuova missione e conseguente professionalità; b) di una consistente potenzialità ad essere protagonisti di questo processo; c) di una apprezzabile sensibilità nella intuizione delle nuove domande sociali a cui la nuova professionalità dovrà rispondere; d) ed infine di una sofferta difficoltà di traduzione operativa di questa volontà di mutamento funzionale.



Q U A D E R N I D I  
**Città sicure**

SUPPLEMENTO AL PERIODICO DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA "PROGETTO CITTÀ SICURE"

A cura della Presidenza della Giunta della Regione Emilia-Romagna

Presidente: *Antonio La Forgia*  
Direttore generale: *Piero Manganoni*  
Responsabile di progetto: *Cosimo Braccesi*  
Coordinatore scientifico: *Massimo Pavarini*