



La Polizia Locale dell'Emilia-Romagna: sviluppo e prospettive

36



città sicure 36

quaderni di

LA POLIZIA LOCALE DELL'EMILIA-ROMAGNA: SVILUPPO E PROSPETTIVE

A cura del
Servizio Politiche
per la sicurezza
e la Polizia Locale



Politiche
per la
sicurezza
e la polizia locale

 Regione Emilia-Romagna

Presidenza della Giunta
Viale A. Moro, 52 - 40127 Bologna

quaderni di città sicure 36

LA POLIZIA LOCALE DELL'EMILIA-ROMAGNA: SVILUPPO E PROSPETTIVE

A cura del
Servizio Politiche
per la sicurezza
e la Polizia Locale

Marzo/Aprile 2010

Gli autori di questo volume sono:

Gian Luca Albertazzi (paragrafo 2 del Capitolo 1, Parte I; Capitolo 1, Parte II);
Eugenio Arcidiacono (Capitolo 3, Parte I);
Cosimo Braccesi (paragrafo 2 del Capitolo 1, Parte II);
Matilde Madrid Ciafardini (paragrafi 5 e 6 del Capitolo 1, Parte I; paragrafo 6 del Capitolo 2, Parte II);
Gian Guido Nobili (paragrafo 3 del Capitolo 1, Parte II);
Rossella Selmini (Capitolo 2, Parte I);
Alberto Sola (paragrafi 3 e 4 del Capitolo 1, Parte I; paragrafi 4 e 5 del Capitolo 2, Parte II);

Hanno collaborato alla realizzazione del volume:

L'Istituto di ricerche sociali Doxa, che ha realizzato l'Indagine sulla Polizia Municipale in Emilia-Romagna commentata nel Capitolo 3 della Parte I;
Dino Gibertoni, che ha realizzato buona parte delle analisi dei dati presentati nel Capitolo 1 della Parte I.

Coordinamento generale:

Rossella Selmini e Gian Luca Albertazzi

Si ringraziano i responsabili delle strutture di Polizia Locale che hanno risposto alle rilevazioni annuali sulla Polizia Locale in Emilia-Romagna, gli amministratori, i responsabili e gli operatori di Polizia Locale dell'Emilia-Romagna che hanno reso possibile la ricerca presentata nel Capitolo 2 della Parte I.

città sicure quaderni di 36

LA POLIZIA LOCALE DELL'EMILIA-ROMAGNA: SVILUPPO E PROSPETTIVE

A cura del Servizio Politiche
per la sicurezza e la Polizia Locale

**Presidenza della Giunta
della Regione Emilia-Romagna**

Presidente: Vasco Errani
Capo di Gabinetto: Bruno Solaroli
Responsabile del Servizio: Rossella Selmini

Sito internet. <http://www.regione.emilia-romagna.it/sicurezza>



Politiche
per la
sicurezza
e la polizia locale



Indice

Presentazione	9
Vasco Errani	
Introduzione	13
Rossella Selmini e Gian Luca Albertazzi	
PARTE I: LA FOTOGRAFIA DELLA POLIZIA LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA	25
Capitolo 1 La Polizia Locale dal 2003 al 2008: un bilancio del cambiamento	27
Gian Luca Albertazzi, Alberto Sola, Matilde Madrid Ciafardini	
1. Premessa	29
2. Le strutture e la loro evoluzione	30
2.1 Le fasce orarie di erogazione del servizio	37
3. Il personale	40
3.1 Donne e uomini nella Polizia Municipale	43
3.2 Inquadramento contrattuale e carriere	45
4. Le dotazioni strumentali: quali strumenti, per fare cosa	48
4.1 Una polizia in movimento	48
4.2 I dispositivi di controllo	50
4.3 Proteggere, proteggersi, reprimere	53
4.4 L'innovazione informatica e digitale	55
5. Cosa cambia nelle attività della Polizia Municipale	57
5.1 Funzione di polizia stradale	60
5.2 Funzione di polizia amministrativa	62
5.3 Funzione di polizia giudiziaria	63
5.4 I servizi speciali	64
6. La Polizia Provinciale dal 2004 al 2008	64
Note al capitolo 1	69
Appendice al capitolo 1	70

Capitolo 2**Cosa fa la Polizia Municipale e come cambia la sua identità 85**

Rossella Selmini

1.	La ricerca sulla Polizia Locale nella Regione Emilia-Romagna	87
2.	Cosa fa la Polizia Municipale?	88
2.1	Frequenza e rilevanza delle funzioni	89
2.2	Attività consolidate e attività in espansione	91
2.3	Oltre le funzioni, verso la prossimità: le opinioni dei comandanti	92
2.4	Le opinioni dei responsabili politici sulle funzioni	94
3.	Le competenze delle polizie municipali tra routine e cambiamento sociale	97
3.1	Perché si esercitano attività non ritenute una competenza delle polizie municipali?	98
4.	Obiettivi e strategie nel lavoro delle polizie municipali	100
4.1	Gli obiettivi prioritari per i responsabili di struttura	100
4.2	Gli obiettivi prioritari secondo gli amministratori	102
5.	Il servizio di vigile di quartiere	103
6.	I progetti locali per la sicurezza	107
7.	La Polizia Municipale e gli altri attori sociali e istituzionali	108
7.1	Le funzioni esercitate in autonomia	108
7.2	Quando e con chi si collabora	109
7.3	I modelli di coordinamento nelle opinioni dei comandanti	113
7.4	Il ruolo della Regione	114
8.	Un'identità professionale in via di sviluppo	116
8.1	Polivalenza, specializzazione, o entrambe?	116
8.2	Le "due anime" della Polizia Municipale	118
9.	Riassumendo...	120
	Note al capitolo 2	123
	Appendice al capitolo 2	124

Capitolo 3**La Polizia Locale vista dai cittadini 135**

Eugenio Arcidiacono

1.	Premessa	137
2.	Le aree di intervento riconosciute alla Polizia Municipale e i <i>desiderata</i> dei cittadini	138

3.	L'esperienza dei cittadini con la Polizia Municipale	143
4.	Conclusioni	149
	Note al capitolo 3	152

**PARTE II:
POLITICHE E PROGETTI PER LA VALORIZZAZIONE
DELLA POLIZIA LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA** **153**

**Capitolo 1
La Legge Regionale 24/2003 e i contributi regionali** **155**

Gian Luca Albertazzi

1.	Premessa	157
2.	Il percorso normativo che porta alla L.R. 24/2003	158
3.	La Polizia Locale oggi secondo la legge regionale	159
4.	I finanziamenti regionali. Entità e tipologie	162
	4.1 Contributi per la promozione e l'istituzione dei corpi di Polizia Locale. Gli accordi di Programma	162
	4.2 I contributi ordinari periodici	166
5.	Conclusioni	168
	Note al capitolo 1	168

**Capitolo 2
Formazione, infrastrutture e nuove tecnologie
per la Polizia Locale in Emilia-Romagna** **169**

Cosimo Braccesi, Gian Guido Nobili, Alberto Sola, Matilde Madrid Ciafardini

1.	Premessa	171
2.	La Scuola interregionale e la sua qualificazione	172
	2.1 La Scuola interregionale di Polizia Locale	172
	2.2 Dalla formazione tecnico-professionale alla formazione al ruolo	172
	2.3 I valori professionali di riferimento	173
	2.4 Qualcosa di più sui tre documenti	174
	2.5 La qualificazione delle attività formative nel 2009	175
3.	Il sistema di rilevazione dei fenomeni di degrado urbano (Ril.Fe.De.Ur)	178
4.	La rete R3 per la radiocomunicazione digitale dell'emergenza, a standard Tetra	184
	4.1 Sicurezza	186
	4.2 Flessibilità	186
	4.3 Versatilità	188

Marzo/Aprile 2010

5.	Il sistema regionale di raccolta delle denunce e querele (Archimede)	190
6.	La raccolta dei dati Istat relativi agli incidenti stradali (MISter)	194
	Note al capitolo 2	199
<hr/>		
	Fonti statistiche	203
<hr/>		
	Bibliografia	205

Presentazione

di Vasco Errani

Negli ultimi anni l'attività delle Polizie Locali, e municipali in particolare, ha assunto una rilevanza, impensabile solo venti anni fa, nel governo della città. I motivi di questa accresciuta importanza derivano in primo luogo dal consolidamento del ruolo delle autonomie locali (Regioni e Comuni) nelle politiche di sicurezza urbana. La responsabilizzazione diretta dei sindaci e, su un piano di coordinamento generale, delle Regioni, la diffusione di attività e di programmi finalizzati al miglioramento della sicurezza urbana, la ridefinizione dei compiti di polizia amministrativa stabiliti con le riforme costituzionali del 2001 hanno reso evidente il ruolo significativo che queste forze di polizia giocano, a diversi livelli, nel contesto della sicurezza e nel governo complessivo dei problemi urbani.

Poco più di due anni fa, nella dichiarazione congiunta approvata dagli organismi dirigenti nazionali del Forum Italiano per la sicurezza urbana e di tutti i sindacati e associazioni delle polizie locali, questo ruolo importante delle polizie locali è stato ribadito in modo chiaro. In quella dichiarazione si afferma con chiarezza che “la Polizia Locale, municipale o provinciale, è il principale regolatore della vita di tutti i giorni nello spazio pubblico delle città e del territorio. Regola il traffico (...) tutela i consumatori e garantisce il rispetto delle regole del commercio, tutela l'ambiente, controlla lo sviluppo edilizio e contrasta l'abusivismo, presidia, prevalentemente a piedi, lo spazio pubblico per garantire sicurezza nelle città e nel territorio”. È questa funzione di regolatore della vita sociale (...) che la distingue dalle attività di controllo e repressione della criminalità e di tutela dell'ordine pubblico garantite principalmente dalle Polizie dello Stato.”

Alla crescita di questo ruolo delle polizie locali le Regioni hanno dato un contributo straordinario, anche grazie all'impulso che ci viene dall'applicazione del dettato costituzionale. Questo impulso si è tradotto, nella Regione Emilia-Romagna, nei principi e nelle attività previste dalla L.R. n. 24 del 4 dicembre 2003 “Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza”, che ha consentito di sviluppare *una politica regionale di sviluppo delle polizie locali* che si intreccia con le politiche già consolidate per la sicurezza urbana e che propone un suo modello di Polizia Locale, coerente con le affermazioni – appena richiamate – della dichiarazione congiunta e coerente con il sistema integrato di sicurezza che in questa regione è operativo già dalla fine degli anni Novanta.

Il volume che qui presentiamo cerca di dare conto dello sviluppo di questa politica regionale delle Polizie Locali ripercorrendo, sia attraverso i risultati di studi e ricognizioni, sia attraverso l'analisi dell'applicazione della normativa regionale, le trasformazioni e i risultati ottenuti in questo campo. Si vedono, in alcune delle relazioni presentate in questo volume – che potremmo definire anche il nostro Primo rapporto regionale sulle polizie locali – alcuni risultati di cui crediamo si possa andare orgogliosi. In primo luogo, il processo di associazionismo tra le strutture di Polizia Municipale e l'adeguamento agli standard previsti dalla legge regionale stessa. Oggi il 75% della popolazione emiliano-romagnola è servita, non da una miriade di piccole strutture frammentate sul territorio, ma da 42 corpi, in buona parte associati, dotati di strumentazioni tecnologiche all'avanguardia, inseriti in un circuito formativo efficiente e capillare. Dopo l'accorpamento delle strutture, infatti, i due settori nei quali riteniamo di aver raggiunto buoni risultati sono sicuramente quello delle dotazioni tecnologiche e quello della formazione professionale. Sulle prime, i numeri riportati in questo rapporto parlano da soli; sulla seconda, la costituzione della Scuola Interregionale di Polizia Locale, insieme alle Regioni Toscana, Liguria e al Comune di Modena, ha dato un impulso forte al miglioramento del sistema formativo regionale e oggi questa realtà formativa è un importante punto di riferimento, anche a livello nazionale, per la formazione di polizia. I dati riportati nel rapporto ci dicono anche che negli ultimi due anni in particolare, quando il processo di adeguamento agli standard si è fatto più intenso grazie al sostegno della Regione, gli organici di polizia hanno ricominciato a crescere, superando quella fase di difficoltà introdotta dai blocchi per le assunzioni di personale che si sono susseguiti nelle recenti leggi finanziarie nazionali. Dall'inizio del 2007 alla fine del 2008 gli operatori sono aumentati di 173 unità, recuperando in maniera importante sui deficit degli anni precedenti. In un periodo di tagli ai sistemi della sicurezza e al personale, è un risultato importante che va ricordato e che testimonia anche l'efficacia degli sforzi congiunti delle Città e della Regione insieme.

Tuttavia, numeri e tecnologie, senza un progetto di sviluppo e principi di riferimento, non ci porterebbero lontano. Questi processi di accorpamento, incremento e innovazione, funzionano soprattutto se sono sorretti da un'idea della polizia che vogliamo per le nostre comunità, se sono inseriti in un sistema coerente e integrato di sviluppo, e se si accompagnano ad un cambiamento culturale e organizzativo continuo. Funzionerebbero anche meglio, va detto, se fosse approdato ad un esito positivo il lungo processo di riforma a livello nazionale delle Polizie Locali, secondo i principi della proposta di legge nazionale che la nostra Regione, insieme a tutte le altre, all'ANCI, all'Upi e a tutti i sindacati di polizia, avanzò già nei primi anni del Duemila¹. Un progetto di legge che, per quanto la

¹ Si fa qui riferimento alla proposta di legge al Parlamento di iniziativa della Giunta regionale dal titolo "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate di sicurezza", oggi confluita, in maniera integrale o parziale, in alcuni progetti di legge in discussione in Parlamento.

strada della riforma della Polizia Locale si sia fatta negli anni assai tortuosa, noi abbiamo continuato a sostenere in tutte le sedi. E continueremo a farlo, convinti che quella proposta contenesse in sé le basi di un riconoscimento vero delle polizie locali e del loro ruolo e le fondamenta di un sistema di sicurezza integrato degno di un paese civile e moderno.

Quale che sia il destino della riforma nazionale della Polizia Locale, abbiamo comunque molto lavoro davanti a noi, per sviluppare ulteriormente l'insieme delle politiche regionali per le Polizie Locali. Rafforzare e migliorare il percorso intrapreso e individuare nuovi obiettivi da raggiungere, sono queste le sfide che ci attendono negli anni successivi. Oggi che la riorganizzazione delle strutture, l'innovazione tecnologica e la formazione sono un percorso avviato (ma ancora molto c'è da fare) dobbiamo cominciare anche a porci obiettivi di trasformazione e di crescita culturale delle strutture e degli operatori, a partire dai principi del Codice Europeo di Etica della Polizia, i cui valori devono diventare, per tutte le istituzioni interessate, i cardini dell'attività quotidiana. Migliorare il rapporto tra le Polizie Locali e le nostre comunità, anche attraverso strumenti di comunicazione diversa, è un'altra priorità, così come lavorare sugli aspetti di discriminazione sessuale che ancora esistono su questo piano, valorizzando il ruolo che le donne possono giocare nelle forze di polizia. I processi di cambiamento organizzativo e culturale, soprattutto nelle organizzazioni di polizia, sono lunghi e complessi, ma il modello che abbiamo scelto, quello della polizia di comunità, è sicuramente quello più consono non solo alla vocazione tradizionale delle Polizie Locali, ma anche a rispondere ai bisogni di una società che cambia e ai problemi che le nuove forme dell'insicurezza urbana fanno emergere, ogni giorno, nelle nostre città.



Introduzione

di Rossella Selmini e Gian Luca Albertazzi

Questo volume raccoglie la sintesi di alcune ricerche, di diverso tipo, condotte nel corso degli ultimi anni sulle Polizie Locali dell'Emilia-Romagna e presenta l'evoluzione normativa che esse hanno avuto nella nostra regione, insieme ad alcuni progetti che riteniamo di particolare interesse per la loro valenza su tutto il territorio regionale e che possono ben esemplificare il grado di innovazione raggiunto su alcuni versanti. È un lavoro che vuole dare l'idea del grande cambiamento che queste forze di polizia hanno conosciuto, soprattutto nel corso dell'ultimo decennio. La storia delle Polizie Locali è però ben più lunga e ha conosciuto fasi alterne. Nate come "guardie municipali" in periodi diversi nelle diverse città italiane già nel secolo scorso, pressoché abolite poi durante il periodo fascista e riapparso nel secondo dopoguerra con la denominazione di "vigili urbani"¹, nel corso dell'ultimo decennio la loro rilevanza nella gestione dei problemi della città è enormemente cresciuta, a causa di diversi fattori. In primo luogo, l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci ha rafforzato il ruolo – già rilevante nella storia italiana – delle città e conseguentemente delle polizie che in questo ambito spaziale si muovono in modo prioritario. In secondo luogo, la riforma costituzionale del titolo V della Costituzione nel 2001 ha dato nuovo impulso, anche grazie al riconoscimento di competenze regionali, alla loro crescita professionale e organizzativa. Altri importanti fenomeni sociali che hanno attraversato il paese nel corso degli ultimi vent'anni, come l'emergere della domanda di sicurezza da parte dei cittadini, la crescente localizzazione delle politiche di sicurezza stesse, la generale tendenza – tuttavia, come vedremo, non lineare – al decentramento di funzioni e compiti dal governo centrale ai governi locali, hanno fatto di queste forze di polizia uno degli attori principali del nuovo scenario della sicurezza urbana, sempre più costruito su una infrastruttura di controllo amministrativo del territorio e di prevenzione più che su interventi repressivi e penali.

Questo processo è stato particolarmente forte in Italia, più che in altri paesi dove esistono forze di polizia locali, come la Spagna e la Francia, perché qui il ruolo delle città è storicamente più forte nella scena politica e istituzionale e perché qui, più che altrove in Europa, fin dalla metà degli anni Novanta si è costruito un sistema di sicurezza locale quasi interamente governato dalle Città e dalle Regioni. Le Polizie Locali in Italia rappresentano – al 2003 – oltre il 20% del totale delle forze di polizia, contro il 6% della Francia e circa il 30% della Spagna dove, tuttavia, le competenze sono più limitate in confronto all'Italia.

¹ Questo percorso, piuttosto simile per tutte le città italiane, è ben descritto in un approfondito lavoro storico di Calandra e Teriaca (2008) con riferimento alla Polizia Municipale di Palermo.

Le polizie locali – e municipali in particolare – sono oggi un attore istituzionale sottoposto a forti pressioni e in continuo movimento. A questa fase espansiva – non tanto in termini numerici quanto rispetto alla loro rilevanza nelle politiche urbane e di sicurezza – appena descritta, si affianca oggi un tentativo di ridimensionamento, attuato attraverso una crescente assimilazione alle Polizie Nazionali ed una più forte sottomissione ai poteri del prefetto. Alcuni recenti interventi dei governi nazionali vanno infatti in questa direzione.

A tali pressioni esterne – risultato della dinamica conflittuale tra governi nazionali e governi locali e dalla politicizzazione della questione della sicurezza urbana – si accompagnano poi irrisolte tensioni interne, tra le due anime (e forse più di due) che da tempo caratterizzano queste forze di polizia e che ben mettono in luce la permanente ambivalenza di una professione in cerca di identità (Malochet, 2006: 51).

Da un lato, il modello della polizia di comunità basato su un approccio pro-attivo ai problemi della sicurezza e su un'espansione "generalista" delle funzioni, dall'altro una polizia urbana prevalentemente reattiva, che tende a riprodurre a livello locale il modello delle Polizie Nazionali. Una tensione riassunta nell'assimilazione della polizia locale da un lato alle figure degli "operatori sociali" e dall'altro ai "veri poliziotti" (Polizia di Stato e Carabinieri) che attraversa da tempo la crescita e il cambiamento delle Polizie Locali, restando, almeno in parte, un nodo irrisolto. Così come rimangono, almeno in parte, ancora irrisolte le tensioni tra l'essere forza di polizia a competenza generale con molti dei poteri a questa funzione connessi e l'essere al tempo stesso operatori della municipalità, con uno statuto giuridico equiparato a quello dei dipendenti comunali.

Sempre più spesso ricondotti nell'ambito del controllo prefettizio, ma ancora – e assai fortemente – legati ai sindaci, con la mediazione del coordinamento regionale, questi attori sono davvero in mezzo a fuochi diversi. Non stupisce allora che spesso i modelli siano differenti da città a città, da regione a regione e che l'insoddisfazione tra gli operatori sia diffusa, anche per la mancanza di un quadro normativo di riferimento moderno ed in grado di chiarire alcune questioni aperte.

Così la loro attività, indipendentemente da quale sia il quadro formale di competenze, può anche mutare abbastanza radicalmente a seconda di molti diversi fattori condizionanti. L'ambiente esterno, le caratteristiche del territorio, per esempio, condizionano fortemente il loro agire, trattandosi di polizie del territorio nel senso pieno del termine. L'operatore di polizia di un comune turistico, per esempio, può svolgere attività in buona parte diverse da quelle svolte dall'operatore di un piccolo comune montano, o le stesse attività vengono esercitate in maniera diversa, perché gli stessi problemi si declinano – sotto l'influenza di forze distinte – in maniera differente nei diversi contesti (Malochet, 2006: 35-36).

La domanda sociale di sicurezza che viene dal territorio condiziona poi enormemente l'offerta professionale, così come le decisioni del sindaco. Sono soprattutto questi

ultimi a determinare ruolo e immagine della Polizia Municipale, che da loro dipende, così che, nei limiti del quadro giuridico dato, molte diverse opzioni sono comunque possibili. Sindaci che optano per lo sviluppo di un diritto penale municipale² sosterranno coerentemente un ruolo della Polizia Municipale via via più repressivo e più simile a quello delle Polizie Nazionali. Al contrario, i sindaci che intendono la sicurezza urbana in chiave preventiva e come prodotto di politiche locali, che richiede pertanto di essere affrontata con mezzi diversi da quelli della sicurezza e dall'ordine pubblico, indirizzeranno i loro corpi di Polizia Locale in una direzione diversa, ribadendone la specificità e la differenza con le Polizie Nazionali. Il campo di attività delle Polizie Municipali sarà così circoscritto a quello della prevenzione nello spazio pubblico e alla gestione del disordine urbano o della piccola criminalità. La loro professionalità sarà maggiormente basata sulle capacità di relazione, di comunicazione e di soluzione dei problemi, sulla gestione del conflitto, sul dialogo con i cittadini e sulla collaborazione con le altre agenzie del governo locale e nazionale, mentre nel primo caso verranno privilegiati compiti di dissuasione e controllo del territorio.

Sono in definitiva sempre i sindaci a guidare i grandi orientamenti rispetto a questi due modelli – che raramente esistono, nella realtà della nostra regione e dell'intero paese, in modo puro – ma non vanno trascurate altre forze in campo: le Regioni, che negli ultimi anni, e soprattutto dalla riforma costituzionale del 2001, come si diceva, avendo acquisito una competenza specifica in materia di polizia amministrativa locale, hanno in misura sempre maggiore avviato processi di omogeneizzazione a livello regionale attraverso programmi, spesso molto estesi e ambiziosi, di riorganizzazione, di formazione professionale, di ampliamento delle strutture e di innovazione tecnologica, come quelli che vengono descritti in questo volume. Decisamente non trascurabili anche gli orientamenti interni, dei sindacati e degli apparati tecnici direttivi, soprattutto dei comandanti, che spesso resistono alle pressioni esterne rivendicando il loro ruolo di fornitori di un servizio pubblico, in cerca, spesso di un'emancipazione dalla tutela politica (Malochet, 2006: 49).

Di recente, come si diceva, anche le scelte normative e gli orientamenti nazionali hanno rafforzato il loro ruolo di direzione rispetto alle polizie municipali, introducendo elementi di novità e anche di conflitto.

A questo crescente interesse politico e istituzionale verso le polizie, locali e indubbiamente anche nazionali, non corrisponde un altrettanto ricco sviluppo della ricerca sul tema. Al contrario, la polizia rimane a tutt'oggi, perlomeno in Italia, un oggetto di studio inusuale e trascurato. La polizia, si è osservato di recente in uno dei pochi lavori dedicati al tema, “è stata sempre un oggetto quasi totalmente ignorato dalle scienze politiche e sociali” (Palidda, 2000: 9). Altrettanto rari sono, in Italia ma anche altrove, i lavori analitici e teorici sul concetto di polizia³.

² Secondo una efficace definizione data alle nuove forme di controllo amministrativo dissuasivo del territorio proposta da Rugariva (2008).

³ Per una riflessione sull'“oggetto-polizia”, v. Recasens i Brunet, 2003: 289 ss.

Le ragioni dell'arretratezza e della scarsa qualità della ricerca italiana in tema di polizia sono, in parte, le stesse che hanno segnato il nostro ritardo nella ricerca sociologica e criminologica di carattere empirico più in generale e su queste non è il caso di soffermarsi. Altre ragioni più specifiche dipendono dalla chiusura del mondo della polizia di fronte ai ricercatori, visti come "intrusi" e alla più generale impermeabilità di queste istituzioni da parte di altri soggetti e di fronte ad attività non tradizionali o non previste dalla legge (Deluchey, 2001: 59).

Nel settore delle Polizie Locali invece il panorama delle ricerche condotte comincia oggi ad essere più ricco. Negli ultimi anni si è sviluppata un'attività di ricognizione e rilevazione, in genere a livello regionale, della presenza e delle caratteristiche di base di queste forze di polizia (sesso, livello di istruzione, età, ecc.) che, pur non essendo definibile come ricerca, rappresenta un primo quadro conoscitivo su questa organizzazione di polizia. Altre ricerche più approfondite sono state realizzate, per impulso soprattutto delle Regioni, come quella che viene qui presentata nel capitolo II della prima parte. La scarsità di studi sulle Polizie Locali è comunque diffusa – anche a causa della assenza di polizie locali in altri contesti giuridici – nel resto d'Europa, con qualche rara eccezione⁴.

Gli obiettivi del fare ricerca sulla polizia possono essere molteplici, ed essi variano a seconda dei contesti e delle fasi storiche, oltre che, com'è evidente, dagli interessi e dalla natura dei promotori.

In via generale, la ricerca sulla polizia può essere finalizzata a problematizzare il concetto stesso di polizia, evitandone un uso scontato, ed evidenziando il carattere non unitario, ma sempre più frammentato e diversificato, delle sue funzioni. Buona parte dell'attività di ricerca condotta in questo campo, soprattutto nel contesto anglo-americano, è stata quindi finalizzata a cercare di capire quale sia la natura "reale" dell'attività di polizia: cosa fa la polizia e a quali funzioni sociali adempie, al di là delle definizioni formali e delle prescrizioni giuridiche (mantenere l'ordine, controllare la criminalità, investigare, ecc.). Questo ampio settore della ricerca sulla polizia si orienta quindi alla analisi dei comportamenti abituali degli agenti e degli ufficiali di polizia, delle loro culture professionali, con l'obiettivo di cogliere l'operatività quotidiana del loro lavoro. Esso sconfinava nell'analisi di quella che viene definita come discrezionalità della polizia, cioè quel margine di soggettività e di reinterpretazione delle norme giuridiche e regolamentari che esiste nell'applicazione quotidiana delle stesse e nell'impatto con la realtà sociale. Cogliere l'interazione tra regole legali e pratica quotidiana (Reiner, 1997: 1009) appare quindi una attività di ricerca estremamente utile sotto diversi punti di vista.

⁴ Tra queste si segnalano, per il tentativo di cogliere la novità delle funzioni di Polizia Locale nel nuovo contesto della sicurezza urbana, il lavoro di Monjardet (1999), la ricerca condotta da Chambon (1994) in undici città francesi, della quale l'autore non riporta però metodologie utilizzate e strumenti di ricerca, ma soltanto i risultati finali, e, analogamente, Malochet (2002), che, successivamente (2007) ha condotto un lavoro qualitativo molto approfondito, sempre nel contesto delle città francesi.

Un'ulteriore finalità della ricerca sulla polizia, di origine più recente, è quella che lega l'indagine alle sue implicazioni operative, alla razionalizzazione o valutazione dell'efficacia degli interventi, alla ricerca di nuove strategie operative o formative. Questa tipologia di ricerca è quindi strettamente ancorata a finalità politiche di riorganizzazione delle attività, per renderle più efficaci, o alla riforma legislativa e tende a svilupparsi sempre più di frequente all'interno della polizia stessa, o comunque negli ambiti istituzionali di riferimento⁵.

Dal punto di vista metodologico l'aspetto più problematico delle ricerche in questo settore deriva dalla scarsa visibilità della pratica quotidiana di polizia, che può essere colta solo, o principalmente, attraverso una metodologia di osservazione diretta. Condurre ricerche attraverso la metodologia dell'osservazione è però, soprattutto nel nostro paese, pressoché impossibile. I problemi sono molti e tutti ben noti: la chiusura del mondo degli operatori di polizia di fronte alla presenza del ricercatore, la scarsa trasparenza delle attività di polizia, la "segretezza" che caratterizza questo mondo, assai più forte in questo contesto che in altri. Tuttavia, gli studi di osservazione condotti⁶ hanno contribuito non poco alla conoscenza del modo di operare della polizia, della frammentarietà delle sue funzioni, delle regole informali che guidano i comportamenti, della interazione problematica tra regole e comportamenti operativi quotidiani.

Altri strumenti di ricerca utilizzati in questo campo sono le interviste, l'analisi di documenti interni alla organizzazione, o di altra documentazione esterna, ma raccolta dalla polizia stessa, in primo luogo le richieste di intervento dei cittadini, quando si indagano le aspettative sociali e le domande sociali verso la polizia. Queste metodologie appaiono meno fruttuose rispetto all'osservazione, in quanto implicano maggiori difficoltà nella ricostruzione dell'operato di polizia, che viene "filtrato" dal coinvolgimento diretto dei soggetti, ed offrono maggiori possibilità di offrire un'immagine preconfezionata del lavoro di polizia stessa, tuttavia spesso sono le uniche a cui è possibile ricorrere.

La ricerca sulla Polizia Locale non sfugge ad alcune di queste difficoltà: anzi, da un lato essa si presenta anche più problematica per la forte discrasia che esiste in questo caso tra funzioni definite per legge e prassi quotidiana, segnata la prima da una notevole vaghezza nella definizione di compiti e funzioni, la seconda da una varietà straordinaria di attività, in virtù della presenza costante su un territorio geograficamente delimitato e dalle crescenti aspettative delle comunità rispetto al ruolo degli enti locali nella gestione della vita cittadina. Da un altro lato, tuttavia, alcuni aspetti di "segretezza" e di chiusura – che abbiamo visto essere tipici delle polizie nazionali e che rappresentano ostacoli importanti alla ricerca empirica – nel caso delle Polizie Locali sono decisamente attenuati. Lo statuto di organo municipale, oltre che di for-

⁵ Secondo Palidda (2000: 22) questi due filoni di ricerca, caratterizzati da obiettivi e attori diversi, tendono sempre più ad avvicinarsi, al punto "da rendere ardua la distinzione tra ricerche sulla polizia e ricerche per la polizia (...)".

⁶ Per una rassegna, v. ancora Reiner (2000).

za di polizia, rende questa istituzione assai più aperta e permeabile dall'esterno anche per quanto riguarda la ricerca.

La nostra attività di ricerca sulla polizia, presentata in sintesi in questo volume, è partita da queste considerazioni e dal tentativo di superare il vuoto di conoscenze e le difficoltà metodologiche a cui abbiamo appena accennato. Dal 2003 la Regione ha avviato un'attività che non era finalizzata alla ricerca estesa sull'operato della polizia, ma ad una ricostruzione, anno per anno, di un quadro conoscitivo che ci consentisse almeno di sapere quanti operatori e con che caratteristiche agiscono sul nostro territorio, con quali strumentazioni e quali fossero le attività principali. Questa rilevazione, condotta ogni anno, ci offre oggi un quadro di sei anni di attività: una serie storica ancora ridotta, ma già sufficiente a consegnarci alcune informazioni importanti sui mutamenti avvenuti nel corso del tempo e sull'impatto che le politiche regionali hanno avuto. I risultati di questa ricostruzione sono presentati nel Capitolo I della Prima parte di questo volume. Il capitolo II invece è la sintesi di un'approfondita ed estesa ricerca che voleva superare il limite della mera ricognizione ed entrare nell'operato quotidiano della polizia stessa, cogliere opinioni di chi guida le strutture sul piano tecnico e di chi ne ha la responsabilità politica. I risultati principali di questa ricerca – condotta tra il 2005 e il 2007 in collaborazione tra Regione Emilia-Romagna e Scuola regionale di polizia locale, oggi Scuola Interregionale – vengono qui presentati nella loro versione definitiva, anche se per necessità di spazio alcuni aspetti di quella ricerca sono stati qui tralasciati⁷. Il capitolo III della Prima parte presenta invece i risultati di una inchiesta campionaria condotta tra i cittadini dell'Emilia-Romagna per cogliere opinioni, fiducia, forme di contatto tra la comunità emiliano-romagnola e le polizie locali. Anche questa tipologia di ricerca – che non indaga la polizia nel suo operare, ma la percezione che ne hanno i cittadini – è pochissimo diffusa nel nostro paese, mentre vanta una tradizione assai più consolidata in altri contesti, dove la ricerca sulla percezione e soprattutto sulla fiducia che i cittadini ripongono nelle forze di polizia sono considerate uno strumento fondamentale per orientare meglio il loro agire.

L'insieme di queste tre ricerche ci offre un quadro crediamo interessante su diversi aspetti delle polizie locali, e in particolare municipali, dell'Emilia-Romagna, al cui centro stanno alcune questioni fondamentali: quanto è cambiata e sta cambiando la polizia locale della nostra regione, anche per effetto di politiche regionali molto forti sul piano del sostegno all'innovazione e dell'adeguamento agli standard previsti dalla Legge Regionale 24/2003? Quali sono le attività fondamentali, le prospettive di cambiamento, i modelli del fare polizia che si vanno configurando nella nostra regione? Cosa pensano i cittadini dell'Emilia-Romagna dell'operato delle polizie locali e quali aspettative hanno?

A nostro avviso tre sono i concetti fondamentali su cui i risultati di questo insieme di ricerche ci fanno riflettere: i modelli di polizia e l'identità professionale che carat-

⁷ Una parte della ricerca stessa, quella relativa agli agenti e quadri intermedi, è ora in corso di aggiornamento e sarà pubblicata successivamente.

terizzano le polizie locali della nostra regione; l'innovazione tecnologica e l'impatto delle politiche regionali; la fiducia dei cittadini.

Quando si parla di modelli di polizia, si tende a contrapporre ad un modello burocratico di polizia, centrato sull'esecuzione di funzioni e compiti in un contesto dato, poco permeabile al cambiamento sociale e prevalentemente chiuso verso la società civile, i due modelli della polizia di comunità e della polizia orientata ai problemi. La versione continentale europea della polizia di comunità è la polizia di prossimità, che rappresenta però un modello in parte anche diverso da quello della polizia di comunità, perlomeno per alcuni aspetti. Polizia di comunità e polizia orientata ai problemi (Grune e Mastroski, 1988; Goldstein, 1990; Moore, 1992; Bertaccini, 2009) – modelli che possono anche coesistere e spesso lo fanno – ci vengono dalle grandi riforme della polizia attuate nei contesti anglo-americani, dove la struttura istituzionale non contempla corpi di polizia locale, ma dove comunque esistono polizie del territorio con statuto diverso da quello delle municipali.

Con il termine “polizia di comunità” si fa riferimento ad una strategia organizzativa dove le attività di polizia sono orientate ad affrontare le condizioni che danno origine alle preoccupazioni dei cittadini per la sicurezza, il crimine e il disordine urbano. All'interno del concetto generale di polizia di comunità convivono due modelli diversi tra di loro: il primo enfatizza l'intervento sul disordine urbano come modo per sradicare la criminalità e la paura, secondo le indicazioni sviluppate a partire dal famoso articolo “*Broken windows*” (Wilson e Kelling, 1982); il secondo parte invece dalla teoria della disorganizzazione sociale dei quartieri proveniente dalla Scuola di Chicago e si orienta al sostegno della comunità per alleviare l'impatto negativo delle cause strutturali del crimine e del disordine. Pur partendo da approcci teorici assai diversi, i due modelli della polizia di comunità ora citati utilizzano spesso modalità di intervento nei quartieri alquanto simili tra di loro. È comune, per esempio, il pattugliamento a piedi, reintrodotta in molti contesti perché considerato una risposta adeguata sia alla domanda di rassicurazione dei cittadini che al miglior controllo e repressione del crimine e del disordine. In entrambi i casi, ancora, gli operatori vengono incoraggiati a perseguire forme di collaborazione con altri attori del territorio.

La polizia orientata al problema invece rappresenta un quadro analitico di lavoro che i dipartimenti di polizia possono adottare per rispondere alle domande dei cittadini. Gli operatori sono invitati a seguire un procedimento di problem-solving e quindi a sviluppare una capacità di analisi del problema e di individuazione delle risposte più adatte al tipo di problema, di destinatari e di territorio in cui si opera.

Entrambi i modelli implicano revisioni organizzative e di presenza sul territorio, adozione o meno di nuove tecnologie, sviluppo di determinati modelli di formazione. La polizia di comunità si caratterizza però per l'elemento imprescindibile della relazione stretta con la comunità, a cui si ritiene che la polizia debba “dar conto”. Polizia di prossimità è invece un termine che abbiamo adottato da esperienze di

area francofona – Francia, Canada, Belgio – e rappresenta la traduzione in aree europee continentali di quegli stessi modelli sviluppati altrove. Con alcune importanti differenze, anche legate alla presenza di corpi separati di polizie nazionali e locali. Nel resto d'Europa, infatti, la sperimentazione di modelli di polizia di prossimità ha riguardato assai più le polizie nazionali che quelle locali. Sono infatti le polizie nazionali che hanno avuto bisogno di riorganizzare le loro attività e strategie orientandole verso la società civile e la comunità in diverse forme.

La Polizia Municipale, verrebbe da dire, non ha bisogno di tali definizioni, perché per sua natura e per tradizione storica, è da sempre una polizia del territorio. Tuttavia essere polizia di comunità è qualcosa di più dell'avere un legame con il territorio e quindi anche per le polizie locali la necessità, se pure meno forte, di ridefinire il proprio legame con l'ambito di lavoro si è comunque presentata.

Le ricerche che presentiamo in questo volume sembrano indubbiamente confermare l'adesione piena delle Polizie Municipali della Regione al modello della polizia di comunità, e non solo per la rilevanza dei c.d. "vigili di quartiere", ma per l'impostazione complessiva delle attività, per la filosofia che le guida, per il contatto continuo e diretto con i cittadini.

Le ricerche sulle polizie anglo-americane – che sono le più ricche di analisi dell'attività di polizia – evidenziano come il lavoro di polizia – in questo caso ovviamente non si distingue tra Polizie Locali e Nazionali – si divida in tre grandi blocchi: controllo del territorio, determinato in buona parte dalle richieste dei cittadini più che dalla prevenzione, attività investigativa, controllo del traffico. Insieme queste tre attività (di cui quella investigativa rappresenta la quota minore, dal 14 al 20%) coprono circa l'85% del totale delle attività. Il resto è rappresentato dal lavoro di unità specializzate, unità di prevenzione, lavoro amministrativo e attività varie⁸.

Rispetto alle altre forze di polizia, dove, secondo le numerose ricerche in materia, prevale il lavoro di natura reattiva, nel caso della Polizia Municipale questa parte del lavoro (se pure rilevante, perché è quella generata dalle richieste dei cittadini) è compensata da una quota consistente di lavoro proattivo, auto-generato, rappresentato dal controllo del traffico, che nel caso della polizia municipale sopravanza quello di controllo del territorio. Tra le attività che sono in espansione per la Polizia Municipale troviamo tuttavia la polizia giudiziaria, cioè in buona parte l'attività investigativa, che anche per le Polizie Municipali acquisisce un peso sempre più rilevante, insieme alle funzioni di assistenza ai cittadini e di relazione con la comunità. Si dovrà prestare quindi molta attenzione, nel futuro, all'evoluzione delle diverse attività delle polizie municipali, sia per evitare un sovraccarico di funzioni (problema sempre presente) sia per evitare un eccessivo spostamento sulle attività di natura reattiva e investigativa.

Nella ricognizione che presentiamo in questo volume si ricostruiscono anche alcuni

⁸ Le considerazioni espresse riguardano le polizie degli Stati Uniti, del Canada e di Inghilterra e Galles (Bailey, 2005). Risultati simili emergono anche nelle analisi comparate di Greene e Klockars (1991).

aspetti dell'innovazione tecnologica, che meritano alcune considerazioni ulteriori rispetto ai dati che forniamo nel capitolo primo della prima parte.

La Regione Emilia-Romagna ha fatto un grande investimento in questi anni sul miglioramento anche tecnologico delle Polizie Locali. Una rilevante quota dei contributi regionali vanno a sostenere proprio l'informatizzazione degli uffici, l'utilizzo di nuove tecnologie per la rilevazione dei fenomeni e per il controllo del territorio, il miglioramento delle forme di comunicazione della conservazione e trattamento delle informazioni, per finire con attrezzature e apparecchiature di vario genere. Il presupposto di partenza di queste scelte è che le tecnologie promettono un miglioramento dell'efficienza della polizia e del servizio che si rende ai cittadini, aumentano lo status professionale e accrescono la trasparenza, riducendo i margini di discrezionalità. Ma anche nell'introduzione di nuove tecnologie si devono usare alcune accortezze, poiché esse hanno comunque un impatto sulle attività, sull'organizzazione e sulla relazioni con i cittadini che non sempre può essere positivo, o che in sé è positivo, ma potrebbe non essere corrispondente al modello di polizia che si ha in mente. Abbiamo quindi privilegiato, nelle nostre scelte, le tecnologie che migliorano la raccolta delle informazioni e la loro condivisione, a scapito, per esempio, di un rafforzamento del parco macchine (che pure è avvenuto), forse meno importante per una polizia del territorio e orientata alla comunità. Inoltre, l'introduzione di nuove tecnologie in sé, se non sostenuta da processi riorganizzativi e cambiamenti delle pratiche e delle culture, non porta molto lontano. Un esempio di portata generale è dato dall'introduzione, per le forze di Polizia Nazionale, della rilevazione dei reati tramite lo Sdi: una innovazione di portata eccezionale, che tuttavia le Polizie Nazionali faticano a condividere con le Polizie Locali. I sistemi di informazione a disposizione delle diverse forze di polizia in Italia sono ancora poco o nulla comunicanti in maniera formalizzata e costante e l'innovazione tecnologica introdotta dallo Sdi non ha portato ad una migliore condivisione delle informazioni, perché, come si è detto efficacemente "Non importa quanto un computer sia sofisticato se un operatore non vuole condividere informazioni che ritiene di dover tenere per sé" (Chan, 2005: 659).

Insomma, ogni tecnologia può produrre un impatto diverso anche a seconda dei modelli di polizia. Una polizia di impostazione tradizionale tenderà ad usare le tecnologie per propositi amministrativi o burocratici, mentre una polizia orientata ai problemi cercherà di avvalersi di alcune tecnologie (in questo caso l'esempio emiliano-romagnolo più rilevante è dato sicuramente dal sistema Ril.fe.de.ur. di rilevazione del disordine rubano) per conoscere meglio i problemi di cui deve occuparsi e dare una risposta più adeguata alla comunità.

L'introduzione di nuove tecnologie, insomma, va pianificata come parte di una strategia, sapendo fin dall'inizio su quali nodi si va a intervenire, quali competenze o abilità si vanno a modificare, verso quale modello di polizia ci si orienta. Senza trascurare che non si tratta di un processo deterministico, ma che le nuove tecnologie si inseriscono in un contesto professionale di uomini e donne con i loro valori, le loro pratiche e credenze (Chan, 2005) e quindi la loro introduzione si deve accompagnare

a cambiamenti organizzativi e culturali. È per questo che l'introduzione delle nuove tecnologie si è accompagnata, in questi anni, anche alla riorganizzazione attraverso l'accorpamento delle strutture.

La parte prima, relativa alle ricerche sulla polizia, si chiude con la presentazione dei dati di una rilevazione campionaria sul rapporto tra la Polizia Municipale e i cittadini. La ricerca segue il filone classico degli studi sulla fiducia e le rappresentazioni della polizia che ne hanno i cittadini e offre risultati abbastanza confortanti, dando spunti interessanti, anche qui, per proseguire con la riorganizzazione di alcuni servizi e con l'intervento formativo. Rimane aperta la questione della consapevolezza che i cittadini hanno del lavoro delle polizie: difficile infatti trasmettere all'opinione pubblica un'immagine realistica, perché i cittadini non si trovano nella posizione giusta per valutare efficacia e qualità del servizio complessivo di polizia, soprattutto quando la relazione rimane limitata ad incontri.

Le ricerche che presentiamo evidenziano, però, anche alcuni aspetti critici e questioni che rappresentano indicazioni di lavoro importanti per i prossimi anni.

Il primo, più generale, aspetto problematico rimane la questione dell'identità professionale, con tutte le luci e ombre che emergono dalla ricerca. Molto probabilmente l'approvazione, da parte del Parlamento, della Legge di riforma della Polizia Locale permetterà, superando la L. 65/1986, di collocare il lavoro degli operatori del settore in un contesto giuridico più aderente all'attuale panorama normativo e, conseguentemente, favorirà il rafforzamento dell'identità professionale degli operatori. Da sola, però, la riforma non sarà in grado di centrare pienamente l'obiettivo e le forti aspettative di cambiamento, che animano l'intero settore, rischiando di non trovare piena corrispondenza con le grandi aspettative di oggi. Il vero cambiamento dovrà trovare la propria forza non solo nelle norme, ma anche in un diverso approccio culturale alla professione da parte degli operatori, ad un nuovo modo d'intendere l'etica professionale che si ispiri ai valori del Codice Europeo di polizia e ad una visione moderna dell'attività di polizia. Per fare questo non è necessario attendere l'approvazione di nuove leggi: è possibile lavorare già oggi, concentrando le energie su formazione e diffusione di una cultura professionale condivisa. Sul piano della formazione è necessario dare maggiore spazio alla formazione al ruolo rivolgendosi a tutto il personale, con particolare attenzione ai percorsi rivolti a Comandanti ed ufficiali, che per primi possono rappresentare altrettanti punti di riferimento nella diffusione di un nuovo approccio alla professione. Sul versante della diffusione di una cultura professionale condivisa è necessario favorire l'interazione operativa tra le strutture di Polizia Locale e la condivisione di piattaforme tecnologiche comuni all'avanguardia in grado di rendere le strutture moderne e dinamiche. Affiancando a queste attività un efficace piano di comunicazione verso l'esterno teso ad informare i cittadini sulle caratteristiche del lavoro svolto, sui risultati ottenuti e sui cambiamenti in atto, sarà possibile favorire, internamente, la diffusione di valori in grado di superare la logica dei mansionari e del lavoro per compartimenti stagni che genera oggi incertezza negli operatori.

Il secondo aspetto critico è rappresentato dal bilanciamento delle attività proattive e reattive, strettamente legato al modello di polizia che si vuole sviluppare. Più nel dettaglio, emergono alcuni aspetti critici che hanno a che fare con le attività di routine e poco professionalizzate e il sostegno alla specializzazione su alcuni settori di attività, legate anche alla necessità di esternalizzare alcune attività. Oggi il modello che sembra maggiormente diffuso è quello dell'esternalizzazione di attività a basso valore aggiunto e la strutturazione di gran parte del personale in unità operative specialistiche composte da operatori formati ed addestrati allo svolgimento quasi esclusivo di specifiche attività. In taluni casi è stato scelto di attenuare l'attività dei quartieri o dei presidi territoriali, concentrando le risorse sui controlli mediante unità mobili distribuite sul territorio. Si tratta di una scelta non auspicabile, per due motivi. In primo luogo, l'accentuazione delle attività di controllo come descritta comprime gli spazi per l'attuazione di nuove forme di prevenzione, gli agenti di quartiere a mere figure amministrative. In secondo luogo la creazione di organizzazioni suddivise in comparti altamente specializzati sta lasciando il posto, nella maggior parte dei settori produttivi della nostra società, a forme organizzative più flessibili e per questo meglio adattabili alle esigenze del territorio. Non a caso si comincia ad assistere ad ipotesi di lavoro proprio in questo senso: progetti che prevedono il superamento della suddivisione rigida del lavoro per comparti operativi e l'iper-specializzazione degli operatori per singole attività e che puntano su competenze e capacità diffuse in capo ai singoli e alla loro collocazione in unità impegnate ad intervenire su problematiche differenti tra loro. Il risultato atteso è di disporre di operatori in grado di interfacciarsi in tempo reale con le questioni poste dai cittadini, senza il bisogno di attendere che sul posto venga fatta arrivare un'unità specialistica, con il rischio di deresponsabilizzare chi si interfaccia per primo con i problemi.

Altre due questioni, a cui dovremo dedicare un'attenzione particolare del nostro impegno futuro sulle Polizie Municipali riguardano le strutture più piccole, ed in particolare quelle c.d. mono-agente, ancora molto numerose nella nostra regione e la presenza delle donne nei copri di polizia locale. Presenza rilevante, come vedremo, ma non ancora in grado di imporsi in maniera forte nelle posizioni apicali.

Con riferimento al tema delle strutture più piccole, la caratteristica che appare oggi preferibile per incrementare l'efficienza delle Polizie Municipali e per erogare servizi più efficaci per i cittadini, è quella di stimolare la loro effettiva aggregazione in realtà di dimensioni maggiori. Un'attività impegnativa a causa di vari fattori quali, ad esempio, la conformazione del territorio (è il caso delle aree montane), che rende talvolta difficoltose le relazioni tra enti contermini, oppure il manifestarsi di forme più o meno accentuate di campanilismo. Talvolta, inoltre, prevale in alcuni la sensazione che mettere a fattor comune le risorse dell'ente locale significhi compromettere la qualità dei servizi, causata dal minore controllo diretto sugli stessi. I fatti dimostrano, però, che tutti questi fattori sono superabili e che, là dove si è lavorato per creare strutture intercomunali sia pure dovendosi misurare con problemi di vario genere, i comuni hanno ottenuto risultati rimarchevoli.

Nei prossimi anni sarà utile valutare due possibili direzioni da intraprendere in parallelo per superare l'attuale frammentazione: mettere in campo forme di contribuzione che fungano da stimolo per i comuni e che li aiutino ad affrontare le prime fasi di attivazione di questi nuovi corpi intercomunali. Inoltre è necessario favorire momenti di confronto tra la Regione e gli amministratori di quelle realtà per individuare insieme le forme migliori di organizzazione delle loro Polizie Municipali e per sostenerne la progettazione e la comunicazione degli obiettivi alle rispettive comunità.

Sull'ultimo tema, quello della presenza femminile nei ruoli di comando, il lavoro da fare è ancora molto. La ricerca mostra quale sia l'incidenza numerica del personale femminile nel suo complesso e ci rivela che poco più di un quinto dei responsabili di struttura è donna. Rimangono aperte una serie di domande sul numero delle donne che svolgono un ruolo nei quadri intermedi, sul perché vi sia un rapporto così distante tra i generi, sulle motivazioni a crescere professionalmente o sulla mancanza di motivazioni delle donne che lavorano in uniforme. I prossimi anni dovranno quindi essere dedicati a studiare l'attuale situazione in modo approfondito, sia mediante indagini quantitative che qualitative, senza avanzare iniziative che, se non bene coordinate con il contesto di riferimento, rischierebbero di ostacolare la crescita di questa importante presenza.

Infine, rimane aperta la questione dell'immagine della Polizia Municipale che hanno i cittadini della nostra regione e la fiducia che essa riscuote. La ricerca campionaria che presentiamo nel capitolo terzo della parte prima colma alcune lacune di conoscenza che avevamo su questo aspetto e ci dà informazioni utili, e in buona parte anche positive, per lavorare su un altro aspetto di grande importanza e delicatezza: l'immagine della Polizia Locale nella rappresentazione dei cittadini, il grado di fiducia e di legittimità che essa riscuote.

Se, però, possiamo dire che gli emiliano-romagnoli hanno fiducia nella loro Polizia Municipale, è vero anche che non tutti ne conoscono i compiti, le funzioni, il lavoro svolto e le potenzialità. Occorre quindi lavorare per fare conoscere ai cittadini cosa fanno gli operatori, occorre erogare servizi e controlli ma, contestualmente, informare della loro esistenza i destinatari degli stessi. È quindi questo il momento di pensare ad una campagna di comunicazione rivolta ai cittadini ma, nel contempo, occorre che ogni singolo comando si strutturi a sua volta per aprirsi alla gente, per facilitare la diffusione delle informazioni, per dare ai cittadini quella considerazione che troppo spesso la burocrazia e gli adempimenti amministrativi fanno passare in secondo piano.

Come dimostra l'indagine, molto è stato fatto ed all'orizzonte si prospettano nuove sfide. Nel capitolo 1 della Parte II viene immaginato un arco di tempo di cinque anni, fino al 2015, per portare a compimento gli obiettivi della L.R. 24/2003. È un tempo ragionevole, ma che va utilizzato tutto, fin da ora, ricordandosi che gli obiettivi, le cose fatte, i risultati, l'impegno, la fatica e l'orgoglio per il lavoro svolto, devono essere condivisi con l'intera comunità. Come disse in un'occasione pubblica un autorevole comandante della nostra Regione: ora è il momento di fare, fare bene e fare sapere.

Parte I

**LA FOTOGRAFIA DELLA POLIZIA
LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA**



Capitolo 1

La Polizia Locale dal 2003 al 2008: un bilancio del cambiamento



La Polizia Locale dal 2003 al 2008: un bilancio del cambiamento

di Gian Luca Albertazzi, Alberto Sola, Matilde Madrid Ciafardini

1. Premessa

Il sistema delle Polizie Locali negli ultimi anni ha subito una decisa evoluzione, dovuta non tanto a variazioni normative – la L. n. 65 del 1986 è in vigore da quasi 25 anni e la legge regionale n. 24 risale al 2003 – quanto piuttosto alle profonde trasformazioni che hanno caratterizzato la nostra società nel suo complesso e, di conseguenza, a quello che ci si attende e si richiede alle istituzioni. I cambiamenti si sono succeduti nel tempo in modo continuo ed hanno portato, oggi, ad uno scenario molto diverso rispetto a quello che si presentava dieci anni addietro.

Cogliere queste modificazioni dell'intero sistema delle polizie locali, misurarne l'entità e comprenderne gli orientamenti, sono stati gli obiettivi che hanno spinto la Regione a promuovere, a partire dal 2002, la somministrazione di un questionario annuale a tutti i comuni e le province¹. L'intenzione era quella di rilevare l'entità, la dimensione e la strutturazione dei comandi di Polizia Locale presenti nel nostro territorio ed indagare nel dettaglio l'enorme mole di lavoro svolto dalle strutture, approfondendo le caratteristiche quantitative e qualitative delle principali attività svolte.

Qual era il numero degli addetti in servizio sul territorio regionale? Qual era la ripartizione tra uomini e donne nell'ambito degli operatori? E, sempre con riferimento al genere, qual era la componente maschile e quella femminile tra i comandanti e i responsabili di servizio? Mancavano, inoltre, risposte anche ad altre importanti domande: sulla quantità e dimensione delle strutture, sulla tendenza all'associazionismo tra enti, rispetto al numero di ufficiali o di operatori di pubblica sicurezza, sulla presenza presso le strutture di personale amministrativo oppure, ancora, sull'estensione delle fasce orarie di servizio.

Sul fronte delle dotazioni mancava ogni tipo di informazione dettagliata: quanti i veicoli, gli strumenti tecnologici, le dotazioni informatiche, le centrali operative, i sistemi di comunicazione radio?

Con riguardo poi ai contenuti si decise di indagare sull'entità delle attività erogate: numero dei veicoli controllati ogni anno, numero delle sanzioni redatte, numero di incidenti rilevati, numero di denunce ricevute, di comunicazioni di notizia di reato inoltrate alla Magistratura, arresti, ore di educazione stradale e tante altre informazioni utili a rappresentare le numerosissime attività svolte da tutti gli appartenenti alla Polizia Locale dell'intera regione.

Negli anni l'originario modulo del questionario in formato cartaceo, acquisito attraverso l'invio postale, ha lasciato spazio ad una scheda digitale compilata ed inviata attraverso la posta elettronica, ipotizzando nel futuro il passaggio ad un sistema di compilazione via web.

Queste evoluzioni hanno permesso una sempre più rapida acquisizione delle informazioni e la riduzione dei tempi di elaborazione, consentendo in tal modo di disporre di dati in modo tempestivo ed utile per consentirne un uso più proficuo.

All'impegno della Regione fa da contraltare un identico sforzo da parte delle Pagine Gialle, non del tutto scontato, visto che ai loro uffici giungono con sempre maggiore frequenza richieste di informazioni o di compilazione di schede o questionari, interpretabili, talvolta, come potenziali elementi di rallentamento dell'attività ordinaria. Questo pericolo non si è mai posto nel nostro caso: nonostante la mole del questionario fosse abbastanza corposa, le strutture hanno sempre risposto senza alcuna pregiudiziale, anzi, collaborando in molti casi con entusiasmo, rispondendo celermente ed in modo corretto, dimostrando di avere compreso l'importanza del lavoro di raccolta dati e di ricerca messo in atto.

Tutto questo ha consentito di analizzare la situazione reale, anno per anno, avendo quindi a disposizione non un campione, ma la totalità dei soggetti interessati dalla ricerca: dal Comune di Bologna, 374.944 abitanti, a quello di Zerba, nel piacentino, 105 abitanti.

Le analisi si basano su 6 anni di rilevazione, essendo disponibili i dati raccolti tramite i questionari dal 2003 fino al 31/12/2008. Quella che era una fotografia annuale è così diventata, in queste pagine, un'analisi dell'evoluzione delle forze di Polizia Locale nel tempo. Una serie storica ancora breve, ma già in grado di mettere in evidenza, come vedremo, alcuni significativi cambiamenti nel corso del tempo e alcuni nodi che rimangono invece tuttora problematici. Sulla base di questa serie storica è comunque possibile analizzare ed esporre le caratteristiche salienti della Polizia Locale dell'Emilia-Romagna e l'evoluzione che ha accompagnato i suoi oltre 4.000 addetti. L'analisi e la presentazione di queste informazioni permette di dare evidenza alla mole di lavoro svolto da tutti gli operatori di Polizia Locale, in modo complessivo, e consente di percepire l'importanza del loro ruolo nella gestione e regolazione della vita di tutti i giorni nelle nostre comunità.

2. Le strutture e la loro evoluzione*

Come è noto, in Italia, i comuni di piccole dimensioni sono la stragrande maggioranza. Non fa eccezione l'Emilia-Romagna dove, stando ai dati 2008, il numero dei comuni con meno di diecimila abitanti rappresenta il 72,4%, pari a 247 su un totale di 341.

Con riferimento al mondo delle polizie locali, è facile immaginare come un simile panorama possa dare vita ad un insieme di piccoli uffici caratterizzati, ciascu-

* Questo paragrafo è stato scritto da Gian Luca Albertazzi.

no, da un numero esiguo di operatori. Una fotografia che, solo poco più di un decennio fa, costituiva la norma.

Ben conscio di questo, il legislatore regionale, con la L.R. 3/1999, intese dare un forte impulso allo sviluppo di vere e proprie strutture di Polizia Locale sovra-comunali (v. in questo volume il successivo capitolo I della Parte Seconda). Sebbene i vantaggi fossero evidenti a chiunque (economie di scala, migliore capacità operativa, servizi più ampi ed organizzati, ecc.), per anni prevalse il tradizionale campanilismo e solo in rarissimi casi alcuni amministratori avviavano le prime associazioni tra enti, forse già intravedendone le potenzialità.

Il fenomeno però prese piede molto lentamente e solo con il varo della L.R. 24/2003 si verificò un vero e proprio balzo in avanti del movimento aggregativo dei comuni emiliano-romagnoli. A poco a poco iniziarono a svilupparsi strutture associate in numero sempre maggiore, caratterizzate da un solo ambito territoriale, una sede centrale, un unico comandante, mobilità operativa del personale entro i confini intercomunali piuttosto che di ogni singolo ente.

Proprio per questo si decise di avviare una rilevazione annuale incentrata sulle strutture, piuttosto che sui singoli comuni, con la finalità di raccogliere informazioni e dati sulla consistenza numerica della Polizia Locale in Emilia-Romagna, indagando dal 2003 ad oggi ogni singolo ente o forma associativa.

Tra le categorie di dati più rilevanti, nell'ambito di quelle trattate, spicca l'evoluzione del numero delle strutture. La sua analisi costituisce una sorta di cartina di tornasole idonea a verificare come le politiche regionali, tese a favorire l'incremento dimensionale dei corpi e dei servizi di Polizia Locale, abbiano funzionato o meno in questi 6 anni di applicazione della L.R. 24/2003.

Sotto questo aspetto i risultati sono davvero sorprendenti. I dati raccolti danno concretamente il senso di un cambiamento profondo in atto. Dal 2003 al 2008, pur restando quasi immutato l'universo dei comuni dotati di servizio di Polizia Municipale (solo 9 enti ne erano sprovvisti nel 2008), il numero delle strutture è passato da 261 a 181, con una riduzione pari al 30%.

Cosa è accaduto in questo lasso di tempo, peraltro assai breve se riferito a processi di mutamento organizzativo e delle professionalità, i quali richiedono abitualmente tempi assai lunghi? Il diffondersi di una nuova cultura dell'efficienza nella pubblica amministrazione, la crescente riduzione delle risorse a disposizione degli enti locali, le richieste pressanti dei cittadini di maggiore controllo e tutela nonché altri fattori ugualmente importanti, hanno indotto molti piccoli e medi comuni ad accorpate il servizio di Polizia Municipale creando organizzazioni maggiormente strutturate, sia sul piano organizzativo che dimensionale.

A conferma di questo, il numero dei comandi con più di trenta addetti passa da 20 a 34, comprendendo nell'insieme le strutture dei comuni capoluogo, quelle dei comuni maggiori e delle forme associative intercomunali. Di fatto il loro numero quasi raddoppia nei sei anni di riferimento e ciò si verifica esclusivamente per effetto delle aggregazioni di comuni (v. tabella 1).

Se poi si prende in considerazione il numero degli abitanti serviti i dati riescono a stupirci nuovamente.

Mentre nel 2003 oltre il 50% dei cittadini emiliano-romagnoli disponeva di una struttura di Polizia Municipale con meno di trenta addetti, oggi questa percentuale è scesa al 31% seguendo un andamento costantemente al ribasso. Mentre nel 2003 le strutture con più di trenta addetti servivano, complessivamente, poco meno di due milioni di abitanti, nel 2008 i cittadini che possono contare su comandi così strutturati sono quasi 3 milioni.

Il fenomeno che però colpisce maggiormente è l'autentico boom del numero dei comuni che scelgono di aggregarsi in strutture di grandi dimensioni: il loro numero passa da 26 a 110 (oltre quattro volte di più!).

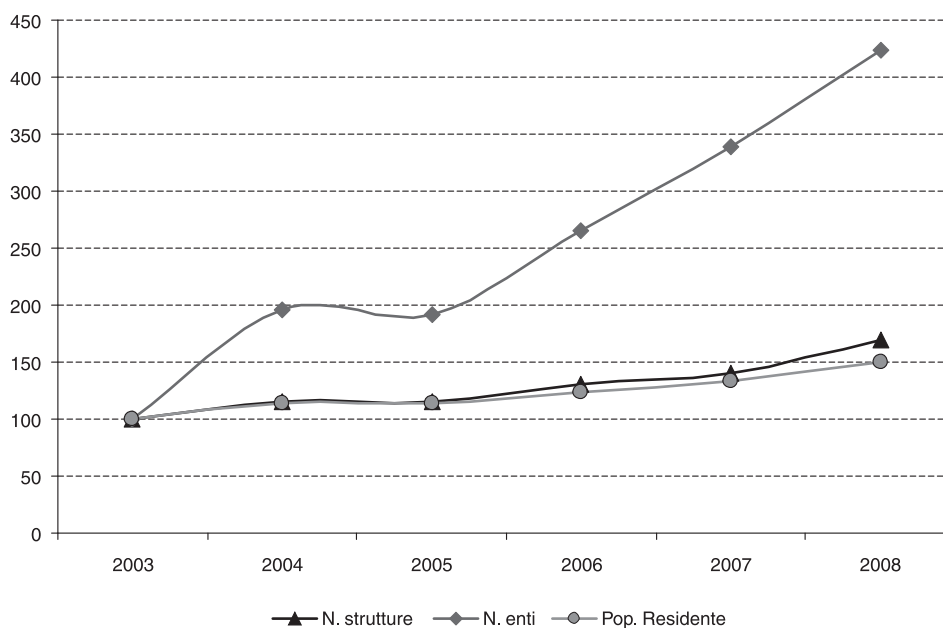
Tabella 1 - Strutture di Polizia Municipale, enti e popolazione residente in Emilia-Romagna per numero di addetti nelle strutture. Anni 2003-2008 (valori assoluti).

		TIPOLOGIA STRUTTURE		
		con meno di 30 addetti	con 30 addetti e più	Totale
2003				
	N. strutture	241	20	261
	N. enti	308	26	334
	Pop. Residente	2.112.629	1.981.899	4.094.528
2004				
	N. strutture	221	23	244
	N. enti	284	51	335
	Pop. Residente	1.878.695	2.267.381	4.146.076
2005				
	N. strutture	220	23	243
	N. enti	285	50	335
	Pop. Residente	1.920.005	2.262.396	4.182.401
2006				
	N. strutture	204	26	230
	N. enti	265	69	334
	Pop. Residente	1.761.941	2.455.373	4.217.314
2007				
	N. strutture	169	28	197
	N. enti	246	88	334
	Pop. Residente	1.614.667	2.653.977	4.268.644
2008				
	N. strutture	147	34	181
	N. enti	222	110	332
	Pop. Residente	1.368.561	2.961.286	4.329.847

Il grafico 1 mostra infatti come, posti uguale a cento i dati del 2003 relativi alle

strutture con più di trenta addetti, alla popolazione servita e al numero degli enti serviti, a fronte di un incremento considerevole del numero delle strutture e della popolazione, faccia riscontro un'autentica crescita del numero di comuni coinvolti.

Grafico 1 - Strutture di Polizia Municipale con più di 30 addetti, enti coinvolti e popolazione servita. Anni 2003-2008 (numeri indici, 2003 = 100).



Concretamente si tratta di un fenomeno che può essere spiegato con la tendenza ad aggregarsi maggiormente diffusa tra i comuni di dimensioni più piccole.

Nonostante questa tendenza, però, il numero complessivo delle strutture di piccole dimensioni rimane ancora molto elevato, pur passando, in termini assoluti, da 241 a 147 unità e si caratterizza per la presenza di una consistente componente di comandi con meno di tre addetti che, da soli, incidono oggi per il 39,8% (v. tabella 2).

Tabella 2 - Strutture di Polizia Municipale per numero di operatori in servizio. Anni 2003-2008 (valori assoluti e percentuali).

	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
NUMERO OPERATORI												
fino a 3	101	38,7	97	39,8	93	38,3	92	40,0	82	41,6	72	39,8
da 4 a 9	92	35,2	87	35,7	87	35,8	79	34,3	57	28,9	48	26,5
da 10 a 29	48	18,4	37	15,2	40	16,5	33	14,3	30	15,2	27	14,9
da 30 a 100	12	4,6	14	5,7	14	5,8	17	7,4	19	9,6	24	13,3
100 ed oltre	8	3,1	9	3,7	9	3,7	9	3,9	9	4,6	10	5,5
Totale	261	100,0	244	100,0	243	100,0	230	100,0	197	100,0	181	100,0

Mentre l'andamento dell'incidenza percentuale delle strutture piccolissime, fino a tre addetti, rimane costante negli anni, a subire modificazioni significative e quindi a segnare l'intero sistema è il processo di accorpamento che riduce il numero delle strutture da 4 a 9 addetti (dal 35,2% al 26,5%) e, in misura più contenuta, quelle da 10 a 29 addetti (dal 18,4% al 14,9%) (v. tabella 2).

È evidente che, dati i valori in gioco, sviluppi futuri non potranno prescindere da un'attenzione particolare rivolta anche ad azioni che stimolino aggregazioni tra le strutture con meno di 3 addetti. Questo potrà consentire anche il superamento delle cosiddette realtà "monoagente", quelle cioè dove opera un solo addetto, che si sono mantenute perfettamente identiche negli anni e che, secondo le previsioni della L.R. 24/2003 avrebbero dovuto, a poco a poco, andare ad esaurimento (v. tabella 3).

Tabella 3 - Strutture di Polizia Municipale per numero di operatori in servizio. Anni 2003-2008 (valori assoluti).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
NUMERO OPERATORI						
1	35	38	38	40	39	36
2	35	31	27	25	20	16
3	31	28	28	27	23	20
4	29	21	30	21	12	10
5	19	20	17	22	17	11
6	15	12	10	9	8	5
7	13	12	9	7	8	10
8	10	14	13	9	4	6
9	6	8	8	11	8	6
10-14	27	20	25	20	14	12
15-19	8	7	7	7	5	5
20-29	13	10	8	6	11	10
30-39	3	4	3	7	7	10
40-49	3	4	4	3	5	8
50-99	6	6	7	7	7	6
100 e oltre	8	9	9	9	9	10
Totale	261	244	243	230	197	181

Appare chiaro, quindi, che la politica regionale di sostegno alle forme associative e, in particolare, gli interventi rivolti a stimolare lo sviluppo di corpi intercomunali di Polizia Locale, abbia imboccato la via di una forte razionalizzazione del sistema.

Rispetto all'intera popolazione della regione, la maggior parte dei cittadini vive in zone servite da strutture comunali, visto che le città capoluogo e i centri maggiori non hanno la necessità di costituire aggregazioni. Ma, osservando l'andamento

nei sei anni, emerge come la popolazione riferita alle strutture intercomunali aumenti da quasi seicentomila persone ad oltre un milione e mezzo, passando da un'incidenza del 14,4% al 38,8% (v. tabella 4).

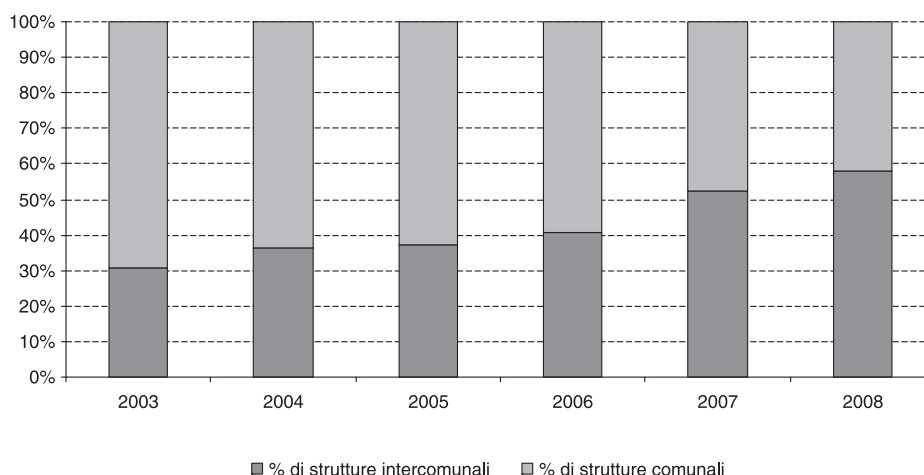
Nei sei anni oggetto di studio i comuni inseriti in strutture intercomunali passano da 102 a 192. In termini relativi si passa dal 29,9% del 2003 al 56,3% del 2008, con il superamento della soglia mediana avvenuto nel corso del 2007.

Tabella 4 - Ripartizione delle strutture di Polizia Municipale in comunali ed intercomunali. Anni 2003-2008 (valori assoluti e percentuali).

	Strutture		Popolazione servita		
	N	%	Totale	%	Media
2003					
Struttura comunale	232	68,0	3.504.338	85,4	15.105
Struttura intercomunale	102	29,9	590.190	14,4	5.786
Comuni privi di PM	7	2,1	6.796	0,2	971
Totale	341	100,0	4.101.324	100,0	-
2004					
Struttura comunale	213	62,5	3.210.126	77,3	15.071
Struttura intercomunale	122	35,8	935.950	22,5	7.672
Comuni privi di PM	6	1,8	5.259	0,1	877
Totale	341	100,0	4.151.335	100,0	-
2005					
Struttura comunale	211	61,9	3.240.339	77,4	15.357
Struttura intercomunale	124	36,4	942.062	22,5	7.597
Comuni privi di PM	6	1,8	5.143	0,1	857
Totale	341	100,0	4.187.544	100,0	-
2006					
Struttura comunale	198	58,1	3.082.502	73,0	15.568
Struttura intercomunale	136	39,9	1.134.812	26,9	8.344
Comuni privi di PM	7	2,1	6.271	0,1	896
Totale	341	100,0	4.223.585	100,0	-
2007					
Struttura comunale	159	46,6	2.711.958	63,4	17.056
Struttura intercomunale	175	51,3	1.556.686	36,4	8.895
Comuni privi di PM	7	2,1	7.199	0,2	1.028
Totale	341	100,0	4.275.843	100,0	-
2008					
Struttura comunale	140	41,1	2.645.823	61,0	18.899
Struttura intercomunale	192	56,3	1.684.024	38,8	8.771
Comuni privi di PM	9	2,6	8.119	0,2	902
Totale	341	100,0	4.337.966	100,0	-

Un andamento che il grafico 2 rappresenta in modo ancora più efficace, rendendo concretamente l'idea di un cambiamento in grado di ribaltare situazioni che avevano caratterizzato il mondo delle polizie locali per molti anni.

Grafico 2 - Suddivisione delle strutture di Polizia Municipale in intercomunali e comunali. Anni 2003-2008 (valori percentuali).



Fino a qui il dato regionale. Vediamo ora come si caratterizzano le strutture intercomunali nelle varie province. Visti i dati di partenza i risultati non potevano che essere positivi, sia pure con qualche differenza tra le diverse aree del territorio. Reggio Emilia e Ferrara sono i territori che evidenziano la maggiore tendenza all'associazionismo segnando, nel 2008, il coinvolgimento rispettivamente del 91 e 85% dei comuni. Seguono tre province con un tasso superiore al 60% (Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini) e altre quattro comprese tra il 30 e il 60% (Piacenza, Parma, Modena e Bologna) (v. tabella 5).

Tabella 5 - Indice di associazionismo della Polizia Municipale in Emilia-Romagna per provincia. Anni 2003-2008 (valori assoluti).

PROVINCIA	INDICE ASSOCIATIVO					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Piacenza	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,29
Parma	0,11	0,30	0,28	0,28	0,30	0,32
Reggio nell'Emilia	0,58	0,64	0,67	0,73	0,87	0,91
Modena	0,11	0,19	0,23	0,28	0,55	0,55
Bologna	0,25	0,25	0,22	0,30	0,42	0,52
Ferrara	0,23	0,23	0,31	0,31	0,65	0,85
Ravenna	0,61	0,61	0,61	0,61	0,67	0,67
Forlì-Cesena	0,20	0,33	0,33	0,43	0,43	0,60
Rimini	0,65	0,65	0,65	0,60	0,70	0,65
EMILIA-ROMAGNA	0,30	0,36	0,36	0,40	0,51	0,56

Un primato, però, quello di Reggio Emilia che passa alla città estense nel momento in cui esaminiamo l'evoluzione registrata nei sei anni: Ferrara, partendo da una situazione poco positiva sotto questo profilo, riesce ad imprimere al processo associativo un dinamismo sconosciuto in altri territori e passa da 6 comuni caratterizzati da strutture intercomunali nel 2003 agli attuali 22 rispetto ai 26 dell'intero territorio (v. tabella 6).

Tabella 6 - Distribuzione delle strutture intercomunali di Polizia Municipale per provincia e numero dei comuni coinvolti. Anni 2003-2008 (valori assoluti).

	STRUTTURE DI PM IN CORPI UNICI						COMUNI COINVOLTI						TOTALE COMUNI
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
PROVINCIA													
Piacenza	4	4	4	3	3	3	15	15	15	15	15	14	48
Parma	2	2	2	2	2	2	5	14	13	13	14	15	47
Reggio nell'Emilia	7	7	7	7	9	9	26	29	30	33	39	41	45
Modena	2	3	4	4	5	5	5	9	11	13	26	26	47
Bologna	4	4	3	4	6	7	15	15	13	18	25	31	60
Ferrara	2	2	3	3	3	4	6	6	8	8	17	22	26
Ravenna	4	4	4	4	4	4	11	11	11	11	12	12	18
Forlì-Cesena	1	2	2	3	3	4	6	10	10	13	13	18	30
Rimini	3	3	3	2	3	3	13	13	13	12	14	13	20
EMILIA-ROMAGNA	29	31	32	32	38	41	102	122	124	136	175	192	341

2.1 Le fasce orarie di erogazione del servizio

Queste trasformazioni verso l'aggregazione delle strutture comportano evidentemente cambiamenti importanti dell'organizzazione dei servizi e delle attività. Tra questi cambiamenti, qui vogliamo analizzare in particolare quelli che si sono prodotti rispetto alle fasce orarie di erogazione del servizio di polizia: un tema da sempre all'attenzione dei cittadini, che chiedono costantemente più presenza di operatori, e possibilmente a tutte le ore². Se ciò è avvenuto, con quali caratteristiche e quali benefici per la popolazione di riferimento?

Anche i dati sulla ripartizione delle fasce orarie di servizio sono influenzati dalla generale riorganizzazione delle strutture presenti sul territorio e dalla riduzione del loro numero. L'incidenza del numero di strutture che erogano servizi solo nella fascia del "mattino" o del "mattino-pomeriggio" subiscono una leggera contrazione, passando rispettivamente dal 29,5% al 28,7% e dal 64% al 60,2%.

I numeri relativi alle restanti fasce di copertura delle ore serali e notturne testimoniano i buoni risultati ottenuti con le scelte strategiche fino ad oggi attuate: la fascia "mattina-pomeriggio-sera" raddoppia quasi la propria incidenza, passando dal 5,4% al 9,4%, mentre l'insieme delle strutture che erogano il servizio sulle 24 ore sale in modo assai modesto dall'1,1% all'1,7% (v. tabella 7).

Dalla tabella si evince anche come non tutte le città capoluogo garantiscano attualmente servizi sulle 24 ore: si tratta di un obiettivo che molte amministrazioni hanno inserito nei propri programmi a medio e lungo termine e che intendono perseguire in abbinamento ad una crescita graduale delle rispettive strutture, onde evitare che un ampliamento dell'orario abbia ripercussioni negative sui già numerosi servizi che vengono erogati nelle altre fasce orarie.

Tabella 7 - Fasce orarie in cui operano le strutture di Polizia Municipale in Emilia-Romagna. Anni 2003-2008 (valori assoluti e percentuali).

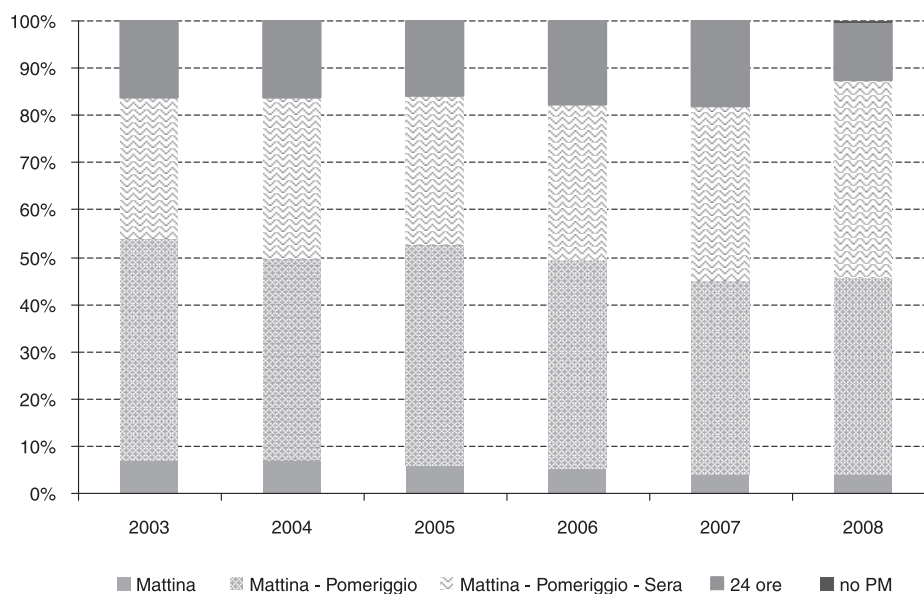
Fasce orarie	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Mattina	77	29,5	82	33,6	81	33,3	68	29,6	58	29,4	52	28,7
Mattina - Pomeriggio	167	64,0	143	58,6	145	59,7	144	62,6	115	58,4	109	60,2
Mattina - Pomeriggio - Sera	14	5,4	16	6,6	14	5,8	14	6,1	20	10,2	17	9,4
24 ore	3	1,1	3	1,2	3	1,2	4	1,7	4	2,0	3	1,7
Totale	261	100,0	244	100,0	243	100,0	230	100,0	197	100,0	181	100,0

Riguardo agli utenti raggiunti dai servizi, si può notare come, nel tempo, cala il numero dei cittadini costretti ad avvalersi di un servizio erogato solamente la mattina: si passa, infatti, dal 6,9% della popolazione al 4,1% (v. tabella 8).

Tabella 8 - Quota di popolazione servita dal servizio di Polizia Municipale suddivisi per fasce orarie. Anni 2003-2008 (valori assoluti).

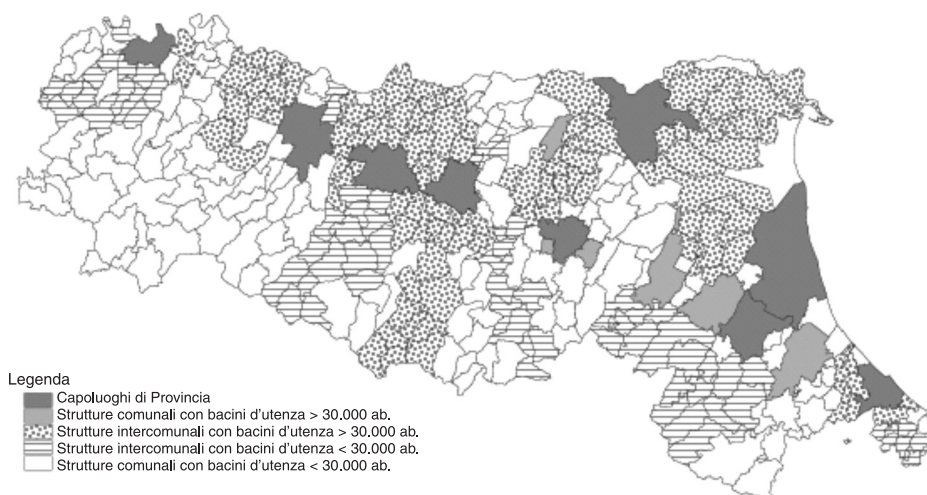
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Fasce orarie	N	N	N	N	N	N
Mattina	281.622	294.828	251.708	213.837	170.340	175.716
Mattina - Pomeriggio	1.923.795	1.774.053	1.958.077	1.876.835	1.751.340	1.808.758
Mattina - Pomeriggio - Sera	1.229.949	1.412.884	1.305.818	1.389.018	1.585.858	1.804.926
24 ore	659.162	664.311	666.798	737.624	761.106	540.447
no PM	6.796	5.259	5.143	6.271	7.199	8.119
Totale	4.101.324	4.151.335	4.187.544	4.223.585	4.275.843	4.337.966

Si noti come, in termini assoluti, si tratti di una quota di popolazione decisamente contenuta se paragonata al numero totale dei residenti in Emilia-Romagna, pari, nel 2008, a sole 175.716 persone. Il dato davvero interessante è che, oggi, il 96% della popolazione regionale, pari a 4.162.250 abitanti, può contare su un servizio di Polizia Municipale aperto almeno dalle 7 del mattino alle 19, mentre un numero davvero esiguo di cittadini (pari a 183.835 persone) rimane escluso da questa possibilità. Ugualmente degno di nota è l'incremento, evidenziato chiaramente dal grafico successivo, dei servizi fino all'una di notte, quelli cioè della fascia "mattina - pomeriggio - sera", la cui incidenza passa dal 29,9% del 2003 al 41,6% del 2008 (v. grafico 3).

Grafico 3 - Quota di popolazione servita dal servizio di Polizia Municipale suddiviso per fasce orarie. Anni 2003-2008 (valori percentuali).

Come abbiamo visto si tratta di pochi e semplici dati che, però, ci possono permettere di affermare che la Polizia Municipale della nostra Regione sia oggi una vera polizia di prossimità, per capillarità della presenza sul territorio e per ampiezza di erogazione del servizio. Il cammino da compiere è, comunque, ancora lungo: la figura della “guardia comunale” che tanti pregi ha avuto, ma che spesso ha scontato il limite di una dimensione quasi “artigianale” del servizio, è solo una tradizione a cui rifarsi in termini di valori e di continuità culturale. La nostra scommessa è quella di procedere nell’innovazione senza snaturare alcuni aspetti positivi del ruolo delle polizie locali che viene dalla loro storia e tradizione, aiutando le polizie locali ad adattarsi al cambiamento sociale e a rispondere sempre meglio alle richieste della comunità. E su questa strada ci pare che i primi risultati siano promettenti.

Figura 1 - Strutture di Polizia Municipale in Emilia-Romagna al 31 dicembre 2008.



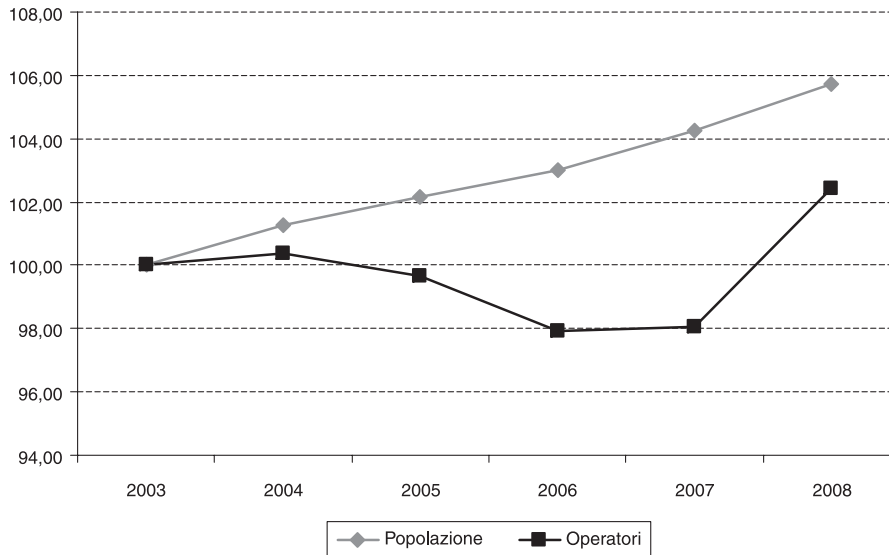
3. Il personale*

Gli operatori di Polizia Municipale presenti in Emilia-Romagna al 31 dicembre 2008 sono 4.056, dislocati nelle 181 strutture. Abbiamo così superato la soglia dei 4.000 addetti, limite che non si era mai raggiunto prima: nel 2003 il numero degli addetti era di 3.960, salito a 3.975 l’anno seguente ma progressivamente calato negli anni successivi, toccando il minimo nel 2006 con 3.878 addetti.

L’incremento degli operatori, pari al 2,42% rispetto al 2003 e al 7,5% se rapportato al numero rilevato nel 2002 che si attestava a 3.772³ unità, non riesce tuttavia a compensare l’incremento della popolazione residente in regione, che passa da 4.094.524 a 4.329.847 abitanti, segnando, per lo stesso periodo, un incremento del 5,75% (v. grafico 4).

* Questo paragrafo è stato scritto da Alberto Sola.

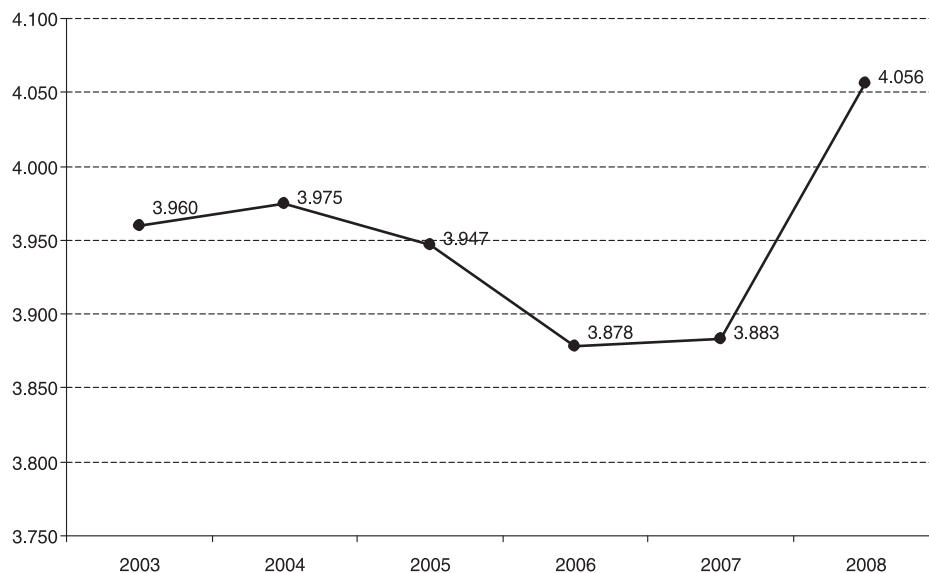
Grafico 4 - Incremento della popolazione regionale e degli operatori di Polizia Municipale. Anni 2003-2008 (numeri indici, anno base = 2003).



L'inversione di tendenza evidenzia comunque un impegno considerevole da parte dei comuni, che consente in parte di recuperare rispetto al consistente taglio di risorse previsto negli ultimi anni da normative nazionali e leggi finanziarie che sono andate nella direzione di una contrazione delle spese per il personale.

Il trend della diminuzione degli addetti subisce l'inversione di tendenza nel 2006, anno in cui si inizia ad utilizzare diffusamente lo strumento dell'accordo di programma tra i comuni e la Regione Emilia-Romagna per la costituzione e lo sviluppo di corpi in base all'art. 15 c. 1 lett. a). Attraverso questi contratti nell'arco di alcuni anni l'ente locale si impegna, come elemento prioritario, al rafforzamento dell'organico del proprio comando di riferimento, sostenuto economicamente da finanziamenti regionali. Nel 2006 di accordi ne sono stati sottoscritti 4 ed hanno coinvolto 28 amministrazioni comunali, l'anno successivo ben 11 con 40 comuni interessati e nel 2008 altri 6 con ulteriori 28 comuni⁴.

È nel corso di quest'ultimo anno – durante il quale entrano in vigore ben 21 accordi di programma per l'istituzione e lo sviluppo di corpi di Polizia Municipale – che si notano, in modo deciso, gli effetti di queste politiche e in cui si consolida in modo altrettanto deciso l'aumento di personale (+173 unità) (v. grafico 5). L'aver reso disponibile e sollecitato l'utilizzo di questo strumento ha avuto il merito di porre al centro le questioni della sicurezza, nelle sue varie accezioni, sollecitando il sistema degli enti locali a concentrare risorse e personale nella Polizia Locale in misura maggiore rispetto al passato. Si noti bene che non si tratta di una forma di "militarizzazione" del territorio: in realtà gli enti, con il sostegno della Regione, non hanno fatto altro che avvicinarsi a quel rapporto di 1 operatore ogni 1.000 abitanti, comunemente giudicato da molti come ottimale, ma sempre rimasto sulla carta.

Grafico 5 - Numero di addetti di Polizia Municipale in Emilia-Romagna. Anni 2003-2008 (valori assoluti).

Meno della metà degli addetti alla Polizia Municipale (al 2008 il 46,8%) opera nelle città capoluogo e questo dato rimane costante nel tempo. Vede invece un significativo aumento il numero degli operatori inseriti in strutture il cui bacino d'utenza supera i 50.000 abitanti, che raggiungono il 20,4% nel 2008 rispetto al 6,1% del 2003. Gli addetti inseriti in strutture che servono dai 20.000 ai 50.000 abitanti vede la percentuale attorno al 17%, e vi è un evidente calo di quanti operano in piccole strutture, con bacini d'utenza fino a 20.000 abitanti (complessivamente il 15,4% nel 2008 rispetto al 27,9% del 2003).

La concentrazione degli operatori nelle città capoluogo risulta più che proporzionale rispetto alla popolazione residente che si ferma al 36,6%, rispecchiando indicativamente (1,19 operatori ogni mille abitanti) i rapporti contemplati nella Legge Regionale 24 del 2003 che prevede per questi comandi un rapporto minimo di 1,2 operatori ogni 1.000 abitanti ed 1,3 per la città capoluogo di regione. Il numero degli addetti rapportato alle dimensioni del comando fa emergere come nel 2008 il 78,3% presta servizio in realtà con più di 30 operatori, rispetto al 62,2% del 2003. Anche in questo caso, il risultato è il prodotto del diffondersi delle aggregazioni intercomunali. Al 2008 gli addetti che lavorano soli, vale a dire in strutture composte da un unico operatore sono 36, dato che, come si è anticipato, rimane sostanzialmente immutato dal 2003.

Con riferimento alle aree geografiche, la suddivisione in numeri assoluti degli addetti vede al primo posto la provincia di Bologna con, nel 2008, 1.068 operatori, un numero questo che è fortemente influenzato dalla città capoluogo (che da sola conta oltre 600 operatori). Segue Modena con 610 unità, fino ad arrivare a Piacenza con 190. Si tratta di dati, questi ultimi, che non registrano sostanziali variazioni nel tempo (v. tabella 9).

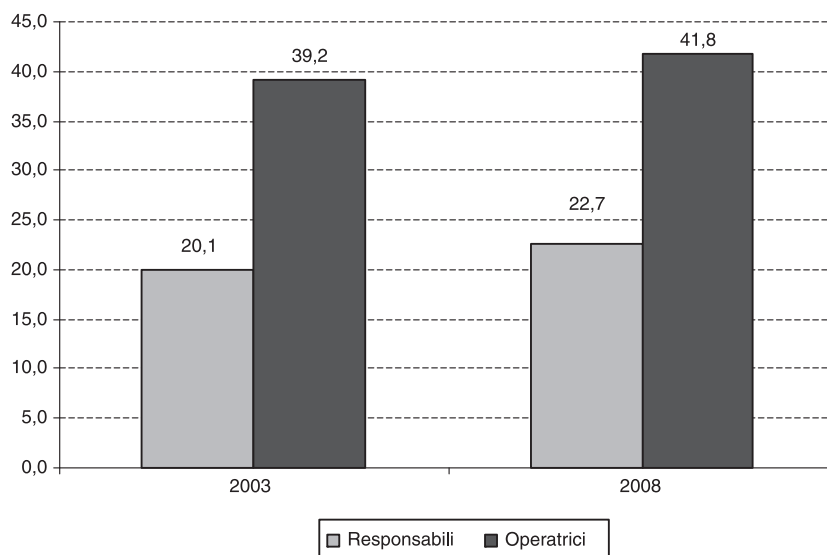
Tabella 9 - Operatori di Polizia Municipale in Emilia-Romagna per provincia. Anni 2003-2008 (valori assoluti e percentuali).

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
VALORI ASSOLUTI						
PROVINCIA						
Piacenza	201	205	201	193	191	190
Parma	353	345	354	359	372	368
Reggio nell'Emilia	352	348	348	350	339	385
Modena	579	575	577	561	585	610
Bologna	1.065	1.053	1.035	1.027	1.023	1.068
Ferrara	320	326	340	339	311	338
Ravenna	368	361	352	344	357	372
Forlì-Cesena	314	304	305	296	302	311
Rimini	408	458	435	409	403	414
Totale	3.960	3.975	3.947	3.878	3.883	4.056
B - PERCENTUALI						
PROVINCIA						
Piacenza	5,1	5,2	5,1	5,0	4,9	4,7
Parma	8,9	8,7	9,0	9,3	9,6	9,1
Reggio nell'Emilia	8,9	8,8	8,8	9,0	8,7	9,5
Modena	14,6	14,5	14,6	14,5	15,1	15,0
Bologna	26,9	26,5	26,2	26,5	26,3	26,3
Ferrara	8,1	8,2	8,6	8,7	8,0	8,3
Ravenna	9,3	9,1	8,9	8,9	9,2	9,2
Forlì-Cesena	7,9	7,6	7,7	7,6	7,8	7,7
Rimini	10,3	11,5	11,0	10,5	10,4	10,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

3.1 Donne e uomini nella Polizia Municipale

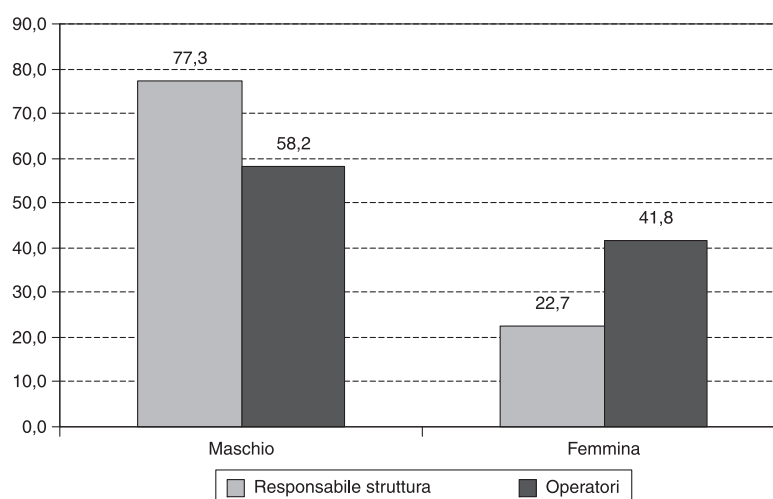
Di questi 4.056 operatori quasi la metà, 1.694, è rappresentata da donne (41,8%), un numero in lieve ma costante aumento dal 2003, quando si attestava al 39,2% (v. grafico 6). Questo dato cambia notevolmente se analizziamo la suddivisione di genere con riferimento ai responsabili delle strutture: infatti, come mostra ancora il grafico sottostante, in regione nel 2008 solo il 23% circa di queste posizioni è occupata da una donna rispetto al 20% circa del 2003.

Grafico 6 - Percentuale di donne responsabili delle strutture di Polizia Municipale e di operatrici in Emilia-Romagna nel 2003 e nel 2008 (valori percentuali).



Questo rapporto, seppur significativo, perché quasi 1/4 dei responsabili dei comandi di Polizia Municipale è femmina, risulta però molto distante dalla percentuale sul totale degli addetti, che è ormai arrivata quasi alla metà del totale, come si è appena detto. Il grafico seguente mostra come la femminilizzazione del ruolo abbia interessato solo i livelli inferiori della composizione dei comandi, facendo ancora fatica a penetrare nei ruoli apicali.

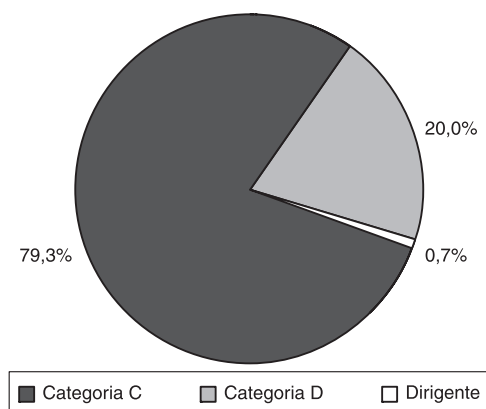
Grafico 7 - Responsabili di struttura ed operatori di Polizia Municipale suddivisi per genere. Anno 2008 (valori percentuali).



3.2 Inquadramento contrattuale e carriere

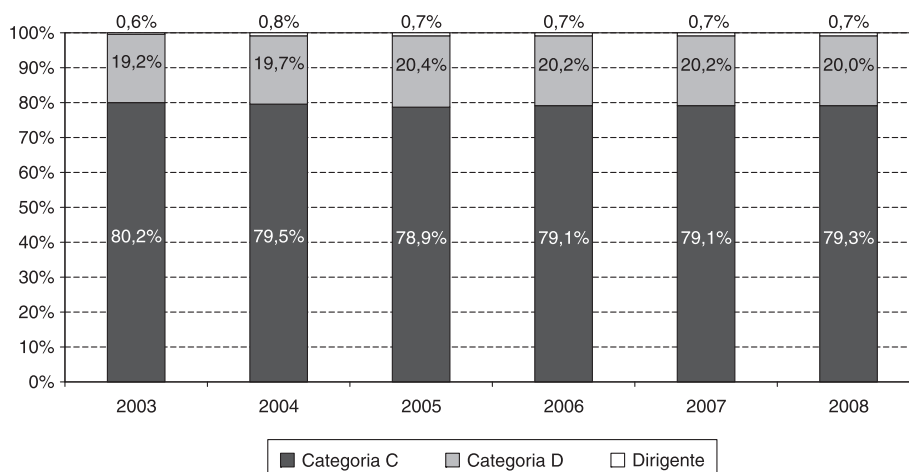
Con riferimento all'inquadramento contrattuale al 31/12/2008, i 4.056 addetti sono inseriti nel profilo professionale "C" (nelle sue varie categorie di agente, agente scelto, assistente ed assistente scelto) per il 79,3%, nel profilo "D" (ispettore, ispettore capo, commissario e commissario capo) il 20% ed infine nella categoria dirigenziale lo 0,7% (v. grafico 8).

Grafico 8 - Suddivisione degli addetti di Polizia Municipale secondo il profilo professionale. Anno 2008 (valori percentuali).



Negli anni questa composizione degli organici non subisce sostanziali variazioni: la percentuale degli addetti inserita al profilo professionale "C" resta attestata attorno all'80% e coloro che sono inseriti nel profilo di addetto al coordinamento e controllo o comandante resta attorno al 20% (v. grafico 9).

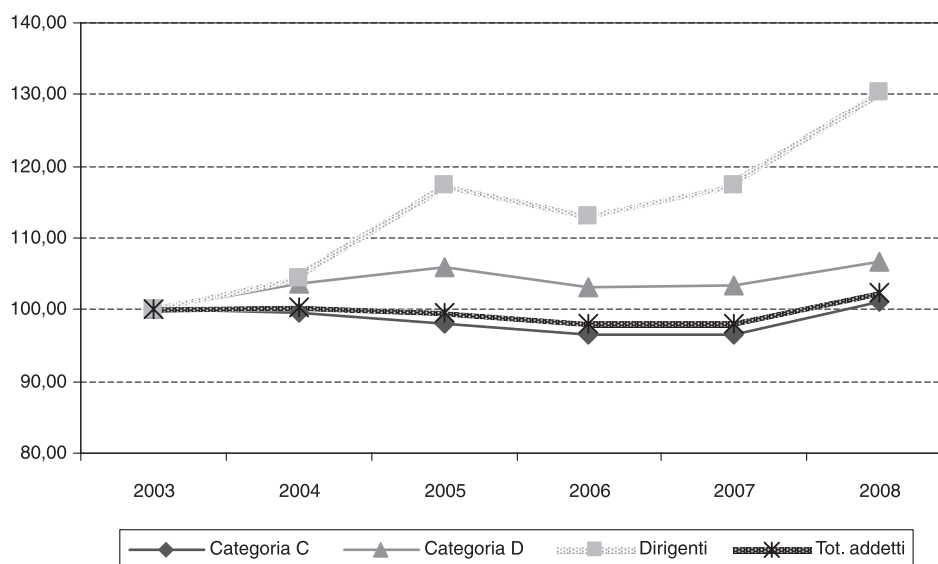
Grafico 9 - Suddivisione degli addetti di Polizia Municipale secondo il profilo professionale. Anni 2003-2008 (valori percentuali).



Da notare però che se analizziamo i numeri assoluti dei profili professionali, spicca l'incremento dei dirigenti, che passa dai 23 del 2003 ai 30 del 2008, segnando, come evidenzia il grafico sottostante, un incremento di oltre 30 punti percentuali, quindi molto più forte dell'aumento del totale degli addetti (v. grafico 10). Tale fenomeno può essere ricondotto alla nascita dei corpi di Polizia Municipale intercomunali, a norma della legge regionale 24 del 2003, dove le medio-grandi dimensioni delle strutture portano gli amministratori ad affidare la gestione a quel tipo di professionalità.

L'andamento, negli anni, della presenza della categoria "C", segue quello del totale degli addetti, mentre per quanto concerne la categoria "D" vi è una crescita inizialmente maggiore e nell'ultimo anno lievemente minore.

Grafico 10 - Addetti di Polizia Municipale secondo il profilo professionale per categoria. Anni 2003-2008 (numeri indici con anno base = 2003).

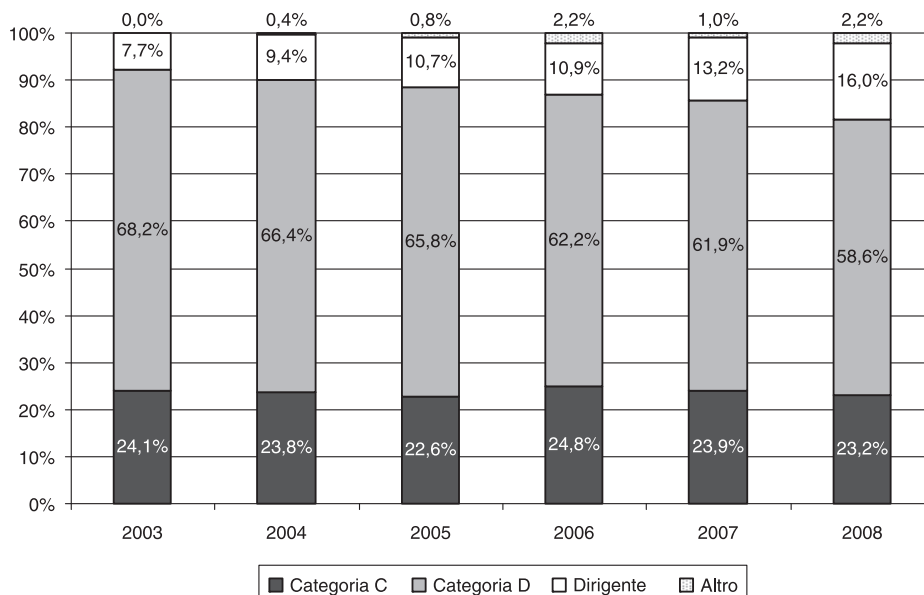


La suddivisione nelle categorie con riferimento alle dimensioni dei comandi, segnala che nelle strutture con meno di 30 operatori vi è un'incidenza maggiore di coloro che sono inquadrati nella categoria "D" e "Dirigente", arrivando al 26,1% del totale contro il 19,2 nelle strutture con più di 30 operatori.

Se analizziamo la composizione percentuale delle categorie giuridiche in cui sono inquadrati i responsabili delle strutture della P.M., notiamo come nel tempo rimanga costante il dato riferito a coloro che sono collocati nella "C", normalmente riferita a strutture mono operatore o poco più, attestata attorno al 23% (v. grafico 11).

Le variazioni si notano nelle categorie "D" e "Dirigente" dove vi è una progressiva incidenza del numero dei responsabili in quest'ultima categoria a discapito della "D".

Grafico 11 - Categorie giuridiche relative ai responsabili delle strutture di Polizia Municipale. Anni 2003-2008 (valori percentuali).



Per quanto concerne le qualifiche giuridiche, al 2008, si nota come quasi la totalità degli addetti (il 95,4%) rivesta la qualifica di agente di pubblica sicurezza; coloro i quali rivestono la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria rappresentano circa un quinto del totale (20,9%) e la grande maggioranza, l'84,5%, è autorizzato a portare l'arma in servizio. Questi valori sono sostanzialmente invariati nel tempo con un andamento altalenante che non si discosta però di molto dai livelli raggiunti nel 2008 (vedi tabella I in appendice).

Rispetto alle dimensioni delle strutture di riferimento, l'unico dato sensibilmente diverso è quello riferito agli ufficiali di polizia giudiziaria. Infatti, nelle realtà più piccole, la percentuale di coloro che rivestono questa qualifica è pari al 29,5% sul totale degli addetti, rispetto al 18,5% delle strutture più grandi.

Nell'organizzazione delle strutture di Polizia Municipale riveste un ruolo caratteristico l'attività di polizia di prossimità, infatti, si rileva come nel 2008, ben 861 operatori, il 21,2%, sia assegnato stabilmente a quella funzione, dato che se riferito alle strutture con più di 30 addetti, arriva al 24,5% (vedi tabella V in appendice). Nei comandi con meno di 30 addetti il dato si ferma al 9,3%; occorre però considerare che queste strutture sono caratterizzate da una minore specializzazione e quindi l'attività di prossimità è di fatto inclusa nel ruolo stesso di operatore di Polizia Locale.

Questi numeri fanno comprendere come, rispetto a questo aspetto della sicurezza, la Polizia Municipale giochi un ruolo determinante nel panorama regionale, non essendoci altra organizzazione che riesca a mettere in campo una simile forza specificamente dedicata a questo ruolo⁵.

All'interno dei comandi di Polizia Municipale ed inseriti nell'organico del servizio, operano, oltre al personale in uniforme con le varie qualifiche attribuite, anche due principali categorie di addetti: gli operatori amministrativi (impiegati, informatici, messi, ecc.) e gli ausiliari del traffico. I primi raggiungono, nel 2008, il numero di 213, valore minimo negli anni analizzati, scesi dal 2007 in cui avevano raggiunto il valore massimo di 258 unità.

Per quanto concerne gli ausiliari al traffico, rileviamo che il numero assoluto delle strutture che se ne avvale è di 37, pari al 20,4%. Il numero di dette strutture raggiunge il suo apice come numero assoluto nel 2006 e come percentuale nel 2007 con il 21,8%. Occorrerà valutare i prossimi anni per capire se la diminuzione nell'uso di questa figura professionale verrà confermata, andando a fare ricadere questa attività nell'ambito lavorativo degli operatori della Polizia Municipale.

4. Le dotazioni strumentali: quali strumenti, per fare cosa*

Ogni organizzazione di polizia per svolgere al meglio le proprie attività necessita di strumentazioni di vario tipo. Negli anni abbiamo assistito all'introduzione, in modo sempre più massiccio, della tecnologia e l'utilizzo di una varietà di strumenti che, in passato, non venivano impiegati o lo erano in modo occasionale. Prendendo in considerazione le attrezzature in dotazione più significative, le possiamo suddividere in 4 aree di riferimento:

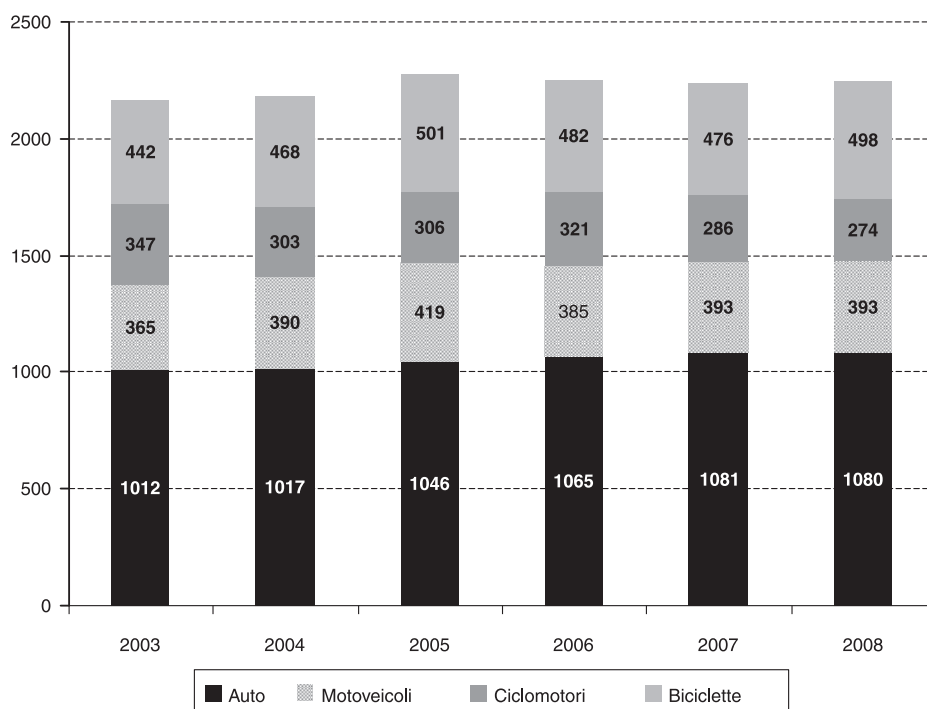
- i veicoli;
- i dispositivi di controllo;
- strumenti per la tutela delle persone;
- tecnologie informatiche/digitali.

4.1 Una polizia in movimento

La mobilità rappresenta nella nostra società un elemento fondamentale. Allo stesso modo anche per la Polizia Municipale, oltre che essere una dei principali campi a cui rivolge la propria attività, la mobilità diviene un elemento indispensabile per espletare i compiti d'istituto, anche se la natura essenziale di questa forza di polizia, radicata nel territorio e nella prossimità, rende lo spostamento, perlomeno quello automobilistico, forse meno significativo che per altre forze (v. su questo le considerazioni espresse nell'Introduzione a questo lavoro).

Al 31 dicembre 2008 i veicoli in dotazione alla Polizia Municipale erano 2.245, suddivisi in 1.080 autoveicoli, 393 motoveicoli, 274 ciclomotori e 498 biciclette. Rispetto al 2003 complessivamente rileviamo un incremento del numero dei mezzi in uso, misurati all'epoca in 2.166 unità, e sono soprattutto biciclette e autoveicoli a conoscere l'incremento maggiore (v. grafico 12).

* Questo paragrafo è stato scritto da Alberto Sola.

Grafico 12 - Composizione del parco veicoli della Polizia Municipale. Anni 2003-2008 (valori assoluti).

I vari tipi di veicoli tendenzialmente aumentano tutti, tranne i ciclomotori che, nel tempo, subiscono una certa diminuzione. Questo andamento si abbina da un lato ad una scelta ambientale, essendo notoriamente il ciclomotore un mezzo altamente inquinante, e dall'altro al progressivo potenziamento dei servizi di prossimità, che tradizionalmente vengono svolti a piedi o in bicicletta. È infatti attraverso un controllo lento che il territorio si può monitorare in modo capillare. Inoltre, è solo attraverso i servizi di prossimità che si facilita l'interazione tra gli operatori di polizia municipale e i cittadini.

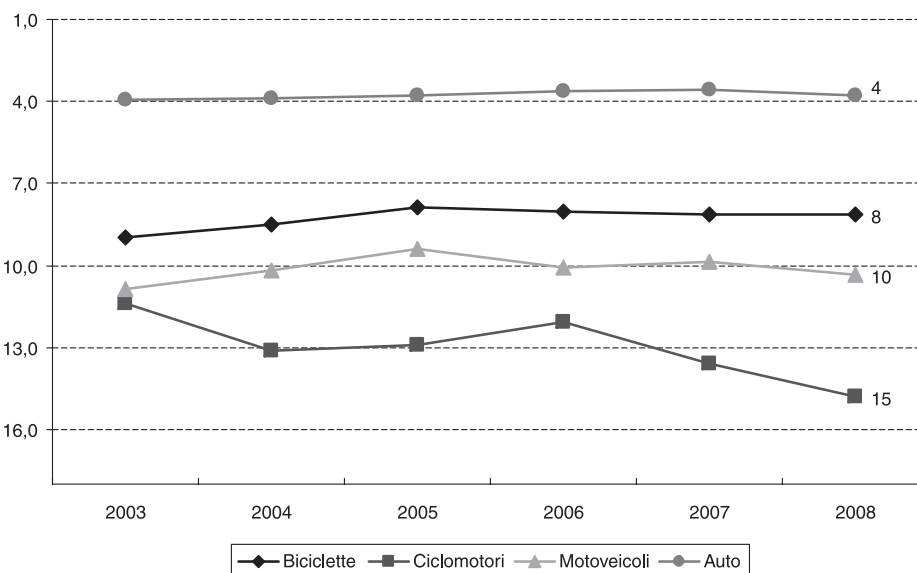
Se mettiamo in relazione il numero dei veicoli al numero degli operatori, come rappresentato dal grafico 13, si nota che vi è una automobile ogni 4 operatori, una bicicletta ogni 8, una moto ogni 10 ed un ciclomotore ogni 15. Anche in questo grafico si evidenzia il calo progressivo della disponibilità di ciclomotori per gli addetti, mentre i rapporti relativi alle altre tipologie di veicoli sono nel tempo sostanzialmente costanti.

Le stesse analisi, anche se rapportate alle dimensioni delle strutture (vedi tabella VI in appendice), segnano andamenti analoghi, dimostrando come il complessivo aumento dei veicoli abbia attraversato tutto il sistema della Polizia Municipale. Su questo versante è da segnalare come la Regione Emilia-Romagna dal 2003 al 2008 abbia finanziato ben 78 progetti ordinari di qualificazione della Polizia Locale dove era contemplato l'acquisto di veicoli, oltre ad avere stipulato con gli

enti locali ben 42 accordi di programma per la costituzione e lo sviluppo di corpi di Polizia Locale a norma della Legge Regionale 24 del 2003, in cui, tra le varie cose, la Regione ha finanziato l'ammodernamento del parco mezzi.

Infine riscontriamo come nelle strutture di piccole dimensioni vi sia un rapporto tra operatori ed autoveicoli più alto, circa 3 addetti ogni auto, rispetto alle strutture maggiori, circa 4 addetti ogni auto, mentre sia più basso con riferimento alle biciclette, circa 9 addetti contro 7. La differenza si spiega con le caratteristiche intrinseche delle strutture in relazione alle proprie dimensioni ed i centri abitati in cui svolgono l'attività.

Grafico 13 - Rapporto tra operatori e numero di veicoli. Anni 2003-2008 (valori assoluti riportati su scala discendente).



4.2 I dispositivi di controllo

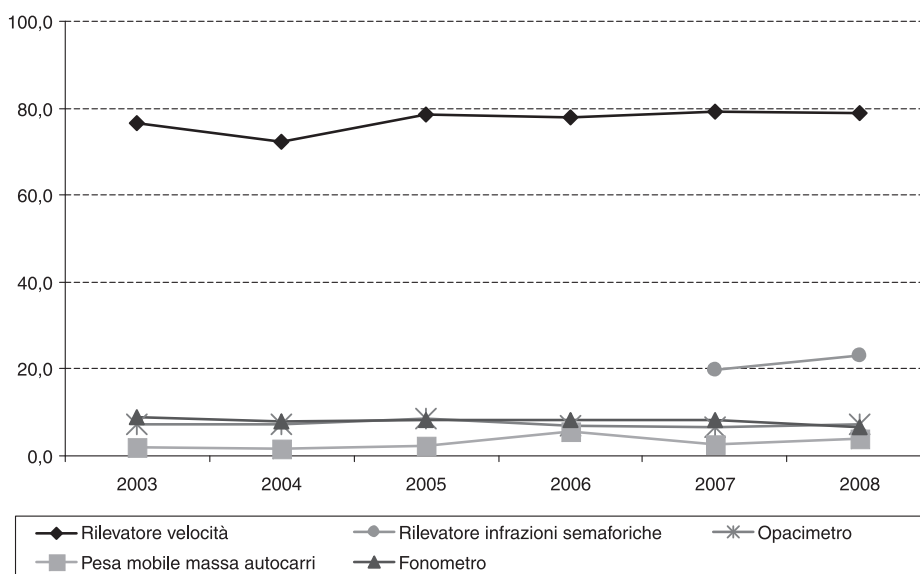
Nell'attività di controllo nelle varie materie che competono alla Polizia Municipale, vengono utilizzati diversi strumenti. Nel grafico 14 sono indicate le percentuali delle strutture che sono dotate di una prima serie di strumenti.

Tra le varie dotazioni più rilevanti, sia in termini di costi che di livello tecnologico, iniziamo con l'analizzare i rilevatori di velocità, utilizzati per l'accertamento della velocità dei veicoli in transito. Si nota come nel tempo le strutture che li utilizzano, sia strumentazioni mobili sia impianti fissi, siano una percentuale molto alta, quasi l'80%, e costante nel tempo. Anche i numeri assoluti fanno rilevare un andamento altalenante, ma sempre stabilmente ben oltre le 300 unità.

Per “rilevatori di infrazioni semaforiche” intendiamo tutte le apparecchiature utilizzate per contestare la violazione di passaggio con semaforo rosso alle intersezioni ed anche qui consideriamo sia le postazioni fisse che quelle mobili, con operatore di polizia stradale sul posto. Questo dato è stato raccolto solo negli ultimi due anni per cui annotiamo solo che rispetto al rilevatore di velocità, nel 2008, vi è una percentuale di strutture dotate di questi strumenti molto inferiore, che si attesta al 23% (un totale di 192 apparecchi).

Gli ultimi tre strumenti – opacimetro per l'accertamento dei livelli di emissioni di gas di scarico dei veicoli, fonometro per l'accertamento delle emissioni sonore, e pesa mobile per la pesatura dei veicoli in rapporto alle capacità di carico degli stessi – sono strumenti stabili nel tempo e molto poco diffusi, infatti la percentuale di comandi che li utilizzano resta sotto al 10%.

Grafico 14 - Strutture di Polizia Municipale dotate di alcuni dispositivi di controllo. Anni 2003-2008 (valori percentuali).



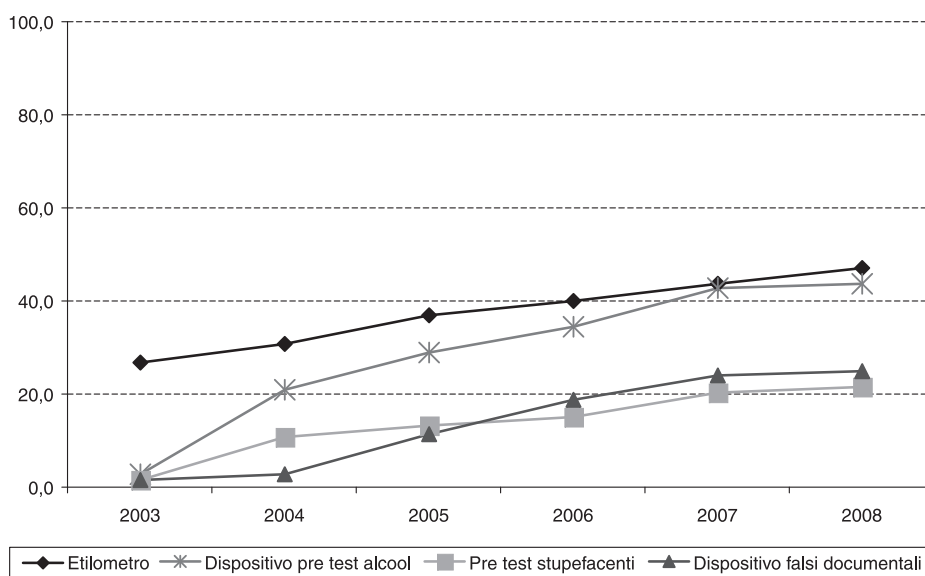
Vi è un altro gruppo di strumenti, rappresentati nel grafico 15: etilometro per l'accertamento della guida in stato d'ebbrezza, pre-test alcol per effettuare screening sui conducenti dei veicoli propedeutici alla sottoposizione all'etilometro, pre-test stupefacenti per effettuare screening sui conducenti dei veicoli propedeutici all'accertamento dell'assunzione di sostanze stupefacenti presso strutture sanitarie e dispositivi per rilevare i falsi documentali, strumenti questi ultimi necessari per analizzare i documenti ed accertarne la loro autenticità. Come si può osservare nel grafico, il numero di strutture che si sono dotate di questi strumenti nel tempo è sensibilmente cresciuto.

L'etilometro è ormai presente in oltre il 40% delle strutture con 129 apparecchi, segue, con un andamento analogo, il pre-test alcool, recuperando un notevole gap iniziale, fenomeno questo dovuto alle modifiche normative susseguitesi negli anni che hanno prima introdotto e poi valorizzato detto strumento.

I pre-test stupefacenti, pur vedendo un rapido incremento che arriva al 21,5%, soffrono ancora di una distanza notevole rispetto ai pre-test alcool, dovuta ai costi ed alle difficoltà operative che l'accertamento dell'alterazione psico-fisica da stupefacenti ancora comporta.

I dispositivi per accertare la falsificazione dei documenti hanno visto una recente affermazione, ed ormai sono diffusi in circa un quarto delle strutture (24,9%). Questo è un campo dove la Polizia Municipale può giocare un ruolo importante nel contesto complessivo della repressione del reato di fabbricazione ed uso di documenti falsi, stante l'elevato numero di controlli stradali effettuati annualmente, come vedremo in seguito.

Grafico 15 - Strutture di Polizia Municipale dotate di alcuni dispositivi di controllo. Anni 2003-2008 (valori percentuali).

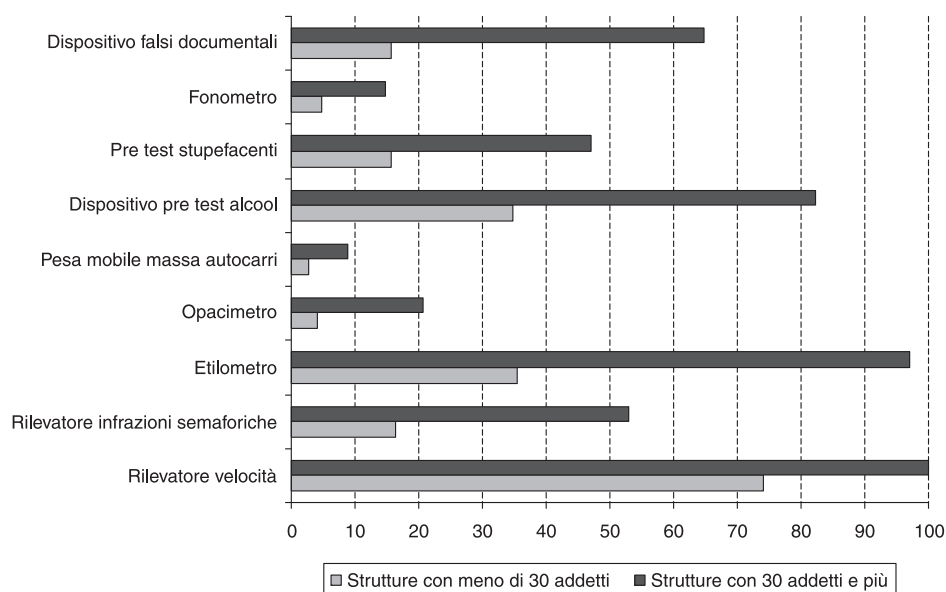


Un dato interessante ci è fornito dall'analisi della distribuzione di tutti questi strumenti in rapporto alle dimensioni del comando, tenendo come spartiacque il numero di 30 operatori. Il grafico 16, che riporta la situazione all'anno 2008, mostra come la percentuale delle strutture più grandi che hanno in uso gli strumenti sia sempre decisamente superiore alla percentuale delle strutture più piccole, questa situazione crea un potenziale differenziale di capacità operativa nettamente a vantaggio degli addetti inseriti nelle strutture maggiori.

Rilevatori di velocità ed etilometri sono presenti in tutte le strutture con più di

30 addetti, anche i pre-test alcol e gli strumenti per l'accertamento di falsi documentali raggiungono in quelle realtà percentuali molto alte, rispettivamente 82 e 65%, contro un 35 e 16% riportato nelle realtà più piccole.

Grafico 16 - Strutture di Polizia Municipale dotate di dispositivi di controllo distinte secondo le loro dimensioni (>di 30 addetti e < di 30 addetti). Anno 2008 (valori percentuali).



4.3 Proteggere, proteggersi, reprimere

In questa categoria di strumenti facciamo rientrare le dotazioni che hanno come finalità sia la difesa da eventuali aggressioni sia il soccorso e la messa in sicurezza delle persone e degli operatori di Polizia Municipale.

Negli anni interessati è stata rilevata la presenza, nelle strutture della Polizia Locale, del defibrillatore automatico per il primo intervento in caso di arresto cardiaco, dello spray antiaggressione a base di sostanze naturali irritanti, del bastone estensibile, (dispositivo telescopico di materiale rigido), del giubbotto antiproiettile e della cella di sicurezza per la custodia ed il trattenimento in sicurezza delle persone fermate.

Nel grafico 17 sono riportate le percentuali dei comandi che sono dotati dei vari strumenti in serie storica dal 2003 al 2008. Come si può osservare, vi è un progressivo lento aumento, ma che interessa nel complesso (e per tutti gli strumenti) un numero minoritario di comandi.

Analogamente a quanto fatto per le strumentazioni relative ai dispositivi di controllo, scindendo i dati tra i comandi con più o meno di 30 addetti, si riscontra nuovamente come anche per questa categoria di strumenti le realtà più piccole soffrano di un notevole gap rispetto a quelle più grandi.

In particolare, come mostra il grafico 18, per quanto concerne il defibrillatore automatico, la differenza è rimarchevole: si passa dal 65% delle strutture grandi al 24% delle altre, dato questo non trascurabile vista la funzione salvavita dello strumento.

Grafico 17 - Strutture di Polizia Municipale dotate di strumenti per la tutela delle persone. Anni 2003-2008 (valori percentuali).

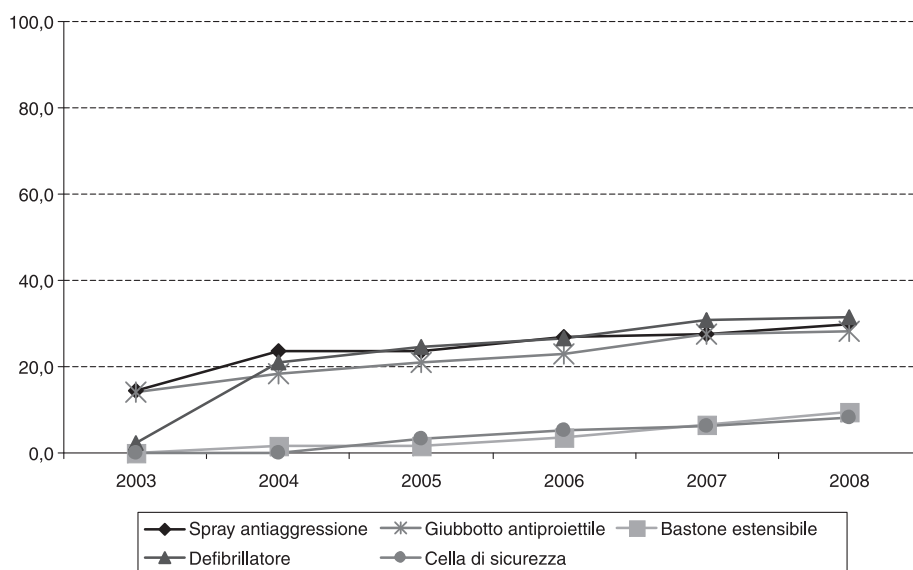
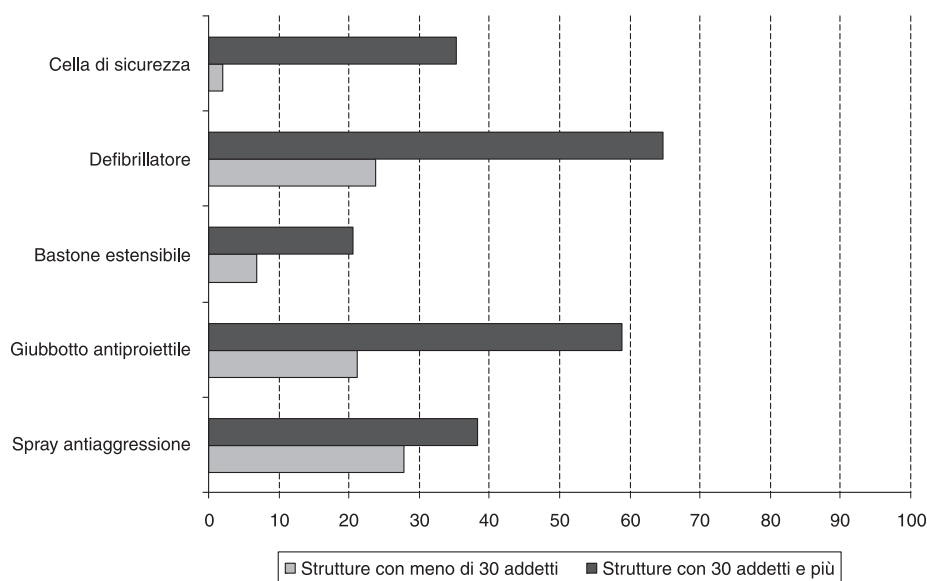


Grafico 18 - Strutture di Polizia Municipale dotate di alcuni strumenti per la tutela delle persone distinte secondo le loro dimensioni (> di 30 addetti e < di 30 addetti). Anno 2008 (valori percentuali).



4.4 L'innovazione informatica e digitale

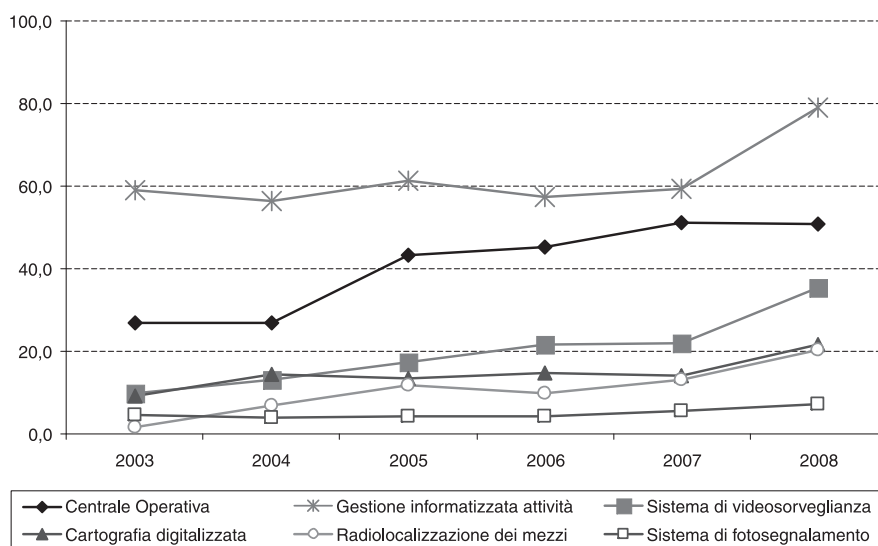
Anche per questa categoria di tecnologie occorre fare una premessa relativa a cosa intendiamo. Sono infatti presi in considerazione una serie di strumenti caratterizzati da un elevato livello tecnologico e che impattano fortemente sulle modalità di svolgimento delle attività, introducendo sostanziali cambiamenti.

Stiamo parlando quindi di centrali operative, gestione informatizzata delle attività, videosorveglianza, sistemi di foto segnalamento per l'identificazione delle persone, radiolocalizzazione dei mezzi per monitorare la posizione dei veicoli e quindi degli addetti, cartografie digitalizzate del territorio⁶.

Nel grafico 19 viene rappresentato l'andamento nel tempo delle percentuali di strutture che utilizzano tali strumentazioni.

Tutti gli strumenti segnano un progressivo aumento, in particolare le centrali operative, che raddoppiano (dal 27% del 2003 al 51% del 2008), e la gestione informatizzata delle attività che, nel 2008, riguarda il 79% delle strutture (contro il 59% del 2003). Anche i sistemi di videosorveglianza gestiti dalle Polizie Municipali sono ormai diffusi, essendo inseriti nel 44% delle strutture. Le restanti strumentazioni fanno invece segnare complessivamente ancora livelli contenuti di diffusione, raggiungendo non più del 20% dei comandi.

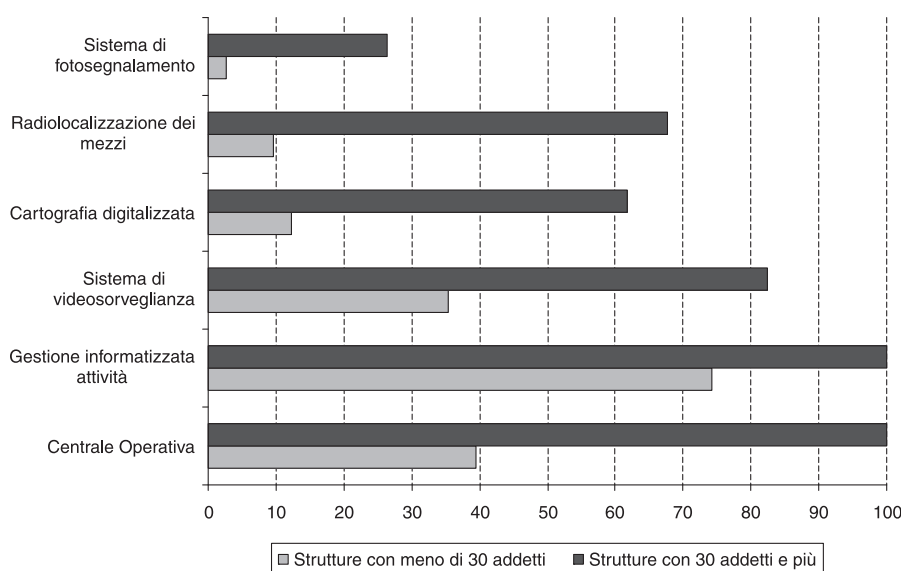
Grafico 19 - Strutture di Polizia Municipale dotate di strumenti informatici e digitali. Anni 2003-2008 (valori percentuali).



Ancora una volta, come mostra il grafico 20, se analizziamo le dotazioni di questi strumenti, rilevate nel 2008, in rapporto alle dimensioni dei comandi, suddividendoli tra più grandi e più piccoli di 30 addetti, scopriamo come i primi possano disporre anche di tali strumentazioni in maniera estremamente più diffusa rispetto ai secondi.

La gestione informatizzata delle attività e la presenza di centrali operative interessa la totalità delle strutture con oltre 30 addetti presenti in regione, e servono il 68% della popolazione residente. Anche alla videosorveglianza si fa maggiore ricorso nelle strutture più grandi (l'82% di esse ne è provvisto). Per finire, della radiolocalizzazione dei mezzi (un importante strumento che consente di comunicare la posizione degli operatori alla centrale operativa) ne fa uso il 67% dei comandi.

Grafico 20 - Strutture di Polizia Municipale dotate di alcuni strumenti tecnologici e digitali distinte, secondo le loro dimensioni (> di 30 addetti e < di 30 addetti). Anno 2008 (valori percentuali).



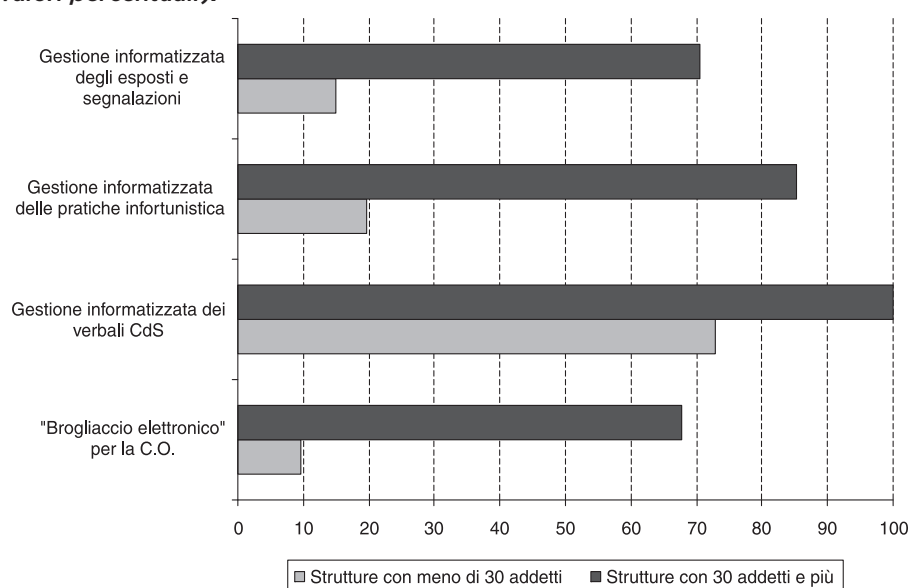
Chiarito precedentemente cosa si intende per “gestione informatizzata delle attività”, è utile ora esaminare in modo analitico i dati rilevati nel 2008 rispetto alle procedure più importanti che hanno utilizzato questa nuova metodologia.

Come mostra il grafico 21, la gestione dei verbali attraverso sistemi informatizzati è ormai un elemento imprescindibile, almeno per i comandi più grandi, anche se lo sta diventando anche per quelli più piccoli. Le altre procedure prese in considerazione rilevano invece differenziali enormi, più elevati rispetto a tutte le altre dotazioni precedentemente considerate.

Evidentemente, maggiore è la dimensione del comando e maggiore è la necessità di disporre di strumenti tecnologici che accompagnino e supportino la molteplicità di attività espletate. Peraltro solo certe dimensioni giustificano investimenti tecnologici a volte anche ingenti (si pensi all’implementazione di una moderna centrale operativa o di un sistema di videosorveglianza con centrale di monitoraggio).

Nell'incremento, innovazione ed ammodernamento delle dotazioni strumentali delle strutture della Polizia Locale, la Regione Emilia-Romagna negli anni presi in considerazione nella ricerca ha svolto un ruolo fondamentale di impulso e sostegno economico, attraverso il finanziamento di oltre 193 progetti e 42 accordi di programma che hanno permesso al nostro sistema un vero e proprio ammodernamento tecnologico.

Grafico 21 - Strutture di Polizia Municipale che hanno informatizzato le principali attività secondo le loro dimensioni (>di 30 addetti e < di 30 addetti). Anno 2008 (valori percentuali).



5. Cosa cambia nelle attività della Polizia Municipale*

Se si considerano le principali attività svolte quotidianamente dalle strutture di Polizia Municipale, queste possono essere distinte in diverse funzioni. In tal modo è possibile sia analizzare l'andamento di ciascuna di tali attività, sia operare un raffronto tra attività complementari all'interno della medesima funzione (attività preventive/informative e attività sanzionatorie/repressive), e infine osservare quali attività possono essere considerate "consolidate" e quali invece sono attualmente ancora in "espansione".

Le aree di attività monitorate dal 2003 al 2008 dall'indagine regionale possono essere così classificate:

- funzione di polizia stradale;
- funzione di polizia amministrativa;
- funzione di polizia giudiziaria.

Il quadro complessivo dei dati raccolti per il totale delle strutture in Emilia-Romagna dal 2003 al 2008 rispetto alle attività facenti capo a tali funzioni è riportato nella tabella sottostante.

* Questo paragrafo è stato scritto da Matilde Madrid Ciafardini.

Tabella 10a - Attività svolte dalla Polizia Municipale in Emilia-Romagna dal 2003 al 2005 (valori assoluti).

	TOTALE STRUTTURE		
	2003	2004	2005
FUNZIONE DI POLIZIA STRADALE			
1. Incidenti rilevati	28.592	28.032	26.352
di cui con feriti	15.446	15.293	14.746
di cui con esito mortale.	249	194	183
2. Violazioni amministrative al CDS accertate	1.811.519	1.754.767	1.959.224
di cui non riferite a materia di sosta.	-	799.093	998.451
di cui accertate mediante l'utilizzo di apparati fissi	-	-	-
3. Veicoli fermati per controlli di polizia stradale	-	1.012.246	1.361.789
4. Patenti ritirate.	-	-	-
5. Documenti di veicoli ritirati	-	-	-
6. Veicoli sottoposti a fermo e/o sequestro	-	-	-
7. Ore di educazione stradale in aula con i ragazzi	20.882	27.425	23.308
FUNZIONE DI POLIZIA AMMINISTRATIVA			
8. Violazioni amministrative accertate	-	28.858	21.555
di cui in materia di edilizia e ambiente	-	4.404	4.376
di cui in materia di commercio e pubblici esercizi	-	12.683	4.858
di cui di altro tipo	-	11.771	12.321
9. Accertamento anagrafico	-	-	221.312
10. Controlli in materia di edilizia e ambiente	-	-	-
11. Controlli in materia di commercio e pubblici esercizi	-	-	-
FUNZIONI DI POLIZIA GIUDIZIARIA			
12. Comunicazioni di reato inoltrate all'AG (art. 347 Cpp)	6.368	7.914	7.345
di cui in materia di CDS	-	-	2.648
di cui in materia edilizia e ambiente	-	-	1.596
di cui in materia di commercio e pubblici esercizi	-	-	430
13. Denunce / querele ricevute da cittadini (art. 333 e 336 Cpp.)	2.634	2.471	4.093
14. Persone fotosegolate	1.270	1.376	2.104
15. Arresti effettuati	413	411	474
16. Veicoli rubati recuperati	-	-	1.312
TOTALE OPERATORI	3.960	3.975	3.947

Nota: il segno “-” indica che il dato non è stato rilevato.

Marzo/Aprile 2010

Tabella 10b - Attività svolte dalla Polizia Municipale in Emilia-Romagna dal 2006 al 2008 (valori assoluti).

	TOTALE STRUTTURE		
	2006	2007	2008
FUNZIONE DI POLIZIA STRADALE			
1. Incidenti rilevati	26.013	25.834	25.434
di cui con feriti	15.260	14.792	14.455
di cui con esito mortale.	175	186	215
2. Violazioni amministrative al CDS accertate	2.091.138	2.048.893	2.304.534
di cui non riferite a materia di sosta.	569.056	715.386	1.280.350
di cui accertate mediante l'utilizzo di apparati fissi	758.600	723.414	924.511
3. Veicoli fermati per controlli di polizia stradale	1.447.947	1.015.518	1.350.298
4. Patenti ritirate.	-	7.057	5.800
5. Documenti di veicoli ritirati	-	11.808	15.155
6. Veicoli sottoposti a fermo e/o sequestro	-	6.742	7.617
7. Ore di educazione stradale in aula con i ragazzi	25.345	25.018	26.402
FUNZIONE DI POLIZIA AMMINISTRATIVA			
8. Violazioni amministrative accertate	22.361	25.912	22.864
di cui in materia di edilizia e ambiente	4.604	4.349	3.532
di cui in materia di commercio e pubblici esercizi	5.093	5.997	5.710
di cui di altro tipo	12.664	15.566	13.622
9. Accertamento anagrafico	191.296	241.100	254.347
10. Controlli in materia di edilizia e ambiente	18.973	18.316	19.355
11. Controlli in materia di commercio e pubblici esercizi	33.949	36.054	43.226
FUNZIONI DI POLIZIA GIUDIZIARIA			
12. Comunicazioni di reato inoltrate all'AG (art. 347 Cpp)	8.403	10.021	9.306
di cui in materia di CDS	2.600	3.142	3.439
di cui in materia edilizia e ambiente	1.215	1.454	1.450
di cui in materia di commercio e pubblici esercizi	631	832	802
13. Denunce / querele ricevute da cittadini (art. 333 e 336 Cpp.)	4.653	5.898	5.101
14. Persone fotosegolate	2.568	2.678	2.970
15. Arresti effettuati	443	399	409
16. Veicoli rubati recuperati	1.873	1.665	1.514
TOTALE OPERATORI	3.878	3.883	4.056

Nota: il segno “-” indica che il dato non è stato rilevato.

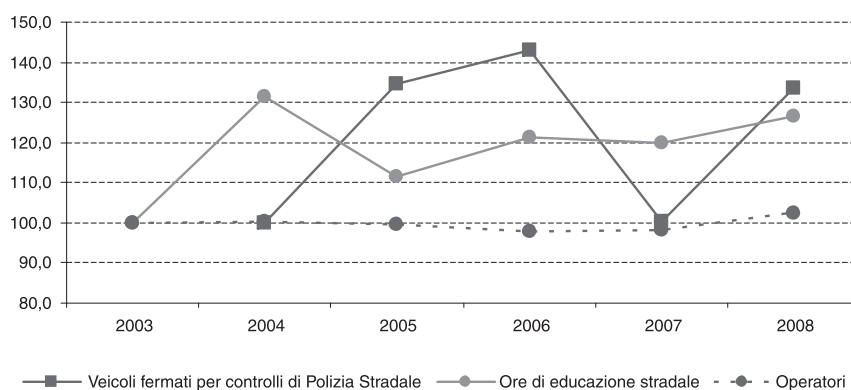
5.1 Funzione di polizia stradale

Le attività relative al controllo della mobilità e della sicurezza stradale costituiscono il nucleo tradizionale delle mansioni di Polizia Municipale.

Se si considerano i dati relativi alle attività di carattere preventivo/informativo, quali ad esempio il numero di veicoli fermati per controlli di polizia stradale e le ore di educazione stradale nelle scuole, si osserva come queste attività aumentino fortemente: i veicoli controllati passano da 1.012.246 nel 2004 a 1.350.298 nel 2008, raggiungendo addirittura 1.447.947 nel 2006, e le ore di educazione stradale passano da 20.882 del 2003 a 26.402 nel 2008.

Se rapportiamo l'incremento percentuale di tali attività nel corso degli anni all'aumento del numero complessivo di addetti che operano nelle strutture di Polizia Municipale, osserviamo come mentre quest'ultimo registra un aumento del 2,4% dal 2003 al 2008 (si veda grafico 5 del paragrafo operatori), entrambe le attività aumentano in maniera assai più rapida: del 33,4% per i controlli dei veicoli dal 2004 al 2008 e del 26,4% per le ore di educazione stradale dal 2003 al 2008 (v. grafico 22).

Grafico 22 - Incremento delle attività di polizia stradale di tipo preventivo/informativo e del numero di operatori. Anni 2003-2008 (numeri indici, anno base = 2003).



Tale caratteristica, come vedremo, si ripete anche in altre aree di attività: a fronte di un aumento ridotto di operatori, le strutture di Polizia Municipale riescono nel tempo a rendere più efficienti i loro interventi nei vari settori di loro competenza, e ciò si spiega con il miglioramento delle tecnologie e l'adeguamento organizzativo che viene descritto in queste pagine.

Se ci spingiamo ad analizzare come reagiscono nel tempo le strutture di diversa dimensione, possiamo osservare come, nonostante tale aumento sia soprattutto dovuto alle strutture più grandi, le strutture con un numero di operatori inferiore a 30, a fronte di un calo percentuale piuttosto consistente del numero di operatori (-41%) riescano comunque a mantenere alta l'attenzione sulle attività di tipo preventivo/informativo, con un calo minimo (-3,7%) delle ore di educazione stradale e addirittura un aumento (+4,3% rispetto al 2004) dei veicoli controllati.

Altra attività fondamentale relativa alla funzione di polizia stradale e caratterizzante le strutture di Polizia Municipale è quella del rilievo degli incidenti stradali.

Il numero totale degli incidenti rilevati dalla Polizia Municipale cala da 28.592 del 2003 a 25.434 del 2008 (v. tabella 11). Considerato che tale dato è relativo al numero complessivo degli incidenti stradali, ovvero anche quelli che non causano lesioni o decessi, per avere un raffronto con il dato complessivo degli incidenti stradali che si verificano in Emilia-Romagna è necessario analizzare l'andamento di quelli che causano almeno un ferito, in quanto ISTAT raccoglie i dati provenienti dai modelli CTT/INC inviati dalle Forze dell'Ordine che rilevano il sinistro, conteggiando solo quelli che causano lesioni o decessi. Come mostra la tabella sottostante, si può osservare come il calo dell'attività di rilievo degli incidenti stradali segua l'andamento del numero di sinistri, che registra un calo generale a livello regionale.

Tabella 11a - Numero di incidenti stradali rilevati dalla PM in Emilia-Romagna. Anni 2003-2005 (valori assoluti e numeri indici, anno base = 2003).

	TOTALE STRUTTURE					
	2003		2004		2005	
	N	N.I.	N	N.I.	N	N.I.
Totale incidenti rilevati dalla PM	28.592		28.032		26.352	
di cui con feriti	15.446		15.293		14.746	
di cui con esito mortale	249		194		183	
Incidenti rilevati dalla PM	15.695	100,0	15.487	98,7	14.929	95,1
Tot. Incidenti (ISTAT)	24.712	100,0	25.894	104,8	24.250	98,1

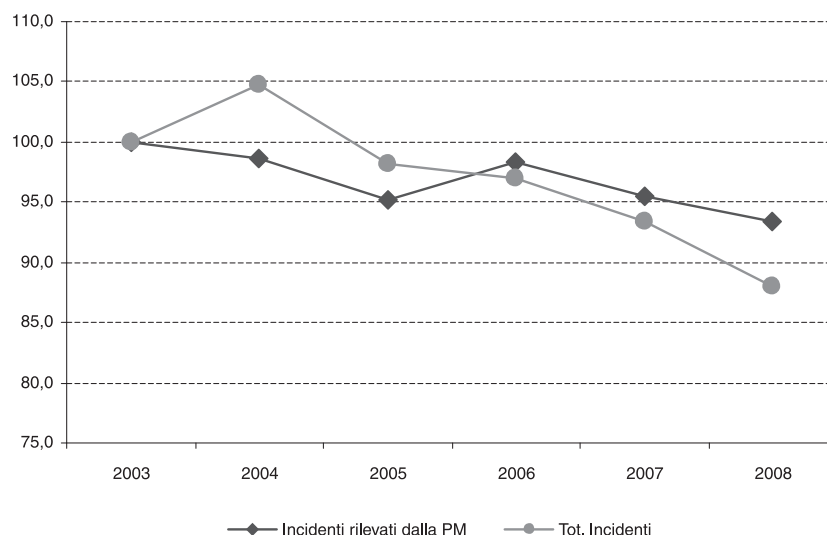
Tabella 11b - Numero di incidenti stradali rilevati dalla PM in Emilia-Romagna. Anni 2006-2008 (valori assoluti e numeri indici, anno base = 2003).

	TOTALE STRUTTURE					
	2006		2007		2008	
	N	N.I.	N	N.I.	N	N.I.
Totale incidenti rilevati dalla PM	26.013		25.834		25.434	
di cui con feriti	15.260		14.792		14.455	
di cui con esito mortale	175		186		215	
Incidenti rilevati dalla PM	15.435	98,3	14.978	95,4	14.670	93,5
Tot. Incidenti (ISTAT)	23.950	96,9	23.074	93,4	21.744	88,0

Approfondendo tale dato, il grafico 23 mostra come a fronte di un calo del 12% degli incidenti con almeno un ferito dal 2003 al 2008, gli incidenti rilevati dalla Polizia Municipale passò da 15.695 nel 2003 a 14.670 nel 2008, con una diminuzione percentuale del 6,5%. Dunque gli incidenti rilevati della Polizia Municipale diminuiscono meno di quanto non facciano gli incidenti nella nostra regione, lasciando ipotizzare una sorta di continuo e progressivo trasferimento di questo tipo di attività dalle altre forze di polizia (Polizia di Stato e Arma dei Carabinieri) alle polizie locali.

Inoltre, nonostante il calo generale del numero di incidenti che si verificano sul territorio regionale, focalizzandosi solo sui dati relativi alle strutture di grandi dimensioni, il numero di incidenti da esse rilevati passa da 20.991 nel 2003 (di cui 11.923 con almeno un ferito) a 21.494 nel 2008 (di cui 12.493 con almeno un ferito), registrando quindi un'espansione in valore assoluto della loro attività in questo campo.

Grafico 23 - Andamento degli incidenti con almeno un ferito in Emilia-Romagna (dato ISTAT) e quelli rilevati dalla Polizia Municipale. Anni 2003-2008 (numeri indici, anno base = 2003).



Per quanto riguarda le attività di tipo sanzionatorio, i dati mostrano come le violazioni amministrative al Codice della Strada accertate passino da 1.811.519 nel 2003 a 2.304.534 nel 2008, aumentando del 27%. All'interno di questo numero complessivo, quelle non riferite a materia di sosta e dunque legate a infrazioni comportamentali erano il 45,5% nel 2004 e il 55,5% nel 2008, con un andamento intermedio discontinuo. Inoltre, dall'anno 2006 è iniziato il monitoraggio del dato relativo alle violazioni amministrative accertate tramite l'utilizzo di apparati fissi senza la presenza dell'operatore: in quell'anno, su un totale di 2.091.138 violazioni, ne erano state così accertate circa il 36%, fino ad arrivare a 924.511 violazioni accertate tramite apparati fissi nel 2008 (circa il 40% del totale). Questa tendenza a servirsi sempre più di tali apparati sembra essere più marcata all'interno delle strutture di maggiore dimensione rispetto a quelle più piccole.

5.2 Funzione di polizia amministrativa

Analizzando i dati relativi alla funzione di polizia amministrativa, emerge come le attività di tipo preventivo registrino un aumento progressivo nel corso del tempo: infatti, i controlli in materia di edilizia e ambiente passano da 18.973 nel 2006 a 19.355 nel 2008, e quelli in materia di commercio e pubblici esercizi aumentano del 27%, passando da 33.949 nel 2006 a 43.226 nel 2008 (v. tabella XII in appendice). Le attività di tipo sanzionatorio invece registrano un andamento piuttosto discontinuo, con una tendenza generale in calo: le violazioni amministrative accertate passano da un numero complessivo pari a 28.858 nel 2004 a 22.864 nel 2008, con un calo percentuale del 21% circa.

Se consideriamo il numero complessivo di violazioni amministrative accertate in

ciascun anno di osservazione, si nota come le violazioni in materia di commercio e pubblici esercizi e quelle relative a edilizia e ambiente, ne rappresentino circa la metà, lasciando ricadere una quota altrettanto ampia di sanzioni nella categoria di “violazioni di altro tipo” fino ad oggi non ulteriormente dettagliata. Tale ripartizione dell’attività sanzionatoria lascia emergere un interrogativo su quanto peso abbia il complesso normativo locale e conseguente impianto sanzionatorio sull’attività quotidiana delle polizie municipali nell’ambito dei controlli e repressione di violazioni, anche in virtù del fatto che tali attività di rilievo locale ricadono quasi totalmente sulle polizie dell’ente locale.

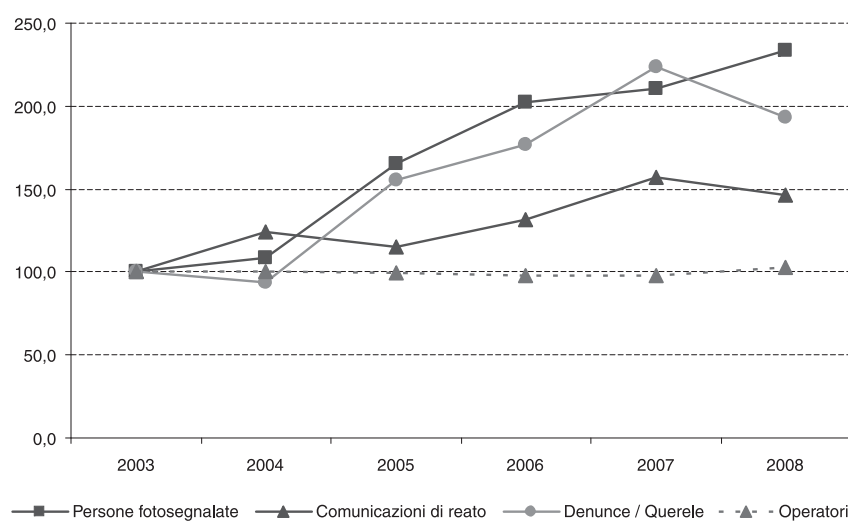
5.3 Funzione di polizia giudiziaria

Le attività relative alla funzione di polizia giudiziaria registrano tutte una tendenza in crescita, in alcuni casi con ritmi molto elevati. Infatti, il numero di comunicazioni di reato inoltrate all’autorità giudiziaria (art. 347 C.p.p.) passa da 6.368 del 2003 a 9.306 del 2008, con un aumento percentuale del 46% rispetto al primo anno di rilevazione, con un picco del 57% registrato nel 2007.

Lo stesso vale per il numero di denunce e querele ricevute da cittadini e trasmesse all’autorità giudiziaria (art. 333 e 336 C.p.p.), che passa da 2.634 del 2003 a 5.101 del 2008, raddoppiando quasi la sua entità nell’arco di 5 anni. Come mostra il grafico seguente, anche il numero di persone fotosegolate è più che raddoppiato dal 2003 al 2008, passando da 1.270 a 2.970.

Inoltre, vediamo come, a fronte di un aumento del numero di operatori pari al 2,4% dal 2003 al 2008, le attività in ambito di polizia giudiziaria siano cresciute con un passo assai più veloce, sintomo di un progressivo investimento delle strutture di Polizia Locale in tali attività⁷.

Grafico 24 - Andamento delle attività di polizia giudiziaria delle Polizie Municipali in Emilia-Romagna e numero operatori. Anni 2003-2008 (numeri indici, anno base = 2003).



5.4 I servizi speciali

La tabella seguente offre una panoramica di alcuni servizi particolari svolti dalle strutture di Polizia Municipale, quali i servizi a cavallo, su natanti, in mountain bike e sulle spiagge. Come si può notare, proprio per la loro particolarità tali servizi non hanno un'ampia diffusione nella nostra regione.

Dal primo anno di rilevazione è soprattutto il servizio in mountain bike a vedere il maggiore tasso di diffusione: nel 2003 nessuna struttura offriva ancora tale servizio, mentre nel 2008 sono già 44 a prevederlo.

Tabella 12 - Numero di strutture che offrono servizi "speciali". Anni 2003-2008 (valori assoluti).

		Servizi speciali			
		Servizi a cavallo	Servizi su natanti	Servizi in mountain bike	Servizi sulle spiagge
		N	N	N	N
ANNO	STRUTTURE				
2003	meno di 30 addetti	0	0	0	0
	30 addetti e più	0	0	0	0
	Totale strutture	0	0	0	0
2004	meno di 30 addetti	1	0	4	5
	30 addetti e più	4	0	2	7
	Totale strutture	5	0	6	12
2005	meno di 30 addetti	1	0	7	5
	30 addetti e più	4	1	2	7
	Totale strutture	5	1	9	12
2006	meno di 30 addetti	2	0	26	3
	30 addetti e più	4	0	11	7
	Totale strutture	6	0	37	10
2007	meno di 30 addetti	1	0	26	4
	30 addetti e più	5	1	13	7
	Totale strutture	6	1	39	11
2008	meno di 30 addetti	1	0	25	2
	30 addetti e più	4	0	19	8
	Totale strutture	5	0	44	10

6. La Polizia Provinciale dal 2004 al 2008*

In questo paragrafo vengono presentati i dati riferiti alle 9 strutture di Polizia Provinciale della Regione Emilia-Romagna raccolti dal 2004 al 2008, con le medesime modalità adottate per le Polizie Municipali, ovvero tramite la somministrazione di un questionario autocompilato da parte delle strutture stesse. Le tematiche oggetto di indagine sono relative alla consistenza e alle caratteristiche dell'insieme di operatori impiegati nelle strutture, alla dotazione strumentale di cui sono dotati i corpi e alla tipologia di attività da essi svolte nell'ambito delle proprie competenze.

* Questo paragrafo è stato scritto da Matilde Madrid Ciafardini.

Nelle 9 strutture di Polizia Provinciale il numero totale di addetti al 31/12/2008 era di 194 unità, con un marginale scostamento rispetto alle 196 del 2004 (v. tabella 13). La composizione per sesso del totale degli operatori mostra una situazione meno equilibrata rispetto a quanto emerso per le Polizie Municipali: la percentuale di operatrici è in lento aumento dal 2006, senza però che questa abbia ancora toccato il tetto del 20% del totale degli addetti (19,1% nel 2008). Se si guarda però al ruolo di responsabile delle strutture, fin dal primo anno di rilevazione, 3 province su 9 hanno un Responsabile della struttura di sesso femminile: si coglie quindi come in termini relativi la femminilizzazione di questo ruolo, nella Polizia Provinciale abbia superato ampiamente quella complessiva degli operatori, ferma al 19%.

Tabella 13 - Operatori della Polizia Provinciale in Emilia-Romagna. Anni 2004-2006 (valori assoluti e percentuali).

	2004	2005	2006	2007	2008
A - VALORI ASSOLUTI					
SESSO					
Maschi	167	166	157	155	157
Femmine	29	28	27	31	37
CATEGORIA					
Categoria C	145	142	134	132	138
Categoria D	48	49	48	51	53
Dirigente	3	3	3	3	3
ADDETTI ...					
Addetti amministrativi	11	10	9	14	15
Addetti con qualifica di PS	196	194	183	180	187
Addetti con qualifica di ufficiale di PG	55	55	51	54	64
Addetti autorizzati a portare l'arma	196	194	183	180	187
B - PERCENTUALI					
SESSO					
Maschi	85,2	85,6	85,3	83,3	80,9
Femmine	14,8	14,4	14,7	16,7	19,1
CATEGORIA					
Categoria C	74	73,2	72,8	71	71,1
Categoria D	24,5	25,3	26,1	27,4	27,3
Dirigente	1,5	1,5	1,6	1,6	1,5
ADDETTI ...					
Addetti amministrativi	-	-	-	-	-
Addetti con qualifica di PS	100	100	99,5	96,8	96,4
Addetti con qualifica di ufficiale di PG	28,1	28,4	27,7	29	33
Addetti autorizzati a portare l'arma	100	100	85,9	96,8	96,4
Numero totale addetti del Comando	196	194	184	186	194

Considerando l'inquadramento contrattuale al 31/12/2008, i 194 addetti sono inseriti nel profilo professionale "C" (nelle sue varie categorie di agente, agente scelto, assistente ed assistente scelto) per il 71,1%, al profilo "D" (ispettore, ispettore capo, commissario e commissario capo) il 27,3% ed infine l'1,5% nella categoria dirigenziale. Per ogni anno osservato, la totalità degli operatori è in possesso della qualifica di polizia stradale e di autorizzazione a portare l'arma in servizio, mentre gli operatori con qualifica di Ufficiale di polizia giudiziaria passano da 55 nel 2004 a 64 nel 2008, raggiungendo quota 33%.

Come già riportato per la Polizia Municipale, anche in questo caso le attrezzature in dotazione più significative sono state suddivise in 4 aree di riferimento:

- veicoli;
- strumenti di controllo del territorio;
- strumenti per la tutela delle persone;
- tecnologie informatiche/digitali.

Per le caratteristiche orografiche dei luoghi in cui si trovano ad operare le strutture di Polizia Provinciale, il mezzo più diffuso è il veicolo fuori strada: in ogni anno di osservazione se ne sono rilevati circa uno ogni 2 operatori (v. tabella 14). Il mezzo meno diffuso è il motoveicolo, mentre per l'auto di servizio si nota una sempre maggiore disponibilità in quanto se nel 2004 se ne contava mediamente una ogni 3,5 operatori, nel 2008 questo rapporto è arrivato a una ogni 2,9 operatori. Infine, le Polizie Provinciali sono dotate in buona misura anche di mezzi natanti, in un rapporto di uno ogni 13 operatori circa, al 2008.

Tabella 14 - Dotazione veicolare della Polizia Provinciale. Anni 2004-2008 (valori assoluti e numero di operatori per tipo di veicolo).

	Operatori		Auto		Fuoristrada		Motoveicoli		Totale		Natanti	
	Numero	N. Op. x Auto	Numero	N. Op. x Fuoristr.	Numero	N. Op. x Fuoristr.	Numero	N. Op. x Motov.	Numero	N. Op. x Veicolo	Numero	N. Op. x Natante
ANNO												
2004	196	3,5	56	2,0	99	2,4	5	39,2	160	1,2	16	12,3
2005	194	3,4	57	1,0	100	1,9	5	38,8	262	0,7	17	11,4
2006	184	3,4	54	1,9	97	2,4	5	36,8	156	1,2	15	12,3
2007	186	3,4	55	1,9	97	2,4	5	37,2	157	1,2	15	12,4
2008	194	2,9	66	2,4	80	2,4	5	38,8	151	1,3	15	12,9

Per quanto attiene agli strumenti di controllo ed accertamento, quelli relativi all'attività di polizia stradale sono presenti in numero relativamente contenuto: dal 2004 al 2008 il numero di rilevatori di velocità è passato da 8 a 10, a cui vanno aggiunte ben 14 postazioni di rilevamento fisse installate a partire dal 2007. Il

numero di etilometri per l'accertamento della guida in stato di ebbrezza da alcol passa negli anni analizzati da 4 a 7, segno di una crescente attenzione alle problematiche correlate alla circolazione stradale (v. tabella 15).

Tabella 15 - Numero di strumenti di controllo della Polizia Provinciale per l'attività di polizia stradale. Anni 2004-2008 (valori assoluti).

	2004	2005	2006	2007	2008
Rilevatore velocità	8	8	8	9	10
Etilometro	4	4	4	5	7

Per quanto riguarda gli strumenti di ausilio all'attività di controllo del territorio ed in particolare con riferimento a: visore notturno, telemetro e binocolo la piena dotazione da parte di tutte le polizie provinciali si è raggiunta nel 2006 (v. tabella 16).

Tabella 16 - Numero di strutture di Polizia Provinciale dotate di dispositivi per attività di controllo del territorio. Anni 2004-2008 (valori assoluti).

	2004	2005	2006	2007	2008
Binocolo	7	6	9	9	9
Telemetro	8	6	9	9	9
Visore notturno	9	7	9	9	9
GPS	8	7	8	9	8
TOTALE STRUTTURE	9	9	9	9	9

Relativamente ai dispositivi per la tutela e la sicurezza delle persone, quello più diffuso è il giubbotto antiproiettile, presidio fondamentale per l'incolumità degli operatori soprattutto per la loro attività in ambito venatorio (v. tabella 17).

Tabella 17 - Numero di strutture di Polizia Provinciale dotate di presidi a tutela delle persone. Anni 2004-2008 (valori assoluti).

	2004	2005	2006	2007	2008
Spray antiaggressione	2	1	1	1	1
Giubbotto antiproiettile	5	4	5	5	6
Bastone estensibile	1	1	1	0	0
Defibrillatore	1	1	1	1	2
TOTALE STRUTTURE	9	9	9	9	9

Se si guarda alla dotazione tecnologica della Polizia Provinciale, per quanto il numero di strutture osservate sia contenuto, si può notare un progressivo investimento su sistemi informatizzati: su 9 province, quelle che ne utilizzano uno per la gestione delle attività sono passate da 5 nel 2004 a 7 nel 2008. Quelle che si sono dotate di un archivio cartografico di tipo digitale sono passate da 3 nel

2004 a 5 nel 2008, infine la radiolocalizzazione dei mezzi non era attiva in alcuna struttura nel 2004 ed è presente in 3 comandi nel 2008 (v. tabella 18).

Nel 2008 sono 7 i comandi ad avere un sistema informatizzato dei verbali relativi al Codice della Strada e 3 ad utilizzare un sistema informatizzato di gestione delle segnalazioni relative alle problematiche del territorio.

Tabella 18 - Numero di strutture di Polizia Provinciale con dotazione informatico/tecnologica. Anni 2004-2008 (valori assoluti).

	2004	2005	2006	2007	2008
Centrale Operativa	5	5	5	5	5
Gestione informatizzata attività	5	5	6	6	7
Cartografia digitalizzata	3	3	3	5	5
Radiolocalizzazione dei mezzi	0	0	0	2	3
TOTALE STRUTTURE	9	9	9	9	9

Relativamente alle attività svolte dal personale di Polizia Provinciale, la tabella successiva evidenzia come sul totale delle violazioni amministrative accertate, la parte più consistente rimane legata all'attività di polizia stradale: la quota di violazioni accertate in questa materia si mantiene alta e sostanzialmente inalterata fino al 2008, anno in cui si verifica un repentino aumento dovuto all'introduzione dei 14 rilevatori automatici di velocità citati.

Le attività di accertamento legate alla tutela ambientale, le violazioni in materia di inquinamento, di tutela dei prodotti del sottobosco, di caccia e di pesca, mostrano un andamento altalenante nel corso del tempo, ma tendenzialmente stabile. Rilevante è l'aumento di sanzioni classificate di altro tipo, che da 100 del 2004 passa ad oltre 1.100 nel 2008.

Cospicuo risulta anche l'apporto sanzionatorio prodotto dai volontari coordinati dai comandi di Polizia Provinciale che supera le 1.100 violazioni annue e che ha toccato il suo apice nel 2007 con quasi 1.400.

Tabella 19 - Numero di violazioni amministrative accertate dal personale di Polizia Provinciale e dai volontari. Anni 2004-2008 (valori assoluti).

	2004	2005	2006	2007	2008
VIOLAZIONI AMMINISTRATIVE ACCERTATE DAL PERSONALE DI PP					
Violazioni in materia di CdS	4.787	4.603	5.062	4.149	68.346
Violazioni in materia di inquinamento	249	276	301	343	274
Violazioni in materia di prodotti del sottobosco	80	102	142	69	73
Violazioni in materia di pesca	101	433	531	486	368
Violazioni in materia di caccia	1.041	969	1.334	1.380	1.130
Violazioni di altro tipo	100	137	290	192	1.194
Violazioni amministrative accertate da volontari	894	759	1.116	1.398	1.123

Per concludere, le notizie di reato inviate alle Procure della Repubblica, da parte dei comandi sono stabilmente attestate oltre i 200 casi all'anno (v. tabella 20).

Tabella 20 - Numero di comunicazioni di reato trasmesse all'Autorità Giudiziarica (art. 347 C.P.P.). Anni 2004-2008 (valori assoluti).

	2004	2005	2006	2007	2008
COMUNICAZIONE DI REATO					
Numero totale comunicazioni di reato	200	183	265	308	266

Note al capitolo 1

¹ Le rilevazioni annuali o a cadenze periodiche della composizione, dotazioni e attività delle forze di Polizia Locale non sono ancora molto diffuse in Italia. Per quanto a nostra conoscenza, rilevazioni analoghe o molto simili a quella che si conduce in Emilia-Romagna vengono condotte anche in Veneto, Lombardia e Toscana.

² Tale richiesta dei cittadini è da sempre all'attenzione delle istituzioni, nonostante la ricerca internazionale mostri che non sempre questo è garanzia di migliore prevenzione della criminalità. Per questo motivo si tratta di una questione che va sempre valutata attentamente, realtà per realtà, a seconda delle diverse forze di polizia, e di cui vanno attentamente bilanciati costi per le istituzioni e benefici per la collettività.

³ Vedi Prima indagine sulla Polizia Locale anno 2002 pubblicata dal Servizio politiche per la sicurezza e la Polizia Locale della Regione Emilia-Romagna a cura di Eugenio Arcidiacono e Gian Luca Albertazzi.

⁴ Da notare che questa rilevazione si ferma al 2008, ma nel corso di tutto il 2009 sono state avviate le procedure per la conclusione di ulteriori 20 accordi di programma dello stesso genere. Il processo, quindi, è tutt'ora in corso, anzi è nella sua piena fase attuativa.

⁵ Per ulteriori e approfondite considerazioni su questo tema, v. il successivo capitolo II.

⁶ Con riferimento alla gestione informatizzata delle attività occorre precisare che fino al 2007 compreso, veniva richiesto alle strutture solo in modo generico se disponevano di tali sistemi e quindi rispondevano positivamente sia coloro che disponevano di sistemi per tutte le attività svolte, sia coloro i quali avevano informatizzato una sola procedura. Solo dal 2008 l'analisi è stata più approfondita, andando a richiedere quali specifiche procedure erano state informatizzate.

⁷ Alcune spiegazioni di questo incremento delle attività di polizia giudiziaria si possono rintracciare nel successivo capitolo II.

Appendice al capitolo 1

Tabella Ia - Addetti di Polizia Municipale in Emilia-Romagna. Anni 2003-2005
(valori assoluti e percentuali).

	ANNO					
	2003		2004		2005	
	N	%	N	%	N	%
SESSO						
Maschi	2.406	60,8	2.398	60,3	2.370	60,0
Femmine	1.554	39,2	1.577	39,7	1.577	40,0
CATEGORIA						
Categoria C	3.177	80,2	3.164	79,6	3.114	78,9
Categoria D	760	19,2	787	19,8	806	20,4
Dirigente	23	0,6	24	0,6	27	0,7
Add. amministrativi	229	-	226	-	251	-
Add. con qualifica di PS	3.844	97,1	3.878	97,6	3.876	98,2
Add. con qualifica di ufficiale di PG	877	22,1	862	21,7	841	21,3
Add. autorizzati a portare l'arma	3.335	84,2	3.412	85,8	3.400	86,1
Add. destinati alla vigilanza di quartiere	702	17,7	885	22,3	694	17,6
Numero totale addetti del Comando	3.960	100,0	3.975	100,0	3.947	100,0

Tabella Ib - Addetti di Polizia Municipale in Emilia-Romagna. Anni 2006-2008
(valori assoluti e percentuali).

	ANNO					
	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
SESSO						
Maschi	2.293	59,1	2.291	59,0	2.362	58,2
Femmine	1.585	40,9	1.592	41,0	1.694	41,8
CATEGORIA						
Categoria C	3.068	79,1	3.070	79,1	3.215	79,3
Categoria D	784	20,2	786	20,2	811	20,0
Dirigente	26	0,7	27	0,7	30	0,7
Add. amministrativi	252	-	258	-	213	-
Add. con qualifica di PS	3.661	94,4	3.788	97,6	3.869	95,4
Add. con qualifica di ufficiale di PG	878	22,6	888	22,9	846	20,9
Add. autorizzati a portare l'arma	3.381	87,2	3.358	86,5	3.428	84,5
Add. destinati alla vigilanza di quartiere	719	18,5	832	21,4	861	21,2
Numero totale addetti del Comando	3.878	100,0	3.883	100,0	4.056	100,0

Marzo/Aprile 2010

Tabella IIa - Posizione del responsabile della struttura di Polizia Municipale in Emilia-Romagna. Anni 2003-2005 (valori assoluti e percentuali).

	ANNO					
	2003		2004		2005	
	N	%	N	%	N	%
POSIZIONE RESPONSABILE						
Cat. C	63	24,1	58	23,8%	55	22,6
Cat. D	178	68,2	162	66,4	160	65,8
Dirigente	20	7,7	23	9,4	26	10,7
Altro	0	0,0	1	0,4	2	0,8
Totale	261	100,0	244	100,0	243	100,0

Tabella IIb - Posizione del responsabile della struttura di Polizia Municipale in Emilia-Romagna. Anni 2006-2008 (valori assoluti e percentuali).

	ANNO					
	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
POSIZIONE RESPONSABILE						
Cat. C	57	24,8%	47	23,9%	42	23,2
Cat. D	143	62,2	122	61,9	106	58,6
Dirigente	25	10,9	26	13,2	29	16,0
Altro	5	2,2	2	1,0	4	2,2
Totale	230	100,0	197	100,0	181	100,0

Tabella IIIa - Numero addetti nelle strutture di Polizia Municipale secondo la popolazione servita. Anni 2003-2005 (valori assoluti e percentuali).

	2003		2004		2005	
	Addetti		Addetti		Addetti	
	N	%	N	%	N	%
CLASSI DI POPOLAZIONE SERVITA DALLE STRUTTURE						
fino a 5.000 abitanti	221	5,6	208	5,2	199	5,0
5.001 - 10.000 abitanti	290	7,3	279	7,0	261	6,6
10.001 - 20.000 abitanti	594	15,0	533	13,4	548	13,9
20.001 - 50.000 abitanti	702	17,7	601	15,1	537	13,6
oltre 50.000 abitanti	240	6,1	440	11,1	497	12,6
Comuni capoluogo	1.913	48,3	1.914	48,2	1.905	48,3
Totale	3.960	100,0	3.975	100,0	3.947	100,0

Tabella IIIb - Numero addetti nelle strutture di Polizia Municipale secondo la popolazione servita. Anni 2006-2008 (valori assoluti e percentuali).

	2006		2007		2008	
	Addetti		Addetti		Addetti	
	N	%	N	%	N	%
CLASSI DI POPOLAZIONE SERVITA DALLE STRUTTURE						
fino a 5.000 abitanti	175	4,5	140	3,6	112	2,8
5.001 - 10.000 abitanti	243	6,3	182	4,7	156	3,8
10.001 - 20.000 abitanti	473	12,2	348	9,0	357	8,8
20.001 - 50.000 abitanti	545	14,1	595	15,3	706	17,4
oltre 50.000 abitanti	567	14,6	754	19,4	827	20,4
Comuni capoluogo	1.875	48,3	1.864	48,0	1.898	46,8
Totale	3.878	100,0	3.883	100,0	4.056	100,0

Tabella IVa - Popolazione residente nei territori di competenza delle strutture di Polizia Municipale secondo la fascia di popolazione servita. Anni 2003-2005 (valori assoluti e percentuali).

	POPOLAZIONE RESIDENTE					
	2003		2004		2005	
	N	%	N	%	N	%
CLASSI DI POPOLAZIONE SERVITA DALLE STRUTTURE						
fino a 5.000 abitanti	302.838	7,4	282.943	6,8	278.470	6,7
5.001 - 10.000 abitanti	441.574	10,8	408.107	9,8	408.306	9,8
10.001 - 20.000 abitanti	770.176	18,8	725.481	17,5	739.269	17,7
20.001 - 50.000 abitanti	809.084	19,8	664.249	16,0	597.506	14,3
oltre 50.000 abitanti	276.177	6,7	529.109	12,8	614.176	14,7
Comuni capoluogo	1.494.679	36,5	1.536.187	37,1	1.544.674	36,9
Totale	4.094.528	100,0	4.146.076	100,0	4.182.401	100,0

Tabella IVb - Popolazione residente nei territori di competenza delle strutture di Polizia Municipale secondo la fascia di popolazione servita. Anni 2006-2008 (valori assoluti e percentuali).

	POPOLAZIONE RESIDENTE					
	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
CLASSI DI POPOLAZIONE SERVITA DALLE STRUTTURE						
fino a 5.000 abitanti	249.269	5,9	211.067	4,9	182.000	4,2
5.001 - 10.000 abitanti	391.677	9,3	286.348	6,7	246.353	5,7
10.001 - 20.000 abitanti	658.460	15,6	483.644	11,3	482.101	11,1
20.001 - 50.000 abitanti	656.644	15,6	732.599	17,2	812.500	18,8
oltre 50.000 abitanti	707.524	16,8	991.846	23,2	1.023.585	23,6
Comuni capoluogo	1.553.740	36,8	1.563.140	36,6	1.583.308	36,6
Totale	4.217.314	100,0	4.268.644	100,0	4.329.847	100,0

Tabella V - Addetti delle strutture di Polizia Municipale suddivisi per dimensione della struttura di appartenenza. Anni 2003-2008 (valori assoluti e percentuali).

	2003				2004				2005			
	meno di 30		30 o più		meno di 30		30 o più		meno di 30		30 o più	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Totale addetti	1.497	37,8	2.463	62,2	1.284	32,3	2.691	67,7	1.282	32,5	2.665	67,5
Addetti maschi	956	39,7	1.450	60,3	827	34,5	1.571	65,5	819	34,6	1.551	65,4
Addetti femmine	541	34,8	1.013	65,2	457	29,0	1.120	71,0	463	29,4	1.114	70,6
Addetti in categoria C	1.153	36,3	2.024	63,7	975	30,8	2.189	69,2	963	30,9	2.151	69,1
Addetti in categoria D	338	44,5	422	55,5	304	38,6	483	61,4	313	38,8	493	61,2
Addetti dirigenti	6	26,1	17	73,9	5	20,8	19	79,2	6	22,2	21	77,8
Addetti amministrativi	123	53,7	106	46,3	112	49,6	114	50,4	122	48,6	129	51,4
Addetti con qualifica di PS	1.427	37,1	2.417	62,9	1.232	31,8	2.646	68,2	1.252	32,3	2.624	67,7
Addetti con qualifica di Ufficiali di PG	366	41,7	511	58,3	328	38,1	534	61,9	329	39,1	512	60,9
Addetti autorizzati a portare l'arma in servizio	1.249	37,5	2.086	62,5	1.099	32,2	2.313	67,8	1.108	32,6	2.292	67,4
Addetti destinati alla vigilanza di quartiere	102	14,5	600	85,5	75	8,5	810	91,5	92	13,3	602	86,7
	2006				2007				2008			
	meno di 30		30 o più		meno di 30		30 o più		meno di 30		30 o più	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Totale addetti	1.128	29,1	2.750	70,9	1.009	26,0	2.874	74,0	881	21,7	3.175	78,3
Addetti maschi	709	30,9	1.584	69,1	614	26,8	1.677	73,2	537	22,7	1.825	77,3
Addetti femmine	419	26,4	1.166	73,6	395	24,8	1.197	75,2	344	20,3	1.350	79,7
Addetti in categoria C	840	27,4	2.228	72,6	754	24,6	2.316	75,4	651	20,2	2.564	79,8
Addetti in categoria D	284	36,2	500	63,8	252	32,1	534	67,9	229	28,2	582	71,8
Addetti dirigenti	4	15,4	22	84,6	3	11,1	24	88,9	1	3,3	29	96,7
Addetti amministrativi	96	38,1	156	61,9	93	36,0	165	64,0	45	21,1	168	78,9
Addetti con qualifica di PS	1.100	30,0	2.561	70,0	954	25,2	2.834	74,8	822	21,2	3.047	78,8
Addetti con qualifica di Ufficiali di PG	309	35,2	569	64,8	280	31,5	608	68,5	260	30,7	586	69,3
Addetti autorizzati a portare l'arma in servizio	982	29,0	2.399	71,0	827	24,6	2.531	75,4	706	20,6	2.722	79,4
Addetti destinati alla vigilanza di quartiere	75	10,4	644	89,6	81	9,7	751	90,3	82	9,5	779	90,5

Tabella VI - Veicoli in dotazione alle strutture di Polizia Municipale suddivisi per tipologia di veicolo e dimensione della struttura. Anni 2003-2008 (valori assoluti e indicatore N. operatori x Veicolo).

		Operatori		Auto		Motoveicoli		Ciclomotori		Biciclette		Totale	
		Z	Zi	N. Op x Auto	Zi	N. Op x Moto	Z	N. Op. x Ciclom.	Z	N. Op x Bici	Z	N. Op. x Veicolo	
ANNO	IN STRUTTURE CON:												
2003	meno di 30 addetti	1497	546	2,7	124	12,1	118	12,7	193	7,8	981	1,5	
	30 addetti e più	2463	466	5,3	241	10,2	229	10,8	249	9,9	1185	2,1	
	Totale	3960	1012	3,9	365	10,8	347	11,4	442	9,0	2166	1,8	
2004	meno di 30 addetti	1284	493	2,6	125	10,3	95	13,5	198	6,5	911	1,4	
	30 addetti e più	2691	524	5,1	265	10,2	208	12,9	270	10,0	1267	2,1	
	Totale	3975	1017	3,9	390	10,2	303	13,1	468	8,5	2178	1,8	
2005	meno di 30 addetti	1282	504	2,5	131	9,8	102	12,6	217	5,9	954	1,3	
	30 addetti e più	2665	542	4,9	288	9,3	204	13,1	284	9,4	1318	2,0	
	Totale	3947	1046	3,8	419	9,4	306	12,9	501	7,9	2272	1,7	
2006	meno di 30 addetti	1128	460	2,5	111	10,2	88	12,8	198	5,7	857	1,3	
	30 addetti e più	2750	605	4,5	274	10,0	233	11,8	284	9,7	1396	2,0	
	Totale	3878	1065	3,6	385	10,1	321	12,1	482	8,0	2253	1,7	
2007	meno di 30 addetti	1009	410	2,5	109	9,3	90	11,2	181	5,6	790	1,3	
	30 addetti e più	2874	671	4,3	284	10,1	196	14,7	295	9,7	1446	2,0	
	Totale	3883	1081	3,6	393	9,9	286	13,6	476	8,2	2236	1,7	
2008	meno di 30 addetti	881	357	2,5	87	10,1	64	13,8	126	7,0	634	1,4	
	30 addetti e più	3175	723	4,4	306	10,4	210	15,1	372	8,5	1611	2,0	
	Totale	4056	1080	3,8	393	10,3	274	14,8	498	8,1	2245	1,8	

Tabella VII - Numero di strutture che hanno in dotazione presidi per la sicurezza delle persone suddivisi per tipologia di dispositivo e dimensione della struttura. Anni 2003-2008 (valori assoluti e percentuali).

	TOTALE STRUTTURE											
	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Spray antiaggressione	38	14,6	58	23,8	57	23,5	62	27,0	54	27,4	54	29,8
Giubbotto antiproiettile	37	14,2	45	18,4	51	21,0	53	23,0	54	27,4	51	28,2
Bastone estensibile	0	0,0	4	1,6	4	1,6	8	3,5	13	6,6	17	9,4
Defibrillatore	6	2,3	51	20,9	60	24,7	61	26,5	61	31,0	57	31,5
Cella di sicurezza	0	0,0	0	0,0	8	3,3	12	5,2	12	6,1	15	8,3
TOTALE STRUTTURE	261	-	244	-	243	-	230	-	197	-	181	-
	STRUTTURE CON MENO DI 30 ADDETTI											
	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Spray antiaggressione	33	13,7	46	20,8	46	20,9	52	25,5	38	22,5	41	27,9
Giubbotto antiproiettile	33	13,7	38	17,2	43	19,5	39	19,1	38	22,5	31	21,1
Bastone estensibile	0	0,0	3	1,4	2	0,9	5	2,5	9	5,3	10	6,8
Defibrillatore	5	2,1	38	17,2	46	20,9	44	21,6	44	26,0	35	23,8
Cella di sicurezza	0	0,0	0	0,0	2	0,9	5	2,5	4	2,4	3	2,0
TOTALE STRUTTURE	241	-	221	-	220	-	204	-	169	-	147	-
	STRUTTURE CON 30 ADDETTI E PIÙ											
	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Spray antiaggressione	5	25,0	12	52,2	11	47,8	10	38,5	16	57,1	13	38,2
Giubbotto antiproiettile	4	20,0	7	30,4	8	34,8	14	53,8	16	57,1	20	58,8
Bastone estensibile	0	0,0	1	4,3	2	8,7	3	11,5	4	14,3	7	20,6
Defibrillatore	1	5,0	13	56,5	14	60,9	17	65,4	17	60,7	22	64,7
Cella di sicurezza	0	0,0	0	0,0	6	26,1	7	26,9	8	28,6	12	35,3
TOTALE STRUTTURE	20	-	23	-	23	-	26	-	28	-	34	-

Tabella VIIIa - Numero di dispositivi per le attività di controllo in dotazione alle strutture di PM, suddivisi per tipologia di dispositivo e dimensione della struttura. Anni 2003-2005 (valori assoluti e percentuali).

	TOTALE STRUTTURE					
	2003		2004		2005	
	N	%	N	%	N	%
Rilevatore velocità	200	76,6	176	72,1	191	78,6
Rilevatore infrazioni semaforiche	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Etilometro	70	26,8	75	30,7	90	37,0
Opacimetro	19	7,3	18	7,4	21	8,6
Pesa mobile massa autocarri	5	1,9	4	1,6	6	2,5
Dispositivo pre test alcool	7	2,7	51	20,9	70	28,8
Pre test stupefacenti	4	1,5	26	10,7	32	13,2
Fonometro	23	8,8	19	7,8	20	8,2
Dispositivo falsi documentali	4	1,5	7	2,9	28	11,5
TOTALE STRUTTURE	261	-	244	-	243	-
STRUTTURE CON MENO DI 30 ADDETTI						
	2003		2004		2005	
	N	%	N	%	N	%
	Rilevatore velocità	180	74,7	153	69,2	168
Rilevatore infrazioni semaforiche	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Etilometro	50	20,7	52	23,5	67	30,5
Opacimetro	14	5,8	14	6,3	15	6,8
Pesa mobile massa autocarri	5	2,1	3	1,4	4	1,8
Dispositivo pre test alcool	6	2,5	39	17,6	54	24,5
Pre test stupefacenti	3	1,2	17	7,7	21	9,5
Fonometro	18	7,5	14	6,3	15	6,8
Dispositivo falsi documentali	3	1,2	5	2,3	21	9,5
TOTALE STRUTTURE	241	-	221	-	220	-
STRUTTURE CON 30 ADDETTI E PIÙ						
	2003		2004		2005	
	N	%	N	%	N	%
	Rilevatore velocità	20	100,0	23	100,0	23
Rilevatore infrazioni semaforiche	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Etilometro	20	100,0	23	100,0	23	100,0
Opacimetro	5	25,0	4	17,4	6	26,1
Pesa mobile massa autocarri	0	0,0	1	4,3	2	8,7
Dispositivo pre test alcool	1	5,0	12	52,2	16	69,6
Pre test stupefacenti	1	5,0	9	39,1	11	47,8
Fonometro	5	25,0	5	21,7	5	21,7
Dispositivo falsi documentali	1	5,0	2	8,7	7	30,4
TOTALE STRUTTURE	20	-	23	-	23	-

Tabella VIIIb - Numero di dispositivi per le attività di controllo in dotazione alle strutture di PM, suddivisi per tipologia di dispositivo e dimensione della struttura. Anni 2006-2008 (valori assoluti e percentuali).

	TOTALE STRUTTURE					
	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
Rilevatore velocità	179	77,8	156	79,2	143	79,0
Rilevatore infrazioni semaforiche	0	0,0	39	19,8	42	23,2
Etilometro	92	40,0	86	43,7	85	47,0
Opacimetro	16	7,0	13	6,6	13	7,2
Pesa mobile massa autocarri	13	5,7	5	2,5	7	3,9
Dispositivo pre test alcool	79	34,3	84	42,6	79	43,6
Pre test stupefacenti	35	15,2	40	20,3	39	21,5
Fonometro	19	8,3	16	8,1	12	6,6
Dispositivo falsi documentali	43	18,7	47	23,9	45	24,9
TOTALE STRUTTURE	230	-	197	-	181	-
STRUTTURE CON MENO DI 30 ADDETTI						
	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
Rilevatore velocità	153	75,0	128	75,7	109	74,1
Rilevatore infrazioni semaforiche	0	0,0	27	16,0	24	16,3
Etilometro	66	32,4	58	34,3	52	35,4
Opacimetro	13	6,4	9	5,3	6	4,1
Pesa mobile massa autocarri	11	5,4	4	2,4	4	2,7
Dispositivo pre test alcool	62	30,4	60	35,5	51	34,7
Pre test stupefacenti	24	11,8	25	14,8	23	15,6
Fonometro	13	6,4	10	5,9	7	4,8
Dispositivo falsi documentali	30	14,7	30	17,8	23	15,6
TOTALE STRUTTURE	204	-	169	-	147	-
STRUTTURE CON 30 ADDETTI E PIÙ						
	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
Rilevatore velocità	26	100,0	28	100,0	34	100,0
Rilevatore infrazioni semaforiche	0	0,0	12	42,9	18	52,9
Etilometro	26	100,0	28	100,0	33	97,1
Opacimetro	3	11,5	4	14,3	7	20,6
Pesa mobile massa autocarri	2	7,7	1	3,6	3	8,8
Dispositivo pre test alcool	17	65,4	24	85,7	28	82,4
Pre test stupefacenti	11	42,3	15	53,6	16	47,1
Fonometro	6	23,1	6	21,4	5	14,7
Dispositivo falsi documentali	13	50,0	17	60,7	22	64,7
TOTALE STRUTTURE	26	-	28	-	34	-

Tabella IX - Numero di strutture che hanno in dotazione dispositivi per le attività di controllo, suddivise per tipologia di dispositivo e dimensione della struttura. Anni 2003-2008 (valori assoluti).

		DISPOSITIVI				
		Rilevatori di velocità	Rilevatore infrazioni semaforiche	Etilometri	Opacimetri	Dispositivi pre-test alcool
		N	N	N	N	N
ANNO	STRUTTURE					
2003	Totale strutture	335	-	87	19	-
	Strutture con meno di 30 addetti	267	-	52	14	-
	Strutture con 30 addetti e più	68	-	35	5	-
2004	Totale strutture	312	-	93	18	-
	Strutture con meno di 30 addetti	233	-	53	14	-
	Strutture con 30 addetti e più	79	-	40	4	-
2005	Totale strutture	356	-	118	21	-
	Strutture con meno di 30 addetti	267	-	72	15	-
	Strutture con 30 addetti e più	89	-	46	6	-
2006	Totale strutture	369	-	130	17	-
	Strutture con meno di 30 addetti	252	-	74	13	-
	Strutture con 30 addetti e più	117	-	56	4	-
2007	Totale strutture	384	139	132	14	-
	Strutture con meno di 30 addetti	228	52	71	10	-
	Strutture con 30 addetti e più	156	87	61	4	-
2008	Totale strutture	352	192	129	13	184
	Strutture con meno di 30 addetti	188	47	55	6	67
	Strutture con 30 addetti e più	164	145	74	7	117

Nota: il segno “-” indica che il dato non è stato rilevato.

Tabella Xa - Numero di strutture con dotazione tecnologica/informatica, suddivise per tipologia di sistema e dimensione della struttura. Anni 2003-2005 (valori assoluti e percentuali).

	TOTALE STRUTTURE					
	2003		2004		2005	
	N	%	N	%	N	%
Centrale Operativa	70	26,8	66	27,0	105	43,2
Gestione informatizzata attività	154	59,0	138	56,6	149	61,3
Sistema di videosorveglianza	33	12,6	39	16,0	53	21,8
Cartografia digitalizzata	24	9,2	35	14,3	33	13,6
Radiolocalizzazione dei mezzi	4	1,5	17	7,0	29	11,9
Sistema di fotosegnalamento	12	4,6	10	4,1	10	4,1
TOTALE STRUTTURE	261	-	244	-	243	-
STRUTTURE CON MENO DI 30 ADDETTI						
	2003		2004		2005	
	N	%	N	%	N	%
	Centrale Operativa	51	21,2	44	19,9	83
Gestione informatizzata attività	139	57,7	125	56,6	130	59,1
Sistema di videosorveglianza	24	10,0	29	13,1	38	17,3
Cartografia digitalizzata	18	7,5	25	11,3	24	10,9
Radiolocalizzazione dei mezzi	1	0,4	11	5,0	19	8,6
Sistema di fotosegnalamento	7	2,9	4	1,8	3	1,4
TOTALE STRUTTURE	241	-	221	-	220	-
STRUTTURE CON 30 ADDETTI E PIÙ						
	2003		2004		2005	
	N	%	N	%	N	%
	Centrale Operativa	19	95,0	22	95,7	22
Gestione informatizzata attività	15	75,0	13	56,5	19	82,6
Sistema di videosorveglianza	9	45,0	10	43,5	15	65,2
Cartografia digitalizzata	6	30,0	10	43,5	9	39,1
Radiolocalizzazione dei mezzi	3	15,0	6	26,1	10	43,5
Sistema di fotosegnalamento	5	25,0	6	26,1	7	30,4
TOTALE STRUTTURE	20	-	23	-	23	-

Tabella Xb - Numero di strutture con dotazione tecnologica/informativa, suddivise per tipologia di sistema e dimensione della struttura. Anni 2006-2008 (valori assoluti e percentuali).

	TOTALE STRUTTURE					
	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
Centrale Operativa	104	45,2	101	51,3	92	50,8
Gestione informatizzata attività	132	57,4	117	59,4	143	79,0
Sistema di videosorveglianza	62	27,0	55	27,9	80	44,2
Cartografia digitalizzata	34	14,8	28	14,2	39	21,5
Radiolocalizzazione dei mezzi	23	10,0	26	13,2	37	20,4
Sistema di fotosegnalamento	10	4,3	11	5,6	13	7,2
TOTALE STRUTTURE	230	-	197	-	181	-
STRUTTURE CON MENO DI 30 ADDETTI						
	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
	Centrale Operativa	79	38,7	73	43,2	58
Gestione informatizzata attività	113	55,4	95	56,2	109	74,1
Sistema di videosorveglianza	44	21,6	37	21,9	52	35,4
Cartografia digitalizzata	22	10,8	16	9,5	18	12,2
Radiolocalizzazione dei mezzi	10	4,9	10	5,9	14	9,5
Sistema di fotosegnalamento	2	1,0	3	1,8	4	2,7
TOTALE STRUTTURE	204	-	169	-	147	-
STRUTTURE CON 30 ADDETTI E PIÙ						
	2006		2007		2008	
	N	%	N	%	N	%
	Centrale Operativa	25	96,2	28	100,0	34
Gestione informatizzata attività	19	73,1	22	78,6	34	100,0
Sistema di videosorveglianza	18	69,2	18	64,3	28	82,4
Cartografia digitalizzata	12	46,2	12	42,9	21	61,8
Radiolocalizzazione dei mezzi	13	50,0	16	57,1	23	67,6
Sistema di fotosegnalamento	8	30,8	8	28,6	9	26,5
TOTALE STRUTTURE	26	-	28	-	34	-

Tabella XI - Numero di strutture con sistemi di gestione informatizzata delle attività, suddivise per tipo di attività e dimensione della struttura. Anno 2008 (valori assoluti e percentuali).

TOTALE STRUTTURE		
	2008	
	N	%
"Brogliaccio elettronico" per la C.O.	37	20,4
Gestione informatizzata dei verbali CdS	141	77,9
Gestione informatizzata delle pratiche infortunistica	58	32,0
Gestione informatizzata degli esposti e segnalazioni	46	25,4
TOTALE STRUTTURE	181	-
STRUTTURE CON MENO DI 30 ADDETTI		
	2008	
	N	%
"Brogliaccio elettronico" per la C.O.	14	9,5
Gestione informatizzata dei verbali CdS	107	72,8
Gestione informatizzata delle pratiche infortunistica	29	19,7
Gestione informatizzata degli esposti e segnalazioni	22	15,0
TOTALE STRUTTURE	147	-
STRUTTURE CON 30 ADDETTI E PIÙ		
	2008	
	N	%
"Brogliaccio elettronico" per la C.O.	23	67,6
Gestione informatizzata dei verbali CdS	34	100,0
Gestione informatizzata delle pratiche infortunistica	29	85,3
Gestione informatizzata degli esposti e segnalazioni	24	70,6
TOTALE STRUTTURE	34	-

Tabella XII - Attività svolte dalla Polizia Municipale in Emilia-Romagna, per dimensione della struttura. Anni 2003-2008 (valori assoluti).

STRUTTURE CON MENO DI 30 ADDETTI						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	N	N	N	N	N	N
POLIZIA STRADALE						
1. Incidenti rilevati	7.601	6.271	6.213	5.618	4.579	3.940
di cui con feriti	3.703	3.051	3.105	2.831	2.337	2.099
di cui con esito mortale.	69	67	42	47	43	78
2. Violazioni amministrative al CDS accertate	390.891	316.182	351.565	344.838	331.237	285.859
di cui non riferite a materia di sosta.	-	171.797	202.453	207.398	207.515	179.171
di cui accertate mediante l'utilizzo di apparati fissi	-	-	-	89.869	60.398	52.808
3. Veicoli fermati per controlli di polizia stradale	-	270.608	320.357	292.977	270.416	282.149
4. Patenti ritirate.	-	-	-	-	1.825	1.379
5. Documenti di veicoli ritirati	-	-	-	-	3.681	4.919
6. Veicoli sottoposti a fermo e/o sequestro	-	-	-	-	1.621	1.533
7. Ore di educazione stradale in aula con i ragazzi	11.608	13.237	12.976	11.906	11.507	11.173
FUNZIONE DI POLIZIA AMMINISTRATIVA						
8. Violazioni amministrative accertate	-	-	-	-	-	-
di cui in materia di edilizia e ambiente	-	1.528	1.419	1.223	1.241	915
di cui in materia di commercio e pubblici esercizi	-	644	786	725	441	308
di cui di altro tipo	-	3.136	2.680	2.321	6.704	6.023
9. Accertamento anagrafico	-	-	102.967	95.933	92.301	79.136
10. Controlli in materia di edilizia e ambiente	-	-	-	5.206	5.599	3.776
11. Controlli in materia di commercio e pubblici esercizi	-	-	-	7.817	6.663	6.570
FUNZIONI DI POLIZIA GIUDIZIARIA						
12. Comunicazioni di reato inoltrate all'AG (art. 347 Cpp)	2.099	1.879	1.899	1.868	2.068	1.775
di cui in materia di CDS	-	-	617	535	631	605
di cui in materia edilizia e ambiente	-	-	603	417	476	423
di cui in materia di commercio e pubblici esercizi	-	-	88	64	56	59
13 Denunce / querele ricevute da cittadini (art. 333 e 336 Cpp.)	598	680	637	491	1.257	676
14. Persone fotosegnalate	282	242	376	469	326	330
15. Arresti effettuati	26	25	64	93	73	56
16. Veicoli rubati recuperati	-	-	375	453	370	272
TOTALE OPERATORI	1.497	1.284	1.282	1.128	1.009	881

Marzo/Aprile 2010

STRUTTURE CON 30 ADDETTI E PIÙ						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	N	N	N	N	N	N
POLIZIA STRADALE						
1. Incidenti rilevati	20.991	21.761	20.139	20.395	21.255	21.494
di cui con feriti	11.743	12.242	11.641	12.429	12.455	12.356
di cui con esito mortale.	180	127	141	128	143	137
2. Violazioni amministrative al CDS accertate	1.420.628	1.438.585	1.607.659	1.746.300	1.717.656	2.018.675
di cui non riferite a materia di sosta.	-	627.296	795.998	361.658	507.871	1.101.179
di cui accertate mediante l'utilizzo di apparati fissi	-	-	-	668.731	663.016	871.703
3. Veicoli fermati per controlli di polizia stradale	-	741.638	1.041.432	1.154.970	745.102	1.068.149
4. Patenti ritirate.	-	-	-	-	5.232	4.421
5. Documenti di veicoli ritirati	-	-	-	-	8.127	10.236
6. Veicoli sottoposti a fermo e/o sequestro	-	-	-	-	5.121	6.084
7. Ore di educazione stradale in aula con i ragazzi	9.274	14.188	10.332	13.439	13.511	15.229
FUNZIONE DI POLIZIA AMMINISTRATIVA						
8. Violazioni amministrative accertate	-	-	-	-	-	-
di cui in materia di edilizia e ambiente	-	2.876	2.957	3.381	3.108	2.617
di cui in materia di commercio e pubblici esercizi	-	12.039	4.072	4.368	5.556	5.402
di cui di altro tipo	-	8.635	9.641	10.343	8.862	7.599
9. Accertamento anagrafico	-	-	118.345	95.363	148.799	175.211
10. Controlli in materia di edilizia e ambiente	-	-	-	13.767	12.717	15.579
11. Controlli in materia di commercio e pubblici esercizi	-	-	-	26.132	29.391	36.656
FUNZIONI DI POLIZIA GIUDIZIARIA						
12. Comunicazioni di reato inoltrate all'AG (art. 347 Cpp)	4.269	6.035	5.446	6.535	7.953	7.531
di cui in materia di CDS	-	-	2.031	2.065	2.511	2.834
di cui in materia edilizia e ambiente	-	-	993	798	978	1.027
di cui in materia di commercio e pubblici esercizi	-	-	342	567	776	743
13 Denunce / querele ricevute da cittadini (art. 333 e 336 Cpp.)	2.036	1.791	3.456	4.162	4.641	4.425
14. Persone fotosegolate	988	1.134	1.728	2.099	2.352	2.640
15. Arresti effettuati	387	386	410	350	326	353
16. Veicoli rubati recuperati	-	-	937	1.420	1.295	1.242
TOTALE OPERATORI	2.463	2.691	2.665	2.750	2.874	3.175

Nota: il segno “-” indica che il dato non è stato rilevato.

Marzo/Aprile 2010

Tabella XIII - Principali attività svolte dalla Polizia Municipale in Emilia-Romagna. Numeri indici (Anno base = 2003).

	TOTALE STRUTTURE					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Incidenti rilevati	100,0	98,0	92,2	91,0	90,4	89,0
Violazioni amministrative al CDS accertate	100,0	96,9	108,2	115,4	113,1	127,2
Violazioni amministrative accertate	-	100,0	132,9	141,2	100,0	131,9
Veicoli fermati per controlli di polizia stradale	-	100,0	134,5	143,0	100,3	133,4
Persone fotosegnalate	100,0	108,3	165,7	202,2	210,9	233,9
Comunicazioni di reato inoltrate all'AG	100,0	124,3	115,3	132,0	157,4	146,1
Denunce / querele ricevute	100,0	93,8	155,4	176,7	223,9	193,7
Ore di educazione stradale	100,0	131,3	111,6	121,4	119,8	126,4
TOTALE OPERATORI	100,0	100,4	99,7	97,9	98,1	102,4

Nota: il segno “-” indica che il dato non è stato rilevato.

Capitolo 2

COSA FA LA POLIZIA MUNICIPALE E COME CAMBIA LA SUA IDENTITÀ



Cosa fa la Polizia Municipale e come cambia la sua identità

di Rossella Selmini

1. La ricerca sulla Polizia Locale nella Regione Emilia-Romagna

Tra il 2004 e il 2007 la Regione Emilia-Romagna, Servizio politiche per la sicurezza e la Polizia Locale, ha realizzato, in stretta collaborazione con la Scuola Regionale di Polizia Locale (ora Scuola Interregionale) un'approfondita indagine finalizzata a conoscere natura, funzioni, aspettative e bisogni di formazione professionale delle polizie locali della nostra regione. La ricerca (di cui è in corso ora un aggiornamento) ha colmato un vuoto di conoscenze e ha offerto numerose informazioni ed elementi per impostare politiche regionali più mirate agli effettivi bisogni (soprattutto nel campo della formazione) di queste forze di polizia e della comunità regionale nel suo insieme.

La ricerca condotta è stata molto vasta e ha affrontato diversi campi di analisi, così come sono stati utilizzati diversi strumenti di indagine.¹ Qui presentiamo soltanto alcuni dei risultati principali, precisando che la documentazione su numerosi aspetti qui non trattati (tra cui la formazione professionale, la rilevazione campionaria sugli agenti e quadri intermedi, una ricerca qualitativa con interviste sulle polizie provinciali) è disponibile su richiesta presso il Servizio Politiche per la sicurezza e la Polizia Locale. Le fonti principali di informazione da cui sono tratte le considerazioni che seguono sono: questionari sulle attività compilati da 143 strutture di Polizia Municipale; 25 interviste in profondità a comandanti di strutture (tutti i capoluoghi e una selezione di comuni di dimensioni medie e piccole); 127 questionari restituiti dai responsabili politici delle 143 strutture oggetto dell'indagine.

L'obiettivo principale della ricerca è stato quindi quello di arrivare ad una comprensione assai più ricca della natura e identità di questa forza di polizia, delle sue funzioni e dei suoi compiti, nel contesto delle politiche locali di sicurezza. Sono infatti soprattutto le c.d. politiche di sicurezza urbana ad avere introdotto nella attività quotidiana delle polizie municipali elementi di novità e spesso di tensione. Questo ambito modifica e ridefinisce le funzioni tradizionali di tutte le forze di polizia, ma, nel contesto italiano, quella municipale ne è particolarmente segnata. Alla funzione di polizia amministrativa tradizionale si aggiungono oggi funzioni, spesso non rintracciabili in alcuna norma o regolamento, ma assai sviluppate nella prassi, di contrasto alla criminalità, di coesione e regolazione sociale, di assicurazione e di prevenzio-

ne. Tali nuove funzioni (o la revisione di attività tradizionali in vista di nuovi obiettivi) impongono trasformazioni organizzative e della prassi quotidiana, e comportano l'instaurarsi di nuove relazioni della Polizia Municipale con i cittadini, con l'apparato politico e amministrativo, con le altre forze di polizia. Indagare questi aspetti delle polizie locali ha rappresentato una novità assoluta nel panorama italiano².

In estrema sintesi, la ricerca ha cercato di rispondere a queste domande: cosa fa oggi la Polizia Municipale? Quali compiti vengono esercitati nella prassi quotidiana? Quali margini di discrezionalità esistono? Quali aspettative hanno alcuni soggetti (gli amministratori, i cittadini) rispetto alle polizie municipali? Qual è il ruolo delle polizie municipali nella sicurezza urbana? Quali sono le relazioni con altre forze di polizia? Quali fabbisogni formativi vengono espressi? Quali sono le ipotesi di sviluppo futuro della professionalità?

2. Cosa fa la Polizia Municipale?

Da anni chi si occupa di polizia si chiede insistentemente “cosa fa la polizia” (Monjardet, 1996), al di là di quello che è previsto che faccia, o che ci si aspetta che faccia, o che si crede che faccia. Il nostro obiettivo è stato quindi quello di cercare di andare oltre le previsioni normative, il senso comune, le ipotesi speculative, e cercare di cogliere e ricostruire le attività che vengono realizzate giorno per giorno.

Abbiamo già accennato nell'introduzione a questo volume e altrove (Selmini 2003) come la ricerca sulle pratiche di polizia sia estremamente complessa e, nel caso italiano, diversamente da altri paesi, assai poco sviluppata. Nel caso della Polizia Municipale la complessità è accentuata dal fatto che, a differenza delle polizie nazionali, essa opera sulla base di una normativa incerta e in continua ridefinizione. È quindi assai più difficile richiamare la norma e i suoi confini in tema di competenze e modalità di intervento come guida della propria operatività. Inoltre la Polizia Municipale opera in un contesto particolarmente complesso e mutevole, in cui le relazioni con altri attori sono molto numerose e significative, forse più che nel caso di altre forze di polizia. È anche però vero che la Polizia Municipale è più aperta verso la società esterna e verso la ricerca, e quindi più disponibile al coinvolgimento in quanto “oggetto” di studio, meno sottoposta a vincoli di natura burocratica e più disponibile al confronto con altri soggetti.

Nella nostra ricerca, dopo avere ricostruito la definizione normativa delle competenze (ciò che il legislatore ritiene che la Polizia Municipale debba fare) abbiamo individuato un elenco di macro-funzioni che partono dalle stesse previsioni normative e dai c.d. mansionari, cioè dagli strumenti organizzativi di cui si avvalgono i corpi per definire le attività da svolgere. Questo ulteriore elenco è

stato sottoposto ad un gruppo di Comandanti, per una verifica ed integrazione. Il risultato dettagliato di questo lavoro, che commenteremo nei paragrafi successivi, è riportato nella Tabella 1 in Appendice, dove, all'interno di ogni macrofunzione, abbiamo elencato nel modo più esauriente possibile le singole attività che la compongono.

2.1 Frequenza e rilevanza delle funzioni

Se partiamo da una analisi molto generale, cioè dalle macrofunzioni riportate nel questionario, vediamo che la maggior parte delle attività che i responsabili di struttura dichiarano di effettuare si concentra, in ordine decrescente, nelle seguente funzioni:

1. polizia stradale;
2. polizia commerciale;
3. funzioni varie;
4. polizia edilizia;
5. polizia di sicurezza e funzioni di ordine pubblico;
6. polizia amministrativa;
7. funzioni di assistenza ai cittadini e di polizia di prossimità;
8. polizia giudiziaria;
9. polizia tributaria.

Se scendiamo più nel dettaglio e analizziamo le distinte attività come rientrano in ogni funzione, vediamo (tabella 1 in Appendice) che buona parte delle attività elencate sotto la voce polizia stradale sono esercitate dalla maggior parte delle strutture. Su 13 attività (esclusa la voce "altro"), ben 12 superano la soglia del 50%, cioè vengono esercitate dalla maggior parte delle strutture di P.M. della nostra regione. In questa funzione si concentrano anche le attività esercitate in modo più diffuso, cioè quello che vengono svolte nell'oltre 90% dei casi (ben 8 attività su 13).

La voce polizia giudiziaria raggruppa 12 attività, ma solo sei di queste vengono svolte da oltre il 50% delle strutture e solo una da oltre il 90%. La polizia amministrativa comprende un numero di attività minori (6) ma di nuovo, qui, oltre la metà vengono comunque esercitate dalle strutture, anche se solo una di queste attività raggiunge il 90%.

Anche la funzione di polizia commerciale contiene attività esercitate in maniera diffusa, mentre le attività di polizia tributaria, riconducibili a 3 sole, ne evidenziano una soltanto esercitata in maniera piuttosto sistematica.

La funzione di assistenza ai cittadini e polizia di prossimità raccoglie numerose attività (ben 22). Si tratta di una funzione da valutare con grande attenzione, anche perché comprende in buona parte l'area grigia di attività che non sono previste formalmente in nessuna legge o mansionario, e soprattutto buona parte di quelle astrattamente riconducibili all'area di attività della sicurezza urbana,

nella nuova accezione in cui essa viene intesa. Le attività, quindi, sono state qui ricostruite basandosi assai più che negli altri casi, sulle conoscenze empiriche delle attività di Polizia Municipale, su ciò che si sa o si immagina che essa faccia. È decisamente la funzione più nuova, meno formalizzata, consolidata e codificata, e in cui la discrezionalità nella scelta di se e come operare è decisamente più ampia. Non è stato semplice, come si potrà immaginare, costruire questo insieme di attività e identificare un unico comune denominatore basato sulla funzione di assistenza e di prossimità⁴.

La diffusione di queste attività è meno ampia rispetto ad altre funzioni (8 su 22 superano la soglia del 50%, e 3 quella del 90%), e tuttavia si conferma l'incidenza significativa di queste nuove attività nell'operato delle polizie locali.

La funzione di sicurezza e ordine pubblico, che raccoglie attività chiaramente indirizzate al controllo della criminalità e del territorio, si compone di 3 sole voci, una delle quali è esercitata però nella quasi totalità delle strutture (il pattugliamento del territorio). Lo stesso può dirsi per le attività di polizia edilizia. Infine, di grande interesse è anche la voce "funzioni varie": si tratta di attività in parte riconducibili a quelle identificate dalle normative, e decisamente molto diffuse. Su 13 attività, la maggior parte, ben 10, viene infatti esercitata da oltre il 50% delle strutture.

Procediamo ora ad un'analisi più dettagliata della diffusione delle funzioni. Se infatti raggruppiamo le varie attività in 4 gruppi diversificati come segue:

- attività molto frequenti: cioè quelle che oltre il 71% delle strutture dichiara di esercitare;
- attività abbastanza frequenti: cioè quelle che le strutture dichiarano di esercitare in una fascia percentuale tra il 51 e il 70%;
- attività poco frequenti: cioè quelle che le strutture dichiarano di esercitare in una fascia percentuale tra il 21 e il 50%;
- attività per niente frequenti: cioè quelle che le strutture dichiarano di esercitare in una fascia percentuale tra lo 0 e il 20%.

possiamo notare (v. Prospetto 1 in Appendice) come la maggior parte delle attività che le strutture esercitano facciano parte delle macro-funzioni polizia stradale, polizia commerciale, polizia edilizia, polizia di sicurezza e ordine pubblico e funzioni varie. Seguono con una certa importanza le attività di polizia amministrativa, giudiziaria e, in misura marcatamente meno diffusa, le attività di assistenza ai cittadini e polizia di prossimità. Vi sono ricomprese attività prevalentemente previste dalla legge come tipiche della Polizia Municipale, anche se notiamo alcune eccezioni importanti: la risoluzione dei conflitti, l'identificazione di stranieri, il pattugliamento del territorio e, tra queste, le attività più codificate e di routine (controlli, rilevazioni, ispezioni).

La diffusione delle attività ora presentata non corrisponde tuttavia alla rilevanza che esse hanno nella struttura, dove per rilevanza si intende il *peso complessivo che l'attività comporta in termini di operatori coinvolti, ore lavoro, risorse impegnate*. Il fatto, quindi, che alcune attività, come abbiamo visto in precedenza, vengano esercitate in maniera diffusa dalla maggior parte, se non da quasi tutte le strutture, non implica che esse siano anche le più rilevanti nel senso che abbiamo appena detto: anzi, come vedremo, *molto spesso le attività più diffuse sono quelle che non comportano un impegno significativo*.

Abbiamo chiesto agli intervistati di indicare la rilevanza con tre diversi aggettivi: scarsa, media, alta. Inoltre, abbiamo anche chiesto una valutazione di carattere predittivo, cioè di indicare quali attività – pur ancora marginali – sono considerate in crescita.⁵

Emerge con una certa chiarezza come siano le attività di carattere esterno (anche se routinario) a essere le più rilevanti per la struttura. Tra le attività di polizia stradale, spiccano come più rilevanti (oltre il 50% degli intervistati le ritiene piuttosto significative/ fondamentali per la struttura) quelle relative agli accertamenti di violazioni di veicoli in movimento, e, a seguire, gli stessi accertamenti relativamente ai veicoli in sosta e la rilevazione dei sinistri.

Solo nelle funzioni di polizia commerciale, di assistenza ai cittadini e di sicurezza e ordine pubblico troviamo nuovamente percentuali così consistenti di intervistati che segnalano la particolare rilevanza delle attività di controllo e presenza nei mercati settimanali (di nuovo, una attività che vede il personale impegnato all'esterno, in controlli di routine), l'attività di vigile di quartiere, considerata una attività di alta rilevanza da circa il 54% degli intervistati che la esercitano, e l'attività di pattugliamento del territorio, considerata da oltre il 70% dei responsabili di strutture che la esercitano (ricordiamolo, ben il 99,3%) come una attività ad alta rilevanza.

2.2 Attività consolidate e attività in espansione

Le risposte degli intervistati relativamente alle attività ancora non troppo rilevanti, ma il cui peso è in crescita aiuta a cogliere un altro aspetto importante: quello delle attività **consolidate/assestate** e quello delle attività **dinamiche/in espansione**. Queste ultime si concentrano soprattutto nelle funzioni di polizia giudiziaria e di assistenza e prossimità⁶. Per esempio, molte delle attività investigative presentano questa caratteristica: è evidente il caso della attività di accompagnamento stranieri al confine che, pur essendo esercitata soltanto dal 7% delle strutture viene ritenuta di rilevanza crescente dal 60% degli intervistati, o l'attività investigativa legata a reati ambientali che, praticata soltanto nella metà delle strutture, è però ritenuta di rilevanza crescente da oltre il 44% degli intervistati; o, ancora, la ricezione di denunce e querele. All'interno della funzione di assistenza ai cittadini e polizia di prossimità emergono come

attività in espansione soprattutto: gli interventi per animali persi/feriti, gli interventi per la risoluzione dei conflitti e di protezione civile, la rilevazione del disordine urbano e, in maniera ancora più consistente, l'insieme delle attività riconducibili genericamente alla prevenzione. Sono considerate con rilevanza in crescita la prevenzione della devianza giovanile, della tossicodipendenza, la predisposizione di campagne informative sulla prevenzione e in genere le attività informative ai cittadini e, a seguire, le attività di assistenza ai cittadini stranieri.

Sempre all'interno di questa area, notiamo che le attività legate al servizio di vigile di quartiere sono considerate di alta rilevanza per la struttura da oltre il 50% degli intervistati, ma non sono valutate "in crescita". L'attività di vigile di quartiere è quindi considerata una attività consolidata e assestata, della quale non si prevedono sviluppi rilevanti rispetto al peso che ha nella struttura e che comunque oggi, tra tutte le attività di assistenza e prossimità, è quella che più incide, in termini di rilevanza sulla organizzazione complessiva del lavoro e della struttura (ad essa dedichiamo infatti un paragrafo a sé nelle pagine successive).

È quindi evidente che le attività dinamiche, tese verso uno sviluppo consistente all'interno della struttura, sono, nella maggior parte dei casi, e com'era assolutamente prevedibile, attività nuove, che non rientrano a pieno nelle tradizionali funzioni della Polizia Municipale, o che rientrano in funzioni che solo in anni recenti la Polizia Municipale ha iniziato a sviluppare in maniera significativa, come quelle relative alla sicurezza urbana.

2.3 Oltre le funzioni, verso la prossimità: le opinioni dei comandanti

A questi risultati si aggiungono le importanti informazioni che ci vengono dalle interviste ai 25 comandanti selezionati per la ricerca qualitativa, cioè il gruppo di coloro che hanno la maggiore responsabilità tecnica della Polizia Municipale in Emilia-Romagna. Le interviste hanno evidenziato l'esistenza di un folto gruppo di comandanti, che rappresentano senza dubbio un'élite professionale pronta a reinterpretare il proprio ruolo e le proprie attività per adeguarle al cambiamento sociale e urbano. Per questa élite, parlare di "funzioni" in senso burocratico è ormai obsoleto: programmazione, gestione e raggiungimento degli obiettivi sono termini che fanno parte del nuovo linguaggio di un gruppo professionale molto orientato alla managerialità, però mai disgiunta dalla forte percezione del ruolo sociale della propria professione e relativamente interessato al quadro normativo, ritenuto spesso un vincolo – anch'esso obsoleto – del tutto incapace di offrire alle Polizie Municipali un quadro di riferimento per lavorare in un mondo in continuo cambiamento. Per questo gruppo, che d'ora in poi definiremo "gli innovatori" (la maggior parte degli intervistati) procedure, norme e funzioni burocratiche sono un quadro perce-

pito troppo stretto e inadeguato, perché “è la realtà sociale urbana che cambia rapidamente e la Polizia Municipale deve essere in grado di seguirla (intervista 6). Ciò non significa affatto allontanarsi – quand’anche fosse possibile – dalle funzioni tradizionali, ma reinterpretarle alla luce del cambiamento sociale e in chiave preventiva e non reattiva.

Così, la polizia stradale non è mero controllo del traffico, o semplice applicazione del codice della strada, ma una funzione essenziale alla salvaguardia della qualità urbana e di gestione della grande mobilità. Si tratta di una funzione che ha assunto una nuova dignità, che è una componente importante della polizia di prossimità e che diventa strategica per la qualità urbana se condotta con strumenti nuovi, in chiave preventiva e non reattiva, attraverso nuove forme di pianificazione e di programmazione. Anche la polizia amministrativa, nelle sue varie categorie, viene considerata, oltre che una delle funzioni più importanti insieme alla polizia stradale, un’attività di rilevanza fondamentale non per la mera applicazione di norme e regolamenti, ma per la gestione complessiva della vita urbana attraverso lo strumento amministrativo.

Ecco quindi che la Polizia Municipale, nelle opinioni di molti tra quelli che la dirigono nella nostra regione, rappresenta l’essenza stessa della vera polizia di prossimità. Le altre forze di polizia nazionali hanno cercato di rincorrere questa funzione, che non è però consona alla loro storia, cultura professionale e tradizione, senza riuscire mai a realizzarla pienamente, mentre essa rappresenta la vocazione storica della Polizia Municipale. Le osservazioni espresse in questa parte della ricerca confermano i risultati delle indagini condotte in altri contesti sulle polizie locali, dove si rileva, analogamente, che esse sono la vera polizia di prossimità, senza portarne il nome ufficiale, che viene invece utilizzato dalle polizie nazionali (Malochet 2006, 32; Monjardet 1999).

Da qui una certa insofferenza per l’uso di termini quali “vigili di quartiere”, che alcuni percepiscono come un termine legato alla retorica politica. La Polizia Municipale è “di per sé una polizia del territorio” (intervista 12), “non ha bisogno di attribuirsi nuove etichette o inventarsi nuovi progetti per essere tale” (intervista 18), anche se, soprattutto nelle città più grandi, la distribuzione territoriale di nuclei di operatori può essere utile per ragioni organizzative. Essendo la prossimità il carattere più significativo della Polizia Municipale, secondo le opinioni prevalenti essa è trasversale a tutte le funzioni più importanti: è un modo di lavorare e di offrire il servizio ai cittadini che riguarda la polizia stradale e amministrativa, il controllo del territorio, la polizia commerciale, con esclusione delle funzioni di polizia giudiziaria, considerate una specializzazione investigativa in cui si risponde prima di tutto ad altre istanze che a quelle della domanda sociale.

Polizia di comunità e polizia orientata ai problemi (Moore 1992; Goldstein 1990; Brodeur 2003) sembrano quindi essere i due modelli di riferimento

prioritari per il gruppo degli innovatori, come si può ben vedere da queste affermazioni tratte da alcune interviste: “la funzione essenziale della Polizia Municipale è dare comunque una risposta al cittadino” (intervista 6); “è una presenza costante – la prossimità – in tutte le funzioni” (intervista 15); “il poliziotto municipale è innanzitutto un risolutore di problemi (intervista 24). È infine, secondo alcuni, anche un modo per razionalizzare il lavoro, smistando le segnalazioni e riducendo le richieste continue dei cittadini (interviste varie).

2.4 Le opinioni dei responsabili politici sulle funzioni

Una parte della ricerca è stata rivolta ai responsabili politici locali, che rappresentano, per le polizie municipali, il punto di riferimento fondamentale per la loro azione quotidiana. Il rapporto tra responsabili tecnici e amministratori è un tema delicato, che recentemente è stato oggetto di studio anche in altre realtà (Chambron 1994; Malochet 2002; 2006). Anche ai responsabili politici dei vari comandi è stato proposto un questionario, di natura in parte diversa e con alcune domande comuni. Relativamente all’esercizio delle funzioni, a cosa la Polizia Municipale fa quotidianamente, non era evidentemente possibile riprodurre qui l’analitico dettaglio di funzioni e attività proposto ai responsabili di struttura, né avrebbe avuto senso, trattandosi di testimoni che ci offrono opinioni diverse e valutazioni di natura prettamente politica sull’operato della polizia.

Ai Sindaci (o vice-sindaci, o assessori) abbiamo quindi chiesto prima di tutto quali funzioni dovrebbero ricevere maggiore attenzione.

La funzione che i responsabili politici ritengono determinante per la Polizia Municipale (v. tabella 1) è quella di polizia stradale, che raccoglie il 94,5% dei consensi (molta o abbastanza attenzione), immediatamente seguita dalla funzione assistenza ai cittadini e polizia di prossimità, con il 92,1%. Seguono, sempre con percentuali significative, intorno all’80%, le funzioni di polizia commerciale, edilizia e di sicurezza e ordine pubblico. In una posizione medio-alta si collocano, ancora le funzioni di polizia amministrativa e quella giudiziaria, mentre la funzione tributaria è ritenuta importante da meno della metà degli intervistati. È estremamente significativo che, per quanto riguarda l’attenzione che dovrebbe ricevere la voce funzione varie, quasi la metà degli intervistati risponda che “Non sa”.

I responsabili politici paiono individuare con chiarezza funzioni decisamente strategiche, come la funzione di polizia stradale e quella di assistenza ai cittadini, seguite dalla commerciale, edilizia e sicurezza. Le altre funzioni paiono di minore interesse sul piano politico, e, soprattutto, i politici dimostrano una difficoltà nell’individuare l’importanza delle funzione varie, un oggetto misterioso che sembra sfuggire ad una valutazione di natura più politica.

Tabella 1 - Tenendo conto della sua esperienza di amministratore, in che misura le seguenti attività dovrebbero avere attenzione da parte della Polizia Municipale di cui Lei è referente politico? (valori percentuali).

	Poca o nessuna attenzione	Molta o abbastanza attenzione	Non sa
Funzione stradale	0,8	94,5	4,7
Funzione giudiziaria	31,5	63,8	4,7
Funzione amministrativa	23,6	70,9	5,5
Funzione commerciale	16,5	78,0	5,5
Funzione tributaria	52,0	42,5	5,5
Funzione di assistenza ai cittadini	2,4	92,1	5,5
Funzione di sicurezza e ordine pubblico	11,8	83,5	4,7
Funzione edilizia	13,4	81,1	5,5
Funzione varie	15,0	37,0	48,0

N = 127

Abbiamo anche cercato di capire se l'*oggettività* delle funzioni e attività, cioè la situazione che fino ad ora abbiamo considerato sotto diverse dimensioni (quello che la polizia dice di fare tramite la voce dei suoi responsabili tecnici) corrisponde all'importanza che i politici attribuiscono a quelle funzioni. L'operazione può apparire strana: stiamo cioè comparando una realtà prevalentemente oggettiva – come quella descritta dai comandanti, che presumiamo largamente scevra di considerazioni personali – con una opinione decisamente soggettiva. Quello che presentiamo, quindi, non è un confronto tra le opinioni di due diversi soggetti, ma un dato presumibilmente oggettivo con uno decisamente soggettivo. Abbiamo quindi utilizzato il criterio dell'importanza⁷ per i comandanti nella dimensione oggettiva per compararlo con l'importanza attribuita dai responsabili politici ad una data funzione e abbiamo omogeneizzato gli indicatori su una scala da 0 a 10. Il risultato è riportato nella successiva tabella 2.

Da questa tabella possiamo vedere che vi è una coincidenza tra la prospettiva soggettiva e la realtà oggettiva per quanto riguarda, indubbiamente, la polizia stradale, ritenuta dai politici la più importante tra le funzioni. Le funzioni successive, invece, vedono per i politici una predominanza delle funzioni di assistenza ai cittadini/prossimità e di sicurezza e ordine pubblico, al secondo posto dopo la polizia stradale, mentre nella graduatoria oggettiva queste funzioni occupano collocazioni decisamente più basse. Ancora, i politici ritengono piuttosto importante anche la funzione di polizia giudiziaria, che è invece al penultimo posto della graduatoria di tipo oggettivo. Infine, si consideri la differenza tra l'importanza oggettiva delle funzioni varie (al terzo posto nella classifica dei comandanti) e la sua irrilevanza, invece, nella scala di priorità politiche (ultimo posto della graduatoria "soggettiva").

Tabella 2 - Importanza delle funzioni svolte dalla PM in Emilia-Romagna misurata su una scala con valori compresi fra 0 e 10 (0 = nessuna importanza, 10 importanza massima). Distinzione secondo l'importanza attribuita alle funzioni dai comandanti e dai referenti politici (*Valori medi*).

	COMANDANTI (OGGETTIVA)	POLITICI (SOGETTIVA)
Stradale	6	9
Giudiziaria	3	6
Amministrativa	4	6
Commerciale	5	7
Tributaria	2	5
Assistenza ai cittadini e prossimità	4	8
Sicurezza e ordine pubblico	4	8
Edilizia	4	7
Varie	4	3

Queste osservazioni evidenziano, in ultima analisi, una tensione tra la realtà per come essa viene descritta dai responsabili di struttura e le aspettative dei politici e indicano l'importanza di un lavoro di ridefinizione delle funzioni prevalenti che sia coerente con tali aspettative, ma, al tempo stesso, consenta alle stesse di rispettare meglio l'immagine oggettiva del lavoro quotidiano delle polizie municipali.

Per approfondire l'analisi delle funzioni esercitate dalle polizie municipali della nostra regione, vediamo ora quale influenza esercitano sulle attività più importanti alcuni fattori oggettivi e soggettivi.

La collocazione geografica (in specie quella costiera) incide significativamente per le funzioni di polizia giudiziaria e per quella di sicurezza e ordine pubblico, rendendole più importanti in questo contesto.

La popolazione servita incide nel senso che i capoluoghi, com'era prevedibile, sono i contesti in cui le funzioni di polizia giudiziaria, amministrativa, commerciale, di assistenza ai cittadini e prossimità, di sicurezza e ordine pubblico sono più importanti, e tale importanza cresce relativamente alla numerosità della popolazione servita fino a raggiungere in genere il suo massimo nel caso, appunto, dei capoluoghi. Va segnalato che questa caratteristica della struttura incide invece in senso inverso nel caso delle funzioni varie, che sono, nei comuni più grandi, decisamente meno importanti. Ciò conferma che, al crescere delle dimensioni dei comuni, aumentano le funzioni che vengono esercitate e in particolare le più innovative e quindi probabilmente la specializzazione.

Non molto diverso è il discorso per quanto riguarda il numero di addetti della struttura. È evidente che al crescere del numero degli addetti cresce l'importanza di alcune funzioni e precisamente la funzione di polizia giudiziaria, la commerciale, l'assistenza e prossimità, la sicurezza e ordine pubblico, mentre, coerentemente con quanto appena detto, le funzioni varie diminuiscono di importanza. Dati, questi, ampiamente confermati dalle rilevazioni annuali descritte nel precedente capitolo I.

3. Le competenze delle polizie municipali tra routine e cambiamento sociale

Nella nostra ricerca abbiamo anche chiesto ai responsabili delle strutture dell'Emilia-Romagna se, quando esercitano certe attività, le ritengono anche una competenza della Polizia Municipale oppure no, ed anche quali attività dovrebbero diventare una competenza formalizzata⁸. Le considerazioni che emergono da questa parte della ricerca sono strettamente collegate al discorso delle funzioni.

Il tema delle competenze è fondamentale per la Polizia Municipale perché si ritiene che le varie incertezze normative e l'espansione della domanda sociale "scarichino" sulle polizie municipali molti compiti che ad esse non spettano, né secondo la normativa vigente, né secondo il modello di polizia che i comandanti hanno in mente. I risultati del questionario, e in parte anche delle interviste, hanno però molto ridimensionato questa ipotesi: l'esercitare attività che non sono ritenute di competenza è affare che riguarda una minoranza dei responsabili di struttura e che si concentra prevalentemente su attività poco diffuse. Non è insomma emerso in maniera significativa e ampia un problema di "eccesso di competenze", o, meglio, l'eccesso di competenze esiste, ma nell'opinione della maggior parte dei responsabili, esso non è, o è sempre di meno, "il problema".

Se consideriamo le attività che vengono esercitate dalla maggior parte delle strutture, cioè le attività molto e abbastanza frequenti, vediamo che solo una minoranza che si aggira tra il 20 e il 30% di coloro che praticano queste attività ritengono le stesse non di loro competenza. Le percentuali più significative, poco oltre il 30%, di dichiarazioni di "non competenza" vengono espresse per l'esercizio di attività che rientrano nelle funzioni varie e, tra queste, le notifiche, le autorizzazioni all'occupazione di suolo pubblico, il ricevimento delle denunce di cessione di fabbricati e, ancora, le autorizzazioni per pubblicità fonica. Seguono, con percentuali inferiori, intorno al 20-25% alcune attività della funzione polizia stradale e precisamente il rilascio di contrassegni per invalidi, la redazione di ordinanze stradali, il rilascio di permessi per zone a traffico limitato. Percentuali leggermente inferiori di dichiarazioni di non competenza (il 19%) viene raccolta dalla attività di intervento per animali abbandonati/smarriti/feriti e in misura decisamente minore, l'11%, per il recupero di oggetti smarriti (attività esercitate in modo molto o abbastanza frequente tra le funzioni di assistenza ai cittadini e di prossimità)⁹.

Queste osservazioni ci aiutano a cogliere meglio e a dare una forma a quella insoddisfazione dei corpi di Polizia Municipale verso la dilatazione estrema delle loro competenze di cui tanto si parla tra gli operatori del settore. In primo luogo, i responsabili di struttura tendono ad accettare più di quanto si potrebbe sopporre il fenomeno della dilatazione delle competenze e a concentrare sulle attività più burocratiche e routinarie l'affermazione di non competenza. Un

atteggiamento che esprime una volontà di farsi carico delle molte attività che stanno nell'area grigia, non ben definita, di competenza, ma che esprime anche la volontà, per circa un terzo dei responsabili, di liberarsi da attività ripetitive e decisamente poco attinenti a quello che si ritiene essere il lavoro di polizia in senso stretto. Cosa che peraltro è avvenuta in molte amministrazioni comunali, dove parte dei compiti routinari ora citati vengono ormai svolti da altre agenzie, anche se in modo meno diffuso e veloce di come i comandanti si aspettano, come dimostrato, per esempio, dai numeri stabili degli ausiliari della sosta di cui le strutture si avvalgono (v. il precedente capitolo I).

Appare comunque evidente da questo primo esame come nell'opinione dei comandanti vi siano alcuni blocchi di funzioni (e alcune attività al loro interno) problematici sul piano delle competenze e conseguentemente, sul piano dell'identità professionale: le attività più ripetitive e burocratizzate della polizia stradale e delle "funzioni varie" (il rilascio di permessi e autorizzazioni), ma anche quelle di natura preventiva-sociale nella funzione di assistenza ai cittadini, dove troviamo due posizioni contrapposte: chi ritiene che la polizia non se ne debba occupare e chi invece (la maggioranza tra i comandanti) ritiene che siano aree nuove da esplorare e in cui impegnarsi.

3.1 Perché si esercitano attività non ritenute una competenza delle polizie municipali?

I motivi per cui si esercitano attività che non sono ritenute di competenza sono altrettanto interessanti e si differenziano a seconda delle funzioni. La scelta dei vari motivi spazia tra le numerose variabili che intervengono nel condizionare l'attività della Polizia Municipale, privilegiando le variabili "interne" (volontà politica, discrezionalità del responsabile, consuetudine) ed esterne (contesto in cui si opera, pressioni dei cittadini, scarsa chiarezza formale e informale nella suddivisione delle competenze).

Nel caso della funzione polizia stradale, la maggior parte delle attività vengono esercitate – anche se il comandante ritiene che non siano di competenza – perché "si è sempre fatto", e, in secondo luogo, per "volontà degli amministratori".

La prima motivazione conferma le caratteristiche rituali di queste attività, e la si ritrova, infatti, per le altre attività con caratteristiche simili della polizia commerciale e amministrativa di cui si è detto prima.

Più diversificate sono le motivazioni per cui si esercitano le attività di assistenza ai cittadini. La motivazione del "si è sempre fatto" ricorre nei casi dell'assistenza agli animali persi o feriti e del recupero di oggetti e documenti, mentre per le attività di natura preventiva – assistenza alle vittime o a gruppi disagiati – emerge una motivazione legata alla spartizione di competenze, cioè "perché chi dovrebbe farlo non lo fa". Anche la motivazione legata alla volontà dell'amministratore e alle richieste dei cittadini hanno, in queste attività, maggiore rilevanza.

Molto scarsa è invece la rilevanza che il responsabile della struttura attribuisce a sé stesso per la scelta di esercitare attività ritenute non di competenza. Questa motivazione viene espressa solo in riferimento alle attività di relazione con i cittadini (educazione al senso civico, sportelli informativi) e per le funzioni di ordine pubblico.

In estrema sintesi, emerge una scarsa importanza del motivo riconducibile alla discrezionalità del comandante, una forte rilevanza della consuetudine, alcune tensioni con altri soggetti (cioè la sensazione di “tappare buchi”, molto forte soprattutto nell’ambito della prevenzione sociale), una diffusa tendenza ad attribuire agli amministratori la responsabilità per l’esercizio di attività non ritenute di propria competenza. Meno rilevante appare essere il contesto in cui si opera e, soprattutto, decisamente poco rilevante l’ambiguità normativa.

Queste risposte ci portano a vedere il problema delle competenze sotto una luce diversa e a ricondurre l’insoddisfazione generalizzata degli operatori di Polizia Municipale per la loro scarsa specializzazione professionale per il sentirsi una polizia “generalista” che deve occuparsi di tutto, più a problemi di consuetudine e alla volontà degli amministratori che alla scarsa suddivisione delle competenze a livello formale e all’ambiguità o genericità delle definizioni normative delle competenze.

Decisamente molto netto il risultato della domanda opposta: quando abbiamo chiesto ai responsabili di struttura quali, tra le attività esercitate ma ritenute non di competenza lo dovrebbero diventare ufficialmente (v. tabella 3 in Appendice), notiamo la manifestazione di questa aspettativa solo in percentuali modestissime, corrispondenti a pochi casi in termini assoluti e solo relativamente a poche attività: l’educazione stradale per la cittadinanza, i pareri in materia di segnaletica, la ricezione delle querele e delle denunce, alcune attività di natura preventiva, come le campagne di educazione al senso civico. I responsabili di struttura sembrano non sottrarsi alla dilatazione delle competenze, ma non auspicano neppure una formalizzazione normativa di competenze attualmente non riconosciute come proprie. Questa posizione sembra esprimere anche l’idea che la legge non sia una risposta, perlomeno non la più importante, che la questione delle competenze si giochi non solo sul piano formale e forse una certa consapevolezza che una formalizzazione legislativa non servirebbe a risolvere il problema delle competenze.

Non diverso il quadro che emerge dalla indagine qualitativa, dove però si evidenziano con maggiore chiarezza due blocchi di attività: quelle di routine/burocratiche/residuali, che si scaricano sulla Polizia Municipale, secondo buona parte dei comandanti, soprattutto perché la macchina amministrativa comunale non funziona come dovrebbe (ed emerge qui un importante problema organizzativo interno alle amministrazioni comunali come ragione del sovraccarico della Polizia Municipale). In secondo luogo, le attività che sono oggetto di competizione con le forze di polizia nazionali, cioè la sicurezza e ordine pubblico. Solo una

parte ridotta dei comandanti ritiene che tali attività debbano diventare compiti anche normativamente ridefiniti delle Polizie Municipali, mentre la maggioranza li ritiene non consoni alla natura e cultura professionale delle polizie municipali.

In sintesi emergono tre posizioni, due molto simili e maggioritarie, ed un'ultima diversa e residuale. La prima posizione ritiene che la Polizia Municipale debba mantenere e consolidare le sue peculiarità – e quindi le sue funzioni e competenze – tradizionali senza rincorrere attività che spettano ad altri, come la repressione dei reati e l'attività investigativa. La seconda, del gruppo che potremmo definire "innovatore", condivide l'importanza del mantenimento delle funzioni tradizionali e il rifiuto dell'assimilazione tout court ad altre forze di polizia, ma ritiene importante anche essere più dinamici ed aperti a nuovi settori di intervento, che prefigurano il nuovo ruolo della Polizia Municipale e all'interno dei quali la polizia deve essere anche pronta ad utilizzare abilità investigative e di repressione. Con grande chiarezza, questi nuovi settori di intervento sono identificati in queste aree: protezione dell'ambiente; protezione dei gruppi svantaggiati e delle categorie vulnerabili; tutela del consumatore; contrasto al lavoro nero; gestione della conflittualità interetnica; conflitto urbano in generale.

Decisamente minoritaria, sia nei risultati quantitativi che nelle interviste, la posizione di chi invece ritiene che la Polizia Municipale debba essere interamente o quasi assimilata alle polizie nazionali ed operare come quarta forza di polizia a competenza generale anche nel campo della repressione dei reati. Ritorneremo su questi aspetti nel successivo paragrafo.

4. Obiettivi e strategie nel lavoro delle polizie municipali

Una parte significativa dei questionari rivolti ai responsabili di struttura e ai sindaci era rivolta alla ricostruzione degli obiettivi che guidano l'operato delle strutture, ai miglioramenti che dovrebbero essere realizzati su diversi aspetti, alle attività di vigile di quartiere e di sicurezza urbana, ed infine alla questione, di grande rilevanza pratica e politica, delle relazioni, delle collaborazioni, del coordinamento con altri attori e del ruolo della amministrazione regionale. Si tratta, qui, di ricostruire l'"oggetto polizia" a partire dalle sue finalità, identificando il suo ruolo nei condizionamenti che ne derivano dai rapporti sociali in cui essa è immersa (Monjardet, 1999, 9).

Questa analisi si muove prevalentemente sul piano delle opinioni soggettive. Le domande a cui si tenta di rispondere, quindi, sono quelle relative a: cosa pensano del futuro delle polizie municipali i responsabili e i politici? Cosa questi ultimi pensano che dovrebbe fare la Polizia Municipale, e cosa si aspettano che faccia?

4.1 Gli obiettivi prioritari per i responsabili di struttura

Per cominciare a rispondere alle domande appena elencate, abbiamo innanzitutto chiesto sia ai responsabili di struttura che ai responsabili politici "Quanto ritengono prioritario il perseguimento dei seguenti obiettivi", elencati in una se-

rie il più possibile esauriente e riconducibile alle macro-funzioni che vengono effettivamente esercitate dalla Polizia Locale.

Tra gli obiettivi ritenuti molto o abbastanza prioritari per i responsabili di struttura (v. Tabella 3) spiccano, con percentuali che vanno oltre il 90%, quelli legati al miglioramento della viabilità e del traffico, quello di promuovere buoni rapporti tra cittadini e operatori di polizia (l'obiettivo che raggiunge la percentuale più alta di consensi sulla risposta "molto prioritario") e quello di ridurre le insicurezze dei cittadini. Segue da molto vicino (ma con una percentuale di risposte positive concentrate più sull'"abbastanza" che sul "molto" importante) l'obiettivo di migliorare i rapporti con altri settori dell'amministrazione e le altre istituzioni ed anche quello di rendere più ordinata la convivenza civile.

Possiamo poi individuare un secondo gruppo di obiettivi che si collocano in una posizione intermedia, anche se sempre indicativa di consensi molto elevati, poiché si tratta di percentuali di risposta che si collocano intorno all'80%, relative agli obiettivi di migliorare la qualità della vita dei residenti, assistere le persone in difficoltà e incidere sulla diminuzione della criminalità.

Infine, in un terzo gruppo, più distanziato, troviamo gli obiettivi relativi alla collaborazione con associazioni e/o gruppi di cittadini e quello di far conoscere i problemi del quartiere.

Tabella 3 - Per la struttura di cui Lei è responsabile, quanto ritiene prioritario il conseguimento dei seguenti obiettivi? (Valori percentuali).

	Poco/per niente	Molto/abbastanza	Non sa	Totale
Promuovere buoni rapporti tra cittadini e operatori di Polizia Municipale	3,5	95,8	0,7	100,0
Ridurre le insicurezze dei cittadini	3,5	95,8	0,7	100,0
Migliorare le condizioni della viabilità e del traffico	4,2	95,1	0,7	100,0
Collaborare con gli altri settori dell'Amministrazione o con altre istituzioni presenti sul territorio	5,6	91,6	2,8	100,0
Rendere più ordinata la convivenza civile	8,4	90,9	0,7	100,0
Migliorare la qualità della vita dei residenti	16,8	81,8	1,4	100,0
Assistere le persone in difficoltà (p.e. persone che hanno subito un reato o un incidente, etc.)	17,5	81,1	1,4	100,0
Incidere sulla diminuzione della criminalità	18,9	79,7	1,4	100,0
Collaborare con associazioni e/o gruppi di cittadini	28,7	69,2	2,1	100,0
Far conoscere i problemi del quartiere	36,4	55,2	8,4	100,0

N = 143

Risulta quindi molto chiaro che i dirigenti delle strutture di Polizia Municipale percepiscono il loro ruolo in relazione ad una molteplicità di obiettivi. Nella notevole priorità attribuita a molti degli obiettivi indicati (si pensi che nessun obiettivo, esclusa la voce “altro”, ottiene consensi inferiori al 50%) emerge la consapevolezza di essere impegnati su più versanti e di dover garantire il conseguimento di obiettivi diversi e disparati. Tuttavia, è altrettanto chiaro cosa viene privilegiato dalla maggior parte dei responsabili di struttura. Se vediamo infatti quegli obiettivi, appena citati, che raccolgono il maggior numero di consensi ci rendiamo conto che essi esprimono *un modello di Polizia Municipale che si concentra sulla gestione del traffico e sulle relazioni con i cittadini*. L'obiettivo del miglioramento delle relazioni con altri settori dell'amministrazione e altre istituzioni, ritenuto così importante, è invece probabilmente il sintomo di una difficoltà, cioè della necessità di una migliore collaborazione.

Il modello ora citato viene confermato dagli altri obiettivi ritenuti importanti anche se in maniera non così massiccia come nel primo gruppo. Troviamo qui obiettivi che rispondono all'idea di una *polizia centrata sulla gestione della sicurezza urbana e del miglioramento complessivo della qualità della vita*, con una percentuale decisamente importante che, all'interno di questo modello, ritiene vi sia l'obiettivo di ridurre la criminalità e di assumere, quindi, funzioni di polizia in senso stretto.

4.2 Gli obiettivi prioritari secondo gli amministratori

Per concludere il nostro discorso sugli obiettivi da perseguire, vediamo infine il confronto tra le opinioni dei comandanti e quelle dei responsabili politici. La successiva tabella 4 sintetizza il confronto sia attraverso le percentuali di risposta che attraverso una graduatoria e dimostra una sostanziale coincidenza di vedute rispetto agli obiettivi da perseguire per la Polizia Municipale, con una sola differenza, di grande rilievo: la maggiore importanza dell'obiettivo di “ridurre le insicurezze dei cittadini” per i responsabili tecnici (al primo posto insieme alla promozione di buoni rapporti tra cittadini e Polizia Municipale), mentre per i politici questo obiettivo si colloca in una posizione inferiore, al quinto posto. L'obiettivo più importante per questi ultimi è quello di migliorare le condizioni di viabilità e del traffico.

Il rapporto tra comandanti e sindaci è un aspetto che è stato approfondito attraverso alcune domande del questionario, sia di quello rivolto ai comandanti che di quello rivolto ai sindaci, sia e soprattutto attraverso le interviste in profondità. La maggior parte dei comandanti esprime una forte autonomia nella gestione delle attività quotidiane e una forte consapevolezza della legittimità di questa autonomia: “Il sindaco può segnalarmi il problema, ma sono io che preferisco trovare la soluzione” (intervista 9).

Pur essendo le relazioni con gli amministratori locali indubbiamente positive, anche perché il rapporto fiduciario tra comandanti e sindaci è alla base dell'or-

ganizzazione delle polizie municipali contemporanee nelle realtà più avanzate, i comandanti sembrano individuare un punto critico nella difficoltà degli amministratori ad indicare la strada, non per loro incapacità, ma perché “La realtà dei fatti, così mutevole, impone una forte discrezionalità tecnica” (intervista 6); o ancora “Le indicazioni degli amministratori sono vaghe, sono troppo distratti da tutte le altre cose, quindi noi dobbiamo interpretare” (intervista 21); ancora: “Siamo noi che diamo input ai politici perché conosciamo il territorio” (intervista 18), o in senso molto simile, “Siamo noi che abbiamo il polso della situazione” (intervista 15).

Tabella 4 - Priorità degli obiettivi secondo i responsabili della struttura e i referenti politici (valori percentuali di chi ha risposto molto e abbastanza prioritario e graduatoria).

	RESPONSABILI DELLA STRUTTURA		REFERENTI POLITICI	
	Molto e abbastanza (%)	Graduatoria	Molto e abbastanza (%)	Graduatoria
Promuovere buoni rapporti tra cittadini e operatori di Polizia Municipale	95,8	1	96,9	2
Ridurre le insicurezze dei cittadini	95,8	1	91,3	5
Migliorare le condizioni della viabilità e del traffico	95,1	2	97,6	1
Collaborare con gli altri settori dell'Amministrazione o con altre istituzioni presenti sul territorio	91,6	3	95,3	3
Rendere più ordinata la convivenza civile e garantire il controllo del territorio e l'ordine pubblico	90,9	4	92,1	4
Migliorare la qualità della vita dei residenti	81,8	5	85,0	6
Assistere le persone in difficoltà (p.e. persone che hanno subito un reato o un incidente, etc.)	81,1	6	81,1	7
Incidere sulla diminuzione della criminalità	79,7	7	74,8	8
Collaborare con associazioni e/o gruppi di cittadini	69,2	8	76,4	9
Far conoscere i problemi del quartiere	55,2	9	63,0	10

5. Il servizio di vigile di quartiere

Abbiamo dedicato una particolare attenzione ai temi attinenti il vigile di quartiere, considerato come un servizio significativo per cogliere orientamenti politici e strategie di sviluppo delle polizie municipali della nostra regione. Il vigile di quartiere, infatti, esprime probabilmente nella maniera più piena l'essenza della Polizia Municipale (il suo legame con il territorio) nella nuova accezione delle politiche locali di sicurezza.

Come si può vedere dalla successiva tabella 5, il 27,3% degli intervistati dichiara che la propria struttura ha attivato un servizio di vigile di quartiere. Poco meno di un terzo, quindi, delle 143 strutture oggetto dell'indagine si è dotato di questo servizio, che appare più frequente nelle strutture dell'area costiera, nei capoluoghi

ghi (tutti), nelle strutture con numero elevato di addetti e di tipo più complesso. Questo servizio si conferma quindi come servizio tipicamente urbano, legato ad una specializzazione e articolazione del lavoro di Polizia Municipale che riguarda prevalentemente i centri di dimensioni maggiori. D'altronde, la natura stessa di questo servizio, soprattutto se inteso in senso geografico-spaziale, come diffusa presenza sul territorio, ha una ragione d'essere specialmente in queste realtà.

Tabella 5 - Nel comune in cui Lei svolge la sua attività lavorativa è stata istituita la figura del vigile di quartiere? Analisi secondo alcune caratteristiche della struttura (valori percentuali).

	Si	No	TOTALE
ZONA ALTIMETRICA			
Montagna	20,0	80,0	100,0
Collina	27,0	73,0	100,0
Pianura	25,0	75,0	100,0
Costa	50,0	50,0	100,0
POPOLAZIONE SERVITA			
Fino a 5.000 residenti	5,6	94,4	100,0
5.001-10.000	5,0	95,0	100,0
10.001-20.000	27,1	72,9	100,0
Oltre 20.000	50,0	50,0	100,0
Capoluoghi	100,0	0,0	100,0
NUMERO ADDETTI			
Fino a 5	4,5	95,5	100,0
6-10	17,4	82,6	100,0
11-20	37,5	62,5	100,0
21-50	46,7	53,3	100,0
Oltre 50 addetti	92,9	7,1	100,0
GRADO DI OPERATIVITÀ			
A bassa operatività	6,1	93,9	100,0
A media operatività	39,1	60,9	100,0
A alta operatività	37,5	62,5	100,0
N =	39	104	143
%	27,3	72,7	100,0

I servizi, tuttavia, non appaiono sempre, una volta avviati, ben strutturati. Il risultato più significativo è che poco meno della metà degli operatori che svolgono questa funzione ha avuto una formazione specifica e che ben il 46% delle strutture dedica a questa specifica attività una quota limitata dell'orario settimanale.

Ma gli aspetti più interessanti emergono in relazione alle caratteristiche del servizio. Come è noto, i servizi di prossimità, in cui quello del vigile di quartiere si può inserire a pieno titolo, possono essere intesi in modo molto diverso. Può intendersi una semplice redistribuzione nello spazio di alcuni operatori, o una modalità generale di diversa relazione con il cittadino, oppure una modalità di lavoro che consente alla polizia di acquisire maggiori informazioni sul territorio. Abbiamo quindi scomposto il servizio generico “vigile di quartiere” in diverse modalità con cui può essere realizzato, che corrispondono a diverse filosofie e modi di intendere il servizio stesso. Queste diverse modalità sono ricostruite nel dettaglio nella successiva tabella 6.

Tabella 6 – Secondo Lei, a quale delle seguenti descrizioni si avvicina in maggior misura il servizio di vigile di quartiere esistente nel suo comune? (Valori percentuali).

	Si	No	Totale
Attribuire a uno o più operatori di Polizia Municipale la responsabilità di gestire i problemi e le relazioni con cittadini...	71,8	28,2	100,0
È uno sportello di informazioni per il cittadino	53,8	46,2	100,0
Dare priorità all'attività di controllo / pattugliamento del territorio rispetto alle altre attività di ufficio	53,8	46,2	100,0
È un progetto di collaborazione e scambio di informazioni con associazioni del territorio, commercianti o imprenditori...	51,3	48,7	100,0
Decentramento della struttura di Polizia Municipale, con conseguente creazione di nuovi presidi (uffici) sul territorio	33,3	66,7	100,0
Diversa gestione amministrativa delle richieste dei cittadini	30,8	69,2	100,0
È un progetto di collaborazione e scambio di informazioni con altre istituzioni o con altri uffici comunali	28,2	71,8	100,0
Attività di formazione e aggiornamento di buona parte (più del 50%) del personale di Polizia Municipale finalizzate...	17,9	82,1	100,0
Acquisto di nuovi mezzi (auto, moto, bici, furgoncini attrezzati) per consentire un migliore spostamento degli operatori...	17,9	82,1	100,0
Un turno di servizio aggiuntivo in fasce orarie particolari (sera/notte)	12,8	87,2	100,0

N = 39

Questa tavola sembra mostrare una certa frammentazione delle risposte su più piani e indicare a prima vista una idea non ben delineata di che cosa sia il servizio del vigile di quartiere. Questa osservazione va letta come una conferma della difficoltà di definizione di queste pratiche della polizia, e non come una scarsa chiarezza dei responsabili delle strutture. Potremmo forse dire, invece, che i responsabili di struttura hanno piuttosto chiaro cosa *non* è il vigile di quartiere, e sufficientemente chiaro che cosa esso sia.

Per il 71% dei responsabili delle strutture, il vigile di quartiere consiste soprattutto nell'attribuire a uno o più operatori la responsabilità di gestire i problemi e le relazioni con i cittadini. Viene quindi privilegiato un modello di vigile di

quartiere basato sulla dimensione umana/relazionale, di gestione delle relazioni, che non viene da tutti intesa come filosofia complessiva di lavoro della Polizia Municipale, ma come funzione specifica di alcuni operatori, ai quali viene data la responsabilità di questa gestione.

Coerente con questo modello è un'altra tipologia di vigile di quartiere, indicata come corrispondente alla propria realtà dal 53,8% degli intervistati, e consistente "in uno sportello di informazioni per il cittadino", che può essere letta anche come modalità concreta di gestione della relazione con il cittadino, insieme con un'altra tipologia che fa riferimento alla collaborazione e scambio di informazioni con associazioni del territorio, commercianti, ecc. Inoltre, probabilmente il vigile di quartiere è anche considerato un servizio che consente di dare priorità all'attività di controllo e pattugliamento rispetto alle attività di ufficio. Quindi una presenza sul territorio, ma decisamente meno centrato sulla gestione delle relazioni.

Piuttosto chiaro risulta, come si diceva, cosa non è il vigile di quartiere: non è un semplice decentramento sul territorio, non è una diversa razionalizzazione delle pratiche amministrative, non si esprime attraverso cambiamenti organizzativi (più operatori in certi orari, più mezzi, ecc.). Gli intervistati rifiutano quindi un'idea del servizio di quartiere come attività che comporta mere riorganizzazioni di certe attività o una semplice maggiore presenza sul territorio.

Il successivo prospetto 1 evidenzia con chiarezza *cosa* è sicuramente il vigile di quartiere, cosa esso *sia probabilmente*, cosa *non è assolutamente*:

Prospetto 1 - Che cosa è il servizio di vigile di quartiere secondo l'opinione dei responsabili.

SICURAMENTE È ...	PROBABILMENTE È...	NON È...
<ul style="list-style-type: none"> • Attribuire a uno o più operatori di Polizia Municipale la responsabilità di gestire i problemi e le relazioni con cittadini... 	<ul style="list-style-type: none"> • È uno sportello di informazioni per il cittadino • Dare priorità all'attività di controllo/pattugliamento del territorio rispetto alle altre attività di ufficio • È un progetto di collaborazione e scambio di informazioni con associazioni del territorio, commercianti o imprenditori... 	<ul style="list-style-type: none"> • Decentramento della struttura di Polizia Municipale, con conseguente creazione di nuovi presidi (uffici) sul territorio • Diversa gestione amministrativa delle richieste dei cittadini • È un progetto di collaborazione e scambio di informazioni con altre istituzioni o con altri uffici comunali • Attività di formazione e aggiornamento di buona parte (più del 50%) del personale di Polizia Municipale finalizzate... • Acquisto di nuovi mezzi (auto, moto, bici, furgoncini attrezzati) per consentire un migliore spostamento degli operatori... • Un turno di servizio aggiuntivo in fasce orarie particolari (sera/notte)

6. I progetti locali per la sicurezza

Considerando la crescente rilevanza delle politiche locali di sicurezza nei comuni della nostra regione e conoscendo, quanto meno intuitivamente o per diretta esperienza, il crescente coinvolgimento della Polizia Municipale all'interno di queste politiche, abbiamo raccolto con il nostro questionario anche alcune informazioni sull'esistenza di un progetto per la sicurezza e sulla rilevanza che in esso vi assume il responsabile della struttura.

Le risposte confermano a pieno le nostre supposizioni. Come si può vedere dalla successiva tabella 7, una percentuale significativa, oltre il 40% degli intervistati, indica l'esistenza di tali attività nel suo territorio di riferimento. Tra questi, è anche molto alta la percentuale di chi coordina direttamente l'intero progetto (il 48,3%).

Tabella 7 - Progetto sicurezza e ruolo che ha il responsabile della struttura nel progetto. Analisi secondo alcune caratteristiche della struttura (valori percentuali).

	PROGETTO SICUREZZA		RUOLO DEL RESPONSABILE NEL PROGETTO SICUREZZA			
	Si	No	Sono coinvolto ma solo in quanto responsabile di PM	Sono coinvolto come responsabile/coordinatore di una parte del progetto	Sono coinvolto come responsabile/coordinatore dell'intero progetto	Non risponde
ZONA ALTIMETRICA						
Montagna	20,0	80,0	50,0	-	50,0	-
Collina	51,4	48,6	36,8	15,8	47,4	-
Pianura	39,3	60,7	33,3	18,2	48,5	-
Costa	33,3	66,7	25,0	-	50,0	25,0
POPOLAZIONE SERVITA						
Fino a 5.000 residenti	11,1	88,9	-	-	100,0	-
5.001-10.000	35,0	65,0	35,7	14,3	50,0	-
10.001-20.000	43,8	56,3	28,6	9,5	61,9	-
Oltre 20.000	46,4	53,6	46,2	15,4	38,5	-
Capoluoghi	88,9	11,1	37,5	37,5	12,5	12,5
NUMERO ADDETTI						
Fino a 5	27,3	72,7	33,3	8,3	58,3	-
6-10	37,0	63,0	41,2	11,8	47,1	-
11-20	50,0	50,0	8,3	16,7	75,0	-
21-50	60,0	40,0	55,6	11,1	33,3	-
Oltre 50 addetti	57,1	42,9	37,5	37,5	12,5	12,5
GRADO DI OPERATIVITÀ						
A bassa operatività	28,6	71,4	57,1	14,3	28,6	-
A media operatività	43,5	56,5	25,0	15,0	60,0	-
A alta operatività	50,0	50,0	29,2	16,7	50,0	4,2
N =	58	85	20	9	28	1
% DI RIGA	40,6	59,4	34,5	15,5	48,3	1,7

Nella tabella abbiamo privilegiato una analisi riferita soltanto al contesto territoriale. Come era prevedibile, i progetti per la sicurezza sono più diffusi nei comuni capoluoghi, dove il comandante è coordinatore di una parte delle attività generali sulla sicurezza (ad indicare come in queste realtà i progetti siano articolati probabilmente su più settori della stessa amministrazione comunale) e, ancora ovviamente, nelle strutture con numero più alto di addetti. Nei comuni di dimensioni minori, invece, il comandante è più spesso il coordinatore dell'intero progetto.

7. La Polizia Municipale e gli altri attori sociali e istituzionali

Il questionario ha cercato anche di approfondire la questione delle relazioni con altri soggetti che operano nel campo della sicurezza, o in settori vicini, e nello specifico le relazioni con l'amministrazione regionale. Gli obiettivi di questo approfondimento sono molteplici. Per quanto riguarda le relazioni con altri attori il questionario fa qui riferimento diretto alle altre *forze di polizia* e agli *operatori sociali*, cioè i soggetti con cui più frequentemente si condivide la gestione quotidiana dello spazio pubblico. Le domande che ci siamo posti riguardano alcuni temi fondamentali del lavoro delle polizie nel mutato contesto delle politiche locali di sicurezza, la cui caratteristica fondamentale, si dice, è quella di essere condivise con più soggetti. Le polizie municipali lavorano costantemente con le altre forze di polizia? Se questo avviene, con quali e su quali funzioni? Esiste un nucleo di funzioni alle quali possiamo riconoscere autonomia quantomeno operativa? Viene inoltre indagata la qualità di tali rapporti e il tipo di coordinamento che si realizza. Parte delle stesse domande riguardano anche la collaborazione con gli operatori sociali. Inoltre, domande in buona parte analoghe sono state rivolte anche ai responsabili politici. In questo caso si è trattato di cogliere la volontà politica della collaborazione con altri soggetti e la sua valutazione, mentre nel primo caso abbiamo indagato la collaborazione, più che come strategia politica, come aspetto tecnico, legato all'operatività.

Oltre a questo tema, abbiamo anche cercato di cogliere quale relazione e quali aspettative si hanno rispetto all'amministrazione regionale, cioè uno degli interlocutori fondamentali delle polizie locali in questi anni.

7.1 Le funzioni esercitate in autonomia

Abbiamo prima di tutto chiesto ai comandanti se, quando esercitano le loro attività, lo fanno da soli o in collaborazione con: altre forze di polizia, cittadini, altre istituzioni e amministrazioni, operatori sociali. Questa domanda ci dà alcune informazioni sulla autonomia della Polizia Municipale relativamente a certe funzioni.

Concentriamoci sulle attività che vengono svolte da tutte o da molte strutture, cioè sulle attività molto frequenti. Nella funzione di polizia stradale, definiamo – arbitrariamente – che rappresentano un nucleo di competenza pressoché

esclusiva le attività che oltre l'80% dei responsabili dichiara di svolgere da solo e quindi le attività di:

- accertamento violazione dei veicoli in sosta;
- educazione stradale nelle scuole;
- partecipazione alle udienze giudice di pace;
- redazione ordinanze stradali;
- rilascio contrassegni invalidi;
- rilascio contrassegni ZTL;
- autorizzazioni passi carrabili.

Nella funzione di polizia giudiziaria, nessuna attività supera la soglia dell'80%; lo stesso può dirsi per la polizia amministrativa, commerciale, tributaria, sicurezza e ordine pubblico, edilizia e l'assistenza ai cittadini e polizia di prossimità, dove solo il servizio del vigile di quartiere si avvicina alla soglia da noi fissata di autonomia (l'80%) con una percentuale del 78%.

Nelle funzioni varie si concentrano invece numerose attività esercitate prevalentemente in autonomia, e precisamente:

- scorta del gonfalone;
- ricezione ordinanze ingiunzioni L. 689/81;
- ricezione oggetti rinvenuti;
- notifiche.

Appare evidente che solo per alcune attività – quelle, peraltro, più ambigue e indefinite, come le varie voci “Altro” delle diverse funzioni e buona parte della funzione “Varie” – esiste un nucleo di competenze esclusive della Polizia Municipale: sono le attività, si è già detto, più vaghe e probabilmente routinarie.

7.2 Quando e con chi si collabora

Le polizie municipali della Regione entrano frequentemente in relazione, com'era d'altronde prevedibile, con le altre polizie. Le relazioni più significative si hanno con l'Arma dei Carabinieri e questo si spiega con la più capillare presenza sul territorio, anche nei comuni di dimensioni minori, di questa forza rispetto alla Polizia di Stato.

Questa ipotesi è confermata dalla successiva tabella 8, dalla quale si desume chiaramente come le relazioni più frequenti, per esempio il “qualche volta a settimana” con l'Arma dei Carabinieri riguardino soprattutto i comuni di dimensioni medio piccole (quasi 1/3 dei comuni con meno di 5.000 abitanti ha addirittura relazioni quotidiane). Per i comuni capoluogo, invece (ma anche per i comuni con oltre 20.000 abitanti) diventano più significative le relazioni frequenti con la Polizia di Stato. Lo stesso può dirsi per la dimensione della struttura: al suo crescere diminuiscono le relazioni con l'Arma dei Carabinieri e aumentano quelle con la Polizia di Stato.

Tabella 8 - Quanto spesso Le capita di avere rapporti di lavoro (gestione delle pratiche, scambio di informazioni, richiesta di consigli, segnalazioni, riunioni, altre attività operative) con Polizia di Stato, Carabinieri o Guardia di Finanza? Analisi secondo alcune caratteristiche della struttura di PM e del suo responsabile (valori percentuali).

	POLIZIA DI STATO					CARABINIERI					GUARDIA DI FINANZA					TOTALE
	Mai	Qualche volta all'anno	Qualche volta al mese	Qualche volta a settimana	Tutti i giorni	Mai	Qualche volta all'anno	Qualche volta al mese	Qualche volta a settimana	Tutti i giorni	Mai	Qualche volta all'anno	Qualche volta al mese	Qualche volta a settimana	Tutti i giorni	N =
ZONA ALTIMETRICA																
Montagna	30,0	40,0	30,0	-	-	-	-	20,0	40,0	40,0	30,0	50,0	10,0	10,0	-	10
Collina	24,3	27,0	48,6	-	-	-	10,8	29,7	45,9	13,5	29,7	62,2	5,4	2,7	-	37
Pianura	15,5	35,7	34,5	13,1	1,2	-	8,3	34,5	45,2	11,9	32,1	53,6	13,1	1,2	-	84
Costa	-	58,3	25,0	16,7	-	-	8,3	25,0	50,0	16,7	25,0	25,0	41,7	8,3	-	12
POPOLAZIONE SERVITA																
Fino a 5.000 residenti	33,3	33,3	27,8	5,6	-	-	16,7	22,2	33,3	27,8	44,4	50,0	5,6	-	-	18
5.001-10.000	22,5	52,5	22,5	2,5	-	-	12,5	30,0	42,5	15,0	47,5	47,5	2,5	2,5	-	40
10.001-20.000	12,5	37,5	43,8	6,3	-	-	2,1	25,0	60,4	12,5	20,8	60,4	14,6	4,2	-	48
Oltre 20.000	14,3	21,4	50,0	10,7	3,6	-	7,1	42,9	35,7	14,3	17,9	50,0	32,1	-	-	28
Capoluoghi	-	-	44,4	55,6	-	-	11,1	55,6	33,3	-	22,2	55,6	11,1	11,1	-	9
NUMERO ADDETTI																
Fino a 5	25,0	43,2	27,3	4,5	-	-	9,1	29,5	43,2	18,2	45,5	50,0	4,5	-	-	44
6-10	19,6	41,3	34,8	4,3	-	-	8,7	28,3	50,0	13,0	30,4	56,5	8,7	4,3	-	46
11-20	12,5	29,2	45,8	8,3	4,2	-	4,2	20,8	58,3	16,7	20,8	54,2	20,8	4,2	-	24
21-50	13,3	20,0	53,3	13,3	-	-	6,7	33,3	40,0	20,0	20,0	40,0	40,0	-	-	15
Oltre 50 addetti	-	21,4	42,9	35,7	-	-	14,3	64,3	21,4	-	14,3	64,3	14,3	7,1	-	14
GRADO DI OPERATIVITÀ																
A bassa operatività	22,4	46,9	30,6	-	-	-	16,3	40,8	38,8	4,1	51,0	40,8	8,2	-	-	49
A media operatività	23,9	26,1	39,1	10,9	-	-	2,2	23,9	52,2	21,7	23,9	56,5	19,6	-	-	46
A alta operatività	6,3	33,3	41,7	16,7	2,1	-	6,3	29,2	45,8	18,8	16,7	62,5	12,5	8,3	-	48

In quali funzioni si collabora più di frequente, indipendentemente dalle forze di polizia in questione? La successiva tabella 9 evidenzia e conferma in parte quanto appena affermato: le collaborazioni più frequenti sono nella funzione di polizia stradale, nelle funzioni di sicurezza e ordine pubblico e nelle funzioni di polizia giudiziaria. Una così frequente collaborazione in funzioni strategiche per le polizie locali impone alla nostra attenzione la questione del coordinamento delle attività, mentre per le altre funzioni è più evidente un nocciolo duro di funzioni che presentano una autonomia maggiore in capo alla Polizia Municipale.

Tabella 9 - Senza tenere conto delle diverse forze, in generale, per quali delle seguenti funzioni la collaborazione è più frequente? (Valori percentuali).

	No	Si	Totale
Funzione stradale	18,2	81,8	100,0
Funzione di sicurezza e ordine pubblico	22,4	77,6	100,0
Funzione giudiziaria	27,3	72,7	100,0
Funzione di assistenza ai cittadini	65,0	35,0	100,0
Funzione varie	73,4	26,6	100,0
Funzione amministrativa	77,6	22,4	100,0
Funzione commerciale	81,1	18,9	100,0
Funzione tributaria	87,4	12,6	100,0
Funzione edilizia	90,9	9,1	100,0

Nota: Solo casi che hanno rapporti di lavoro almeno qualche volta all'anno con almeno una forza di polizia.

A seconda delle funzioni, quindi, cambiano i soggetti con cui si collabora in maniera prevalente. Per quelle di polizia amministrativa e giudiziaria, le collaborazioni più rilevanti sono con l'Arma dei Carabinieri. Lo stesso per la funzione sicurezza e ordine pubblico. Per le funzioni di natura prevalentemente amministrativa (ma anche per alcune attività della polizia stradale) la collaborazione più frequente è invece con gli altri settori del comune.

Decisamente più diversificato il ventaglio delle collaborazioni nel caso delle attività di assistenza ai cittadini e di prossimità, dove, oltre alle altre forze di polizia, emergono gli altri settori della amministrazione comunale, ma anche i servizi sociali, e, in maniera più sporadica, i cittadini o le organizzazioni di volontariato. Assai scarse le collaborazioni con le associazioni di categoria, decisamente inesistente quella con i servizi di vigilanza privata.

La successiva tabella 10 mette in luce invece le modalità attraverso cui si collabora e prefigura i modelli di coordinamento oggi esistenti tra le forze di polizia. Abbiamo privilegiato nella analisi una modalità di coordinamento di tipo normativo, espressa dalle categorie "attività suddivise per legge" o "per accordi di natura contrattuale" (intese locali), oppure una modalità basata tutta su rapporti e coordinamento informali. Una voce fa riferimento diretto alla qualità del rapporto, cioè all'esistenza di conflitti. Il risultato che più stupisce in queste risposte è la scarsa, quasi nulla, percentuale di coloro che danno un'immagine negativa della relazione con le altre forze di polizia. Questo risultato sembra mettere in discussione quello che è un dato di esperienza professionale per chi conosce il mondo delle polizie, e cioè il sistematico riaffermare una notevole difficoltà nella collaborazione. Ancora, si nota una quasi totale inutilità degli accordi formali presi a livello locale, una piccola quota di intervistati (il 15%) che ritiene che il coordinamento funzioni perché la legge suddivide bene le competenze, ma la stragrande maggioranza degli intervistati (il 75%) si affida alle relazioni informali. Quindi, quando il coordinamento

esiste, esso funziona perché si instaurano buoni rapporti personali tra i dirigenti delle polizie e probabilmente tra gli operatori. Quindi, la valutazione positiva è da intendersi non in astratto alle modalità di collaborazione, ma alla natura degli specifici rapporti personali che si vengono a creare nella pratica quotidiana.

Tabella 10 - Tra le seguenti modalità di relazione tra le diverse forze di polizia, quale ritiene più vicina a quella che attualmente esiste nella pratica del suo Comune? Analisi secondo l'opinione dei responsabili delle strutture e dei referenti politici (valori percentuali).

	RESPONSABILI DELLA STRUTTURA	REFERENTI POLITICI
Ci sono buoni rapporti	75,5	65,4
Le attività sono ben suddivise per legge	15,4	11,8
Le attività sono ben suddivise per accordi	4,9	7,9
La P.M. svolge altri compiti per disinteresse di altre forze	2,8	11,8
Esiste una certa conflittualità e difficoltà di coordinamento	1,4	3,1
TOTALE	100,0	100,0

Gli altri attori con cui le polizie municipali entrano (o dovrebbero entrare) spesso in relazione sono gli operatori sociali. Oltre la metà dei responsabili – lo si vede dalla successiva tabella 11 – afferma infatti che almeno qualche volta al mese le polizie collaborano con questi operatori (ma un buon 30% lo fa soltanto qualche volta all'anno).

Tabella 11 - Quanto spesso Le capita di avere rapporti di lavoro con i servizi sociali (Comune e/o ASL)? (Valori percentuali).

Qualche volta all'anno	30,1
Qualche volta al mese	53,1
Qualche volta a settimana	14,0
Tutti i giorni	2,8
TOTALE	100,0

La qualità delle relazioni (tabella 12), anche qui è considerata mediamente piuttosto alta: soltanto il 2% degli intervistati ritiene che vi siano difficoltà e conflittualità, mentre la maggior parte, quasi il 70%, esprime giudizi positivi sulla collaborazione. Anche in questo caso, il risultato sconcerta e contraddice dati di senso comune, che attribuirebbero agli aspetti conflittuali un valore decisamente maggiore.

Tabella 12 - Come giudica i rapporti con i servizi sociali? (Valori percentuali).

C'è una buona collaborazione	69,2
Dipende dalle situazioni e dalle persone	28,7
Esiste una certa conflittualità e difficoltà di dialogo	2,1
TOTALE	100,0

7.3 I modelli di coordinamento nelle opinioni dei comandanti

Quello che risulta evidente, soprattutto dalle interviste ai comandanti, è che il modello di coordinamento è ancora estremamente embrionale e affidato più alle relazioni personali che si instaurano tra diversi operatori di polizia in uno stesso territorio che a prassi istituzionali consolidate e diffuse.

Tra gli stessi comandanti non esiste ancora un modello comune e condiviso, anche se prevale certamente un'idea di coordinamento dove ogni polizia dovrebbe fare ciò che le spetta, ma in maniera coordinata, rispetto a un modello che vede la possibilità di svolgere insieme alcune attività. Nelle relazioni con le altre forze di polizia emerge di frequente l'idea che alle polizie municipali spettino spesso – al di là delle previsioni normative – i compiti più “ingrati”, meno nobili, riassumibili nel farsi carico di tante piccole questioni della convivenza civile che si ritiene non siano funzioni di polizia in senso stretto. Anche su questo aspetto, tuttavia, un gruppo ristretto degli innovatori ritiene che siano proprio le funzioni simbolicamente meno nobili ad essere però oggi le più importanti nella gestione quotidiana della vita urbana, e che la Polizia Municipale non può sottrarsi a queste, in primo luogo, perché occupandosi di tante attività apparentemente “meno di polizia”, si liberano risorse ed energie delle polizie nazionali che così potrebbero fare ancora meglio il loro lavoro, e perché queste attività sono percepite come importanti per la propria legittimazione e per il miglioramento delle relazioni con i cittadini (interviste varie).

Due attività emergono come problematiche quando si parla di collaborazione e coordinamento con altre forze di polizia. Si tratta della rilevazione degli incidenti stradali e dello scambio di informazioni. La prima è ritenuta dai più una funzione nobile della Polizia Municipale, quella sulla quale si ha più esperienza e capacità delle polizie nazionali, che è da salvaguardare e da intensificare, anche, appunto, per liberare le altre polizie e soprattutto i Carabinieri; non pochi dei comandanti intervistati, tuttavia, ritengono che tale attività – invece di essere in qualche modo “imposta” alle polizie locali, spesso tramite accordi territoriali – andrebbe suddivisa in maniera più razionale e coordinata con altre forze. Su questa differenza emerge senza dubbio una delle contraddizioni più forti all'interno del gruppo dei comandanti. Non si riscontrano invece difformità nell'opinione rispetto allo scambio di informazione: tutti gli intervistati ritengono negativo e soprattutto fonte di grande inefficienza che da parte delle polizie nazionali vi sia poca o nulla disponibilità allo scambio di informazioni e come questo si traduca sia un disservizio ai cittadini, sia in un rischio professionale elevato per gli operatori di P.M. Pressoché tutti gli intervistati auspicano un migliore coordinamento tra le diverse forze di polizia, e la possibilità di superare il livello, decisamente poco consona ad una polizia moderna – basato solo sui rapporti interpersonali, anche se le aspettative rispetto ad una soluzione normativa o contrattuale sono

limitate, mentre alle Regioni viene attribuito, nelle loro funzioni di programmazione e di ente intermedio tra le città e lo Stato, un ruolo rilevante per risolvere il problema annoso della collaborazione e del coordinamento. “Ci vuole qualcuno che fissi le modalità dell’integrazione, della separazione e del coordinamento. La normativa nazionale potrebbe essere utile, ma senza la volontà di attuarla nella pratica e senza la mediazione delle regioni, non si farà molta strada” (intervista 6).

7.4 Il ruolo della Regione

L’amministrazione regionale è uno degli attori più significativi per la Polizia Municipale, tuttavia esistono opinioni non unanimi su quale debba essere il suo ruolo, al di là di quanto previsto espressamente dalle leggi. La tabella 13 ci offre con chiarezza l’opinione che hanno in merito a questo ruolo i responsabili delle strutture: a partire dall’evidente riconoscimento di un ruolo primario dell’amministrazione regionale, viene privilegiato – da oltre il 66% degli intervistati – un ruolo di forte supporto e coordinamento. Il 24,5%, tuttavia, ambirebbe ad una “regionalizzazione” significativa, cioè alla costituzione di corpi di polizia regionale.

Tabella 13 - Secondo il suo parere, fino a che punto la Regione dovrebbe essere responsabile in materia di Polizia Locale (cioè della Polizia Municipale e della Polizia Provinciale)? Analisi riferita ai Responsabili di struttura (valori percentuali).

	%
In modo molto marginale	7,0
Fino a sostenere e organizzare in modo attivo le strutture di Polizia Locale	66,4
Fino a costituire un corpo unico di Polizia Regionale	24,5
Non sa	2,1
TOTALE	100,0

La successiva tabella 14 evidenzia su quali aspetti il ruolo della Regione crea maggiori aspettative per i responsabili di struttura. Come si può vedere, la maggior parte delle risposte si distribuisce su una arco molto ampio di tipologie di supporto regionale, con percentuali sempre molto alte. Alla regione viene chiesto quindi di intervenire su numerosi piani, tra i quali quelli meno importanti sono soltanto i contributi economici per ore-lavoro, la contrattazione e il reclutamento del personale (anche qui, tuttavia, consideriamo che comunque la maggioranza degli intervistati ritiene che la Regione dovrebbe intervenire “molto” o “abbastanza”).

Tabella 14 - Secondo Lei, quanto è importante che la Regione assuma le seguenti funzioni? Analisi riferita ai Responsabili di struttura (valori percentuali).

	Poco e per niente	Molto e abbastanza	Non sa	Totale
Formazione per l'accesso al lavoro e aggiornamento del personale	1,1	95,8	3,2	100,0
Contributi economici per strumentazione, attrezzature, sedi, etc.	3,2	93,7	3,2	100,0
Consulenza giuridico/operativa alle strutture	4,2	92,7	3,2	100,0
Omogeneizzazione delle attività delle strutture	7,4	89,4	3,2	100,0
Sviluppo di un sistema di comunicazione	7,4	88,5	4,2	100,0
Fissare i criteri standard per accedere alla Polizia Locale	7,4	88,4	4,2	100,0
Sviluppo di un sistema informativo	5,3	88,4	6,3	100,0
Ricerca e sviluppo	8,5	87,3	4,2	100,0
Coordinamento di carattere generale	9,5	86,3	4,2	100,0
Contributi economici per altre attività (progetti specifici/visibilità, etc.)	10,5	85,2	4,2	100,0
Contributi economici per ore-lavoro dei dipendenti	27,4	67,4	5,3	100,0
Contrattazione, anche decentrata	28,4	66,3	5,3	100,0
Reclutamento del personale	42,1	53,6	4,2	100,0
Altro	0,0	6,3	93,7	100,0

N = 95 (solo casi che hanno risposto che la regione dovrebbe sostenere e organizzare in modo attivo le strutture)

La successiva tabella 15, relativa all'opinione sullo stesso punto dei responsabili politici, evidenzia una consistente differenza rispetto all'ipotesi della regionalizzazione, ritenuta da questi ultimi assai meno importante.

Tabella 15 - Secondo il suo parere, fino a che punto la Regione dovrebbe essere responsabile in materia di Polizia Locale? Analisi riferita ai Responsabili politici (valori percentuali).

	%
In modo molto marginale	12,6
Fino a sostenere e organizzare in modo attivo le strutture	82,7
Fino a costituire un corpo unico di Polizia Regionale	4,7

N = 105 (solo casi che hanno risposto che la regione dovrebbe sostenere e organizzare in modo attivo le strutture)

Per quanto riguarda invece in quali aree la Regione dovrebbe espletare il suo ruolo, vediamo (tabella 16) che l'opinione dei politici non si differenzia sostanzialmente da quella dei tecnici per quanto riguarda formazione, contributi economici, consulenza, ecc., mentre emerge una sostanziale differenza sul ruolo della Regione nel reclutamento del personale, che i politici ritengono utile solo nel 27,6% dei casi (una percentuale che è circa la metà di quella dei responsabili di struttura). In molti casi, tuttavia, è evidente che, a differenza dei responsabili di struttura, per gli amministratori il ruolo della Regione, pur importante, non assume lo stesso valore e non su tutte le forme di supporto.

Tabella 16 - Secondo il suo parere, fino a che punto la Regione dovrebbe essere responsabile in materia di Polizia Locale? Analisi riferita ai Responsabili politici (valori percentuali).

	Poco/per niente	Molto/abbastanza	Non sa	Totale
Formazione per l'accesso al lavoro e aggiornamento del personale	1,0	95,2	3,8	100,0
Contributi economici per strumentazione, attrezzature, sedi, etc.	1,9	95,2	2,9	100,0
Sviluppo di un sistema informativo	2,9	93,3	3,8	100,0
Consulenza giuridico/operativa alle strutture	8,6	88,6	2,9	100,0
Sviluppo di un sistema di comunicazione	8,6	87,6	3,8	100,0
Contributi economici per altre attività (progetti specifici/visibilità,etc.)	7,6	86,7	5,7	100,0
Ricerca e sviluppo	11,4	85,7	2,9	100,0
Coordinamento di carattere generale	11,4	84,8	3,8	100,0
Fissare i criteri standard per accedere alla Polizia Locale	13,3	82,9	3,8	100,0
Omogeneizzazione delle attività delle strutture	15,2	81,0	3,8	100,0
Contributi economici per ore-lavoro dei dipendenti	20,0	75,2	4,8	100,0
Contrattazione, anche decentrata	43,8	52,4	3,8	100,0
Reclutamento del personale	67,6	27,6	4,8	100,0
Altro	-	-	100,0	100,0

N = 105 (solo casi che hanno risposto che la regione dovrebbe sostenere e organizzare in modo attivo le strutture)

8. Un'identità professionale in via di sviluppo

8.1 Polivalenza, specializzazione, o entrambe?

Sia dai dati quantitativi che da quelli qualitativi si intuisce che la maggior parte dei comandanti dell'Emilia-Romagna ha in mente un modello polivalente di polizia, che non può che adattarsi alla realtà sociale, alla domanda mutevole e varia che ne deriva, pur dentro a dei grandi "contenitori" normativi, politici o semplicemente di buon senso, perché, come dice efficacemente uno degli intervistati: "Se sto presidiando l'uscita della scuola non posso correre a salvare il gattino sull'albero" (Intervista 4) e anche se tutti concordano che ai cittadini si debba sempre rispondere, non è detto che i cittadini abbiano sempre ragione. Il concetto di polivalenza delle funzioni appare preferito rispetto a quello di "generalista" (Normandeu, 1998), termine che forse nel nostro linguaggio sembra anche alludere a scarsa professionalità. Al contrario, la maggior parte dei comandanti, soprattutto gli "innovatori", interpretano la polivalenza come una forma altissima di professionalità, e la loro aspettativa è che presto anche altri attori sociali comincino a rendersene conto. Alcuni, sempre gli innovatori, anzi, una parte di loro, considerano la polivalenza come la vera specializzazione della Polizia Municipale, la sua natura profonda che deriva dal legame con il territorio e con il cittadino. La stessa attività quotidiana della polizia dà un contributo alla

creazione di nuove competenze. Come dice un'intervistata "Penso anche che alcune competenze vecchie o nuove ce le andiamo a cercare e a inventare proprio per questa necessità di dare risposta ai cittadini" (intervista 12).

È quindi la domanda sociale ad orientare in maniera significativa la costruzione dell'identità professionale e al tempo stesso a renderla difficile, così come è difficile il rapporto con i cittadini a causa del ruolo sanzionatorio sulla sicurezza stradale che alla Polizia Municipale spetta in primo luogo. Il clima culturale complessivo non è favorevole, secondo le opinioni di alcuni comandanti, e alla polizia spetta anche, come dice uno degli intervistati, una funzione pedagogica, che consiste nel "cercare di riportare la gente con i piedi per terra rispetto a certi fenomeni di egoismo che si sono radicati nella nostra cultura, per cui non si pensa più che la mia libertà finisce dove inizia il diritto dell'altro, ma la mia libertà è la mia libertà e basta e non ammette interferenze" (intervista 6).

La considerazione comune a tutti è comunque che le aspettative dei cittadini verso le polizie municipali siano altissime, perché "ci si attende che essa risolva il 95% dei problemi della città" (intervista 7). Se è vero che per tutte le forze di polizia la maggior parte del lavoro è generato dalla richiesta dei cittadini, per la Polizia Municipale questo è vero più che per altre forze¹⁰.

Alcune osservazioni, da parte, ancora una volta, degli "innovatori", alludono anche ad un ruolo della Polizia Municipale come "recettore" del disagio che nasce dal declino della partecipazione sociale. Senza più canali di mediazione, per la crisi della partecipazione sociale, politica e religiosa, e con l'affievolirsi di quei legami comunitari che garantivano forme di controllo sociale informale, alla Polizia Municipale viene chiesto di assumere molti, troppi ruoli, andando anche a riempire gli spazi lasciati vuoti nelle città dal rarefarsi del capitale sociale.

Insieme all'enfasi sulla polivalenza si coglie al tempo stesso, nel difficile percorso di costruzione di una nuova identità professionale, anche il bisogno di alcune specializzazioni su temi specifici che rientrano comunque nella cultura professionale delle polizie locali. Insomma, il modello perfetto, secondo gli innovatori è quello di una polizia polivalente con professionalità diffusa su diversi ambiti e su alcune specializzazioni (anche legate alle caratteristiche del territorio): "una logica mista, insomma, né un eccessivo generalismo sulle competenze, né una iper specializzazione solo su alcune funzioni" (Intervista 12).

Va detto che questo è tuttavia il modello che i comandanti – alcuni di loro – hanno in mente e che secondo loro meglio si adatta alle nuove funzioni delle polizie locali. L'applicazione di questo modello non può che essere parziale, perché la realtà intorno non pare pronta a cogliere in pieno questo cambiamento e molti altri attori, soprattutto istituzionali, frappongono ostacoli e resistenze allo sviluppo pieno di questo modello. Un certo pessimismo emerge rispetto alla possibilità di una soluzione puramente normativa, che, se pure auspicata, viene rite-

nuta insufficiente a modificare davvero il lavoro delle polizie municipali, mentre ci si attende di più, come vedremo, da grandi programmi di riorganizzazione interni alle amministrazioni comunali e soprattutto dal ruolo che le Regioni possono avere nell'orientare questo tipo di modello.

8.2 Le “due anime” della Polizia Municipale

Emerge quindi dalla ricerca un'identità professionale che, se pure ancora embrionale, va acquisendo certi contorni. L'immagine più diffusa è però ancora quella delle “due anime”: il poliziotto municipale come operatore sociale e come “vero” poliziotto. Per cogliere queste diverse anime della Polizia Municipale, abbiamo chiesto agli intervistati quanto ritengano il loro lavoro simile a quello degli operatori sociali, delle altre forze di polizia, degli impiegati comunali e delle guardie giurate. Nella successiva tabella 17 abbiamo riportato le risposte a questa domanda provenienti sia dai responsabili di struttura, dagli amministratori ed anche dagli altri operatori (agenti e quadri intermedi). Il quadro che ne emerge è di grande interesse per le differenze che si riscontrano. Tali differenze sono più lievi tra responsabili di struttura e amministratori, che condividono in generale l'opinione che gli operatori della Polizia Municipale siano molto o abbastanza simili agli operatori di polizia nazionale, con percentuali altissime, verso il 90%. Da segnalare che più spesso dei responsabili di struttura i politici privilegiano l'idea che il lavoro degli operatori di Polizia Municipale sia simile a quello degli operatori sociali. Lievemente superiori le differenze con gli agenti e i quadri intermedi, per i quali l'identità professionale – pur privilegiando anch'essi con altissime percentuali la similarità con le polizie nazionali – è parecchio più lontana da quella degli altri impiegati comunali e anche da quella degli operatori sociali.

Tabella 17 - Similarità dell'operatore di PM con altre figure professionali nelle opinioni dei responsabili, degli operatori e degli amministratori locali (valori percentuali).

	RESPON- SABILI	OPERA- TORI	AMMINI- STRATORI
OPERATORE SOCIALE (O MEDIATORE DI COMUNITÀ)			
Per niente/poco simile	53,8	63,0	48,8
Molto/abbastanza simile	44,1	37,0	51,2
Non sa	2,1	0,0	0,0
IMPIEGATO AMMINISTRATIVO IN ALTRO SETTORE DEL COMUNE			
Per niente/poco simile	76,2	89,9	81,1
Molto/abbastanza simile	19,6	10,1	18,1
Non sa	4,2	0,0	0,8
OPERATORE DELLA POLIZIA DI STATO O DEI CARABINIERI			
Per niente/poco simile	11,2	14,2	10,2
Molto/abbastanza simile	88,1	85,8	89,0
Non sa	0,7	0,0	0,8
GUARDIA GIURATA			
Per niente/poco simile	91,6	95,6	89,0
Molto/abbastanza simile	2,8	4,4	8,7
Non sa	5,6	0,0	2,4
N =	143	543	127
%	100,0	100,0	100,0

Con gli operatori sociali, secondo i responsabili intervistati, si ha in comune la ricerca del dialogo come metodo di lavoro, il coinvolgimento personale, l'essere guidati non solo dall'applicazione pedissequa delle norme, ma dalla sensibilità. Un altro elemento che accomuna è "l'essere sulla strada". Ma le differenze sono altrettanto consistenti, soprattutto per quanto riguarda la natura dei problemi con cui si ha a che fare e le finalità ultime del proprio lavoro.

La questione delle identità professionali riguarda in maniera più forte il rapporto con le altre forze di polizia, rapporto che in molti casi, abbiamo visto, è frequente e costante. Dal punto di vista simbolico, molti comandanti accentuano le similitudini tra le diverse forze di polizia, poiché "tutti portiamo una divisa" – come afferma un intervistato – e tutti devono far applicare la legge e sanzionare comportamenti" (intervista 13).

Per alcuni il metodo è uguale, ma si lavora su materie diverse, e nel profondo non vi sarebbe differenza. Per altri ancora invece vi è una similitudine simbolica di fondo, ma si differenzia sia nel metodo che nel contenuto. La Polizia Municipale non è così gerarchizzata, è legata al territorio, è "fluida" nella sua organizzazione, adotta metodi preventivi e di ricerca del dialogo e del consenso in maniera prevalente rispetto all'approccio dissuasivo. Ancora, si ritiene che la Polizia Municipale sia più capace di seguire il mutamento sociale e più ancorata al territorio, spesso più formata e più professionalizzata. "Abbiamo più dubbi, siamo più flessibili" (intervista 7); "Abbiamo una peculiarità di agire che ci fa ottenere migliori risultati: io non ho bisogno, quando vado a fare un sopralluogo, di dare un calcio alla porta per farmi aprire" (intervista 12) sono alcune delle affermazioni che rendono questa consapevolezza della propria diversità (in termini tutti positivi).

Chi individua questa identità – seppure ancora in maniera non lineare – opera infatti un passaggio concettuale ulteriore: afferma con chiarezza – e orgoglio – la propria specificità e il superamento del complesso di inferiorità verso le altre forze. Uno dei risultati più importanti della ricerca sta infatti nella notevole diffusione – almeno tra la *élite* che ha risposto ai nostri questionari e alle nostre interviste – della convinzione che l'idea della Polizia Municipale come "polizia di serie B" sia decisamente superata e che le polizie municipali abbiano acquisito, anche in questa fase di loro profonda trasformazione, una identità professionale forte ed una rilevanza propria nella gestione dei temi della sicurezza urbana. Anzi, sul terreno della "prossimità", come affermano molti intervistati, sono ora le polizie nazionali a "rincorrere" le polizie municipali. Le seguenti affermazioni, tratte ancora dalle interviste, ben rendono l'idea di questa posizione: "Siamo uguali alle altre forze di polizia, anche superiori a volte. Solo che ci occupiamo di cose diverse" (intervista 4); "Noi siamo il vero punto di riferimento per la sicurezza, siamo più contattabili, più presenti di altre forze (...) abbiamo 10 pattuglie, i Carabinieri qui ne hanno una" (intervista 17); "Abbiamo una maggiore percezione del territorio, significa che ne abbiamo un controllo maggiore" (intervista 13); e, infine: "Sono loro (*le altre forze di polizia*) che si stanno assimilando a noi" (intervista 24).

Si tratta di tendenze di fondo che delineano aspetti importanti, mutamenti significativi e processi probabilmente inarrestabili nel cammino di questa forza di polizia. Diversamente da quanto avviene per le polizie nazionali, assai meno coinvolte, almeno fino a poco tempo fa, dal cambiamento sociale e tendenti a riprodurre in maniera abbastanza costante nello spazio e nel tempo le loro attività (Bailey, 2005: 147), le polizie municipali appaiono significativamente sottoposte e orientate al mutamento.

Tuttavia, oggi, questi temi, questi valori e questa consapevolezza del ruolo non sembrano sempre pienamente colti né dall'opinione pubblica, né dal dibattito politico nazionale sui temi della sicurezza e della polizia, né, tantomeno, sembrano essere tenuti in considerazione nel processo di riforma legislativa che ancora non è giunto a conclusione. Insomma, la strada del riconoscimento pieno delle polizie municipali e del loro lavoro appare essere ancora molto in salita.

9. Riassumendo...

In queste considerazioni conclusive proviamo a riassumere gli aspetti principali tra i tanti emersi dalla ricerca:

- 1) Se abbiamo sempre pensato che “la Polizia Municipale fa un po’ di tutto”, la ricerca lo ha confermato in pieno. La maggior parte delle strutture di Polizia Municipale si dedica soprattutto alla polizia stradale, alla polizia commerciale, alle funzioni varie, alla polizia edilizia, alla polizia di sicurezza e ordine pubblico. Queste sono le macro-funzioni che comprendono le attività più diffuse (oltre il 70% delle strutture svolge queste attività). Nelle funzioni di polizia amministrativa, assistenza ai cittadini e polizia di prossimità, polizia giudiziaria, polizia tributaria vi sono sì funzioni che superano nella loro diffusione la soglia del 70%, ma non in maniera così diffusa sul territorio come nelle prime funzioni elencate.
- 2) Tra le attività più diffuse, le più rilevanti in termini di impegno e peso sulla struttura, sono le attività routinarie e di controllo all'esterno.
- 3) Alcune funzioni sono dinamiche, cioè in crescita e queste funzioni sono quelle più “alte” e specializzate (per esempio le attività di polizia giudiziaria) o quelle che rientrano nella sicurezza urbana (assistenza ai cittadini e polizia di prossimità). La loro espansione indica una evoluzione delle polizie municipali della nostra regione verso la specializzazione e l'occupazione crescente dello spazio della sicurezza locale e della prevenzione.
- 4) Pur soffrendo di un evidente sovraccarico di attività, si sta diffondendo la consapevolezza che queste funzioni sono di competenza propria della Polizia Municipale: percentuali molto basse di comandanti dichiarano che alcune attività non sono di loro competenza e tale dichiarazione di non competenza riguarda in genere attività poco diffuse. È acquisita la consapevolezza del ruolo

polivalente e non si attribuisce la responsabilità di questo alle normative vaghe e incerte (semmai, dipende assai di più dalla volontà dell'amministratore). La ricerca qualitativa dimostra anche che questa consapevolezza del ruolo polivalente comincia ad essere vissuta come una risorsa o quantomeno una potenzialità di sviluppo, non solo da alcune "punte" o frange di comandanti, ma in modo diffuso.

5) Se i responsabili di struttura non sembrano sottrarsi alla dilatazione di competenze, tuttavia neppure auspicano il riconoscimento formale di competenze oggi incerte sul piano normativo, esclusi i seguenti (e assai interessanti) casi: l'educazione stradale per i cittadini, i pareri in materia di segnaletica stradale, la ricezione delle querele e delle denunce e alcune attività di prevenzione sociale. In sintesi: i responsabili di struttura non cercano una risposta normativa alla questione delle competenze, cercano una risposta prima di tutto politica e chiedono, alle municipalità e alla Regione, in primo luogo, l'indicazione di una chiara linea strategica.

6) Le polizie municipali della nostra Regione collaborano prevalentemente con l'Arma dei Carabinieri, in misura minore con la Polizia di Stato (per evidenti ragioni di concentrazione di quest'ultima nei centri maggiori), con i servizi sociali, con gli altri settori del comune. I rapporti con i servizi di vigilanza privata e con le associazioni di categoria sono invece scarsi. La qualità della collaborazione è quasi esclusivamente determinata dalle relazioni informali: non esiste una cultura istituzionale del coordinamento, né paiono servire a tal fine le intese di natura para contrattuale a livello locale.

7) Se la realtà oggettiva dimostra l'esistenza di una polizia polivalente, i rappresentanti politici la ritengono tale in misura ancora maggiore. Per gli amministratori, quasi tutte le funzioni sono ritenute importanti, ma, soprattutto, è ritenuto molto importante il ruolo che la Polizia Municipale dovrebbe giocare nelle politiche di sicurezza e ordine pubblico, di sicurezza urbana e prossimità. Sembra esistere una certa tensione tra strategie politiche e realtà oggettive, che ci mostra una Polizia Municipale impegnata nel soddisfare più esigenze e appesantita da attività di routine, burocratiche e disomogenee, ma comunque orientata alla specializzazione, pur nella polivalenza, e invece una razionalità politica che mette sullo stesso piano quasi tutte le funzioni.

8) L'attività della Polizia Municipale è caratterizzata da una estrema estensione degli obiettivi. Se nella realtà quotidiana essa prova a fare tutto, ma evidentemente non ci riesce, nella proiezione di quello che dovrebbe fare i responsabili dimostrano una forte tendenza a farsi carico di obiettivi molteplici. In questa proiezione, si riscontra una forte coerenza con i propri responsabili politici.

9) Il vigile di quartiere è diffuso in circa 1/3 delle strutture indagate. È un servi-

zio ritenuto importante, ma a cui si dedica ancora poca formazione specifica e, apparentemente, non troppo tempo, né troppe risorse.

10) La Regione ha un ruolo fondamentale per oltre il 90% dei responsabili di struttura. Un'opinione decisamente condivisa dagli amministratori locali, che riconoscono lo stesso ruolo di coordinamento generale più o meno nella stessa misura (oltre l'80%). Nel caso dei responsabili di struttura, una percentuale ridotta di quel 90% (il 24, per l'esattezza) ritiene che sarebbe compito della Regione istituire un corpo di Polizia Regionale, mentre solo poco più del 4% degli amministratori locali condivide tale opzione.

11) Sia per i responsabili di struttura che per gli amministratori la Regione dovrebbe avere un ruolo distribuito su più piani: formazione e accesso al lavoro (ma non reclutamento diretto del personale), sostegno economico, omogeneizzazione delle strutture, supporto tecnologico, consulenza, ecc.

12) L'identità professionale emergente è quella di una polizia polivalente, in grado di agire su più piani, ma che decisamente è una polizia: 9 intervistati su 10, sia tra responsabili di struttura che tra amministratori locali, ritengono che il lavoro della Polizia Municipale sia simile a quello delle altre Forze dell'ordine. Percentuali decisamente inferiori (ma più tra i responsabili tecnici che tra i politici) vengono raccolti dall'altra "anima" della PM, quello dell'operatore sociale. Il processo di costruzione dell'identità professionale della polizia sembra orientato con maggiore chiarezza tra i responsabili tecnici verso un ruolo di polizia, per gli amministratori locali invece la PM ha ancora "due anime", quella "di polizia" e quella di "operatore sociale" (ma quest'ultima comunque sempre in misura molto minore rispetto alla prima). Il privilegiare l'identità di forza di polizia allontana comunque definitivamente, per tutti, l'immagine degli operatori di PM da quella "di impiegati comunali".

Note al capitolo 2

¹ Per una sintesi dettagliata della ricerca, vedi l'allegato 1 in Appendice.

² Si segnala l'eccezione rappresentata da un'approfondita ricerca qualitativa condotta, attraverso casi-studio, in alcuni Comuni della Regione Lombardia (Bricocoli e Cristalli, 2004), che ha messo in luce interessanti aspetti del sapere professionale e delle pratiche quotidiane delle polizie locali. Fuori dal contesto italiano, si segnala il lavoro qualitativo estremamente approfondito condotto da Malochet (2007) in Francia, l'unico altro contesto europeo dove vengono condotte ricerche sulle polizie municipali mentre, per una analisi organizzativa di funzioni e compiti delle polizie, a cui ci siamo in parte ispirati per questa ricerca, si veda Simard. Per una rassegna della vastissima letteratura sul lavoro della polizia in generale, si rimanda all'Introduzione a questo lavoro.

³ Il questionario, infatti, prevedeva anche una serie di attività "Altro", da formularsi direttamente da parte degli intervistati. Si tratta di moltissime e variegiate attività che qui non presentiamo, e che comunque vengono indicate da una, due strutture al massimo. Ciò significa che l'elenco proposto ai responsabili di struttura era sufficientemente esauriente.

⁴ La soggettività dei ricercatori in questo caso ha probabilmente influenzato in maniera significativa l'individuazione delle varie attività, per alcune delle quali, come per esempio l'esecuzione dei TSO e ASO o la protezione civile, la collocazione in questa funzione può essere opinabile.

⁵ Per un riepilogo generale v. Tabella 2 in Appendice.

⁶ Questo risultato è chiaramente confermato, per la sola attività di polizia giudiziaria, anche dalle rilevazioni annuali commentate nel precedente capitolo I, dove vengono ricostruite le funzioni svolte secondo tre sole macro-aree.

⁷ Importanza intesa come "diffusione più rilevante" della funzione nella struttura.

⁸ Anche su questo aspetto, per dati dettagliati si rinvia all'Appendice, Tabella 3.

⁹ È anche interessante vedere quali, tra le attività che vengono esercitate solo in alcune strutture, quindi poco diffuse, vengono ritenute non di competenza. Qui emerge una posizione in parte contraddittoria, probabilmente un'altra anima della Polizia Municipale, quando – in una percentuale sempre ridotta, intorno al 20-25% – si afferma che alcune delle attività rientranti nella funzione di assistenza ai cittadini, come l'assistenza ai cittadini stranieri, accoglienza ai minori, assistenza alle vittime di reato o alle donne maltrattate non sono ritenute una competenza propria. Emerge quindi un settore di responsabili di polizia che vede anche le attività nuove, quelle decisamente meno codificate (e sulle quali la dichiarazione di non competenza è supportata dalla assenza di un riferimento normativo preciso) che resiste ad estendere la propria attività al campo della prevenzione di tipo sociale. Ancora, va segnalato che tra la funzione "Varie" anche il rilascio di licenze di pesca e di caccia, esercitata solo da 19% delle strutture, è però considerata ben dal 57% (la percentuale più alta in assoluto) come una attività che non compete alla Polizia Municipale. Anche la attività "Altro" di polizia amministrativa, pur esercitata da pochissime strutture, viene ritenuta non di competenza da oltre il 59% degli intervistati.

¹⁰ "Se i cittadini smettessero di chiamare la polizia, la polizia dovrebbe reinventare completamente il suo lavoro" (Bailey 2005: 141).

Appendice al capitolo 2

Allegato 1 - Informazioni sulla ricerca

La ricerca è stata condotta con il coordinamento scientifico generale di Amadeu Recasens Brunet, e da un gruppo di ricerca composto da: Rossella Selmini (coordinamento generale), Roberto Cornelli (progettazione degli strumenti di ricerca, analisi dei risultati e ricerca qualitativa), Liuba Del Carlo (analisi dei risultati relativi alla formazione), Eugenio Arcidiacono (progettazione degli strumenti di ricerca, aspetti metodologici ed elaborazione dei risultati), Cristian Poletti (ricerca sulla Polizia Provinciale), Federica Paolozzi e Maurizio Ricciarelli (aspetti normativi). Le interviste della parte qualitativa sono state condotte da Roberto Cornelli e Lorenzo Natali. Carlo Ciarlini e Gian Luca Albertazzi hanno progettato l'analisi e la ricostruzione delle funzioni delle polizie municipali che viene presentata in questo articolo. Una prima parte della ricerca, quella su cui basa questo capitolo, è stata presentata in un convegno pubblico, organizzato dalla Regione Emilia-Romagna il 7 dicembre 2005 ed in una ulteriore iniziativa del maggio 2006. I materiali completi della ricerca possono essere richiesti alla Segreteria del Servizio Politiche per la sicurezza e la Polizia Locale della Regione Emilia-Romagna. È attualmente in corso un aggiornamento della parte della ricerca relativa ai soli quadri intermedi e agenti.

In via generale, attività e metodologia possono essere così elencate:

- Ricostruzione storica della legislazione nazionale e regionale sulle polizie locali.
- Raccolta e analisi delle normative e della documentazione esistente, in riferimento sia alle competenze, sia alla formazione.
- Ricostruzione delle competenze e delle funzioni nella prassi di ciascuna struttura, attraverso questionari strutturati rivolti ai comandanti e attraverso una analisi dei documenti interni alle organizzazioni stesse. Questa ricerca quantitativa ha riguardato l'intero universo dei Servizi di Polizia Municipale operanti nella Regione Emilia-Romagna (167 Servizi di Polizia Municipale, al tempo della rilevazione). I questionari rientrati sono stati 143.
- Analisi delle aspettative degli amministratori, attraverso questionari strutturati, rivolti ai Sindaci dei Comuni ove esistono Servizi di Polizia Municipale. I questionari rientrati sono stati 127.
- Analisi e ricostruzione della percezione del lavoro e dei bisogni formativi degli agenti e dei livelli intermedi; questa ulteriore indagine quantitativa è stata rea-

lizzata attraverso somministrazione di un questionario autocompilato rivolto ad un campione rappresentativo di 547 operatori (non presente in questo volume).

- Approfondimenti di ricerca su 27 Comandi regionali, dove si sono ricostruite in maniera più consistente sia le aspettative dei cittadini, sia l'organizzazione interna e le pratiche quotidiane di lavoro, sia le prospettive di sviluppo, sia, infine, il sistema di relazioni con altre forze di polizia e altri attori della sicurezza. L'approfondimento è stato realizzato con interviste aperte dirette ai Responsabili delle strutture (25), raccolta dei rapporti di Servizio e delle telefonate dei cittadini.
- Studio di casi, attraverso la metodologia dell'osservazione diretta di alcuni aspetti dell'attività di Polizia Municipale sul territorio (3 casi).

Tabella 1 - Quali delle seguenti attività vengono svolte dalla sua struttura? (Valori percentuali).

AREA DELLE FUNZIONI	ATTIVITÀ	Si	No
STRADALE	Assistenza viabilità eventi sportivi e culturali	99,3	0,7
	Accertamento violazione veicoli in sosta	99,3	0,7
	Accertamento violazione veicoli in movimento	97,9	2,1
	Educazione stradale nelle scuole	97,9	2,1
	Rilevazione sinistri	97,2	2,8
	Partecipazione diretta udienze Giudice di Pace	96,5	3,5
	Regolazione del traffico	95,1	4,9
	Parere in materia di segnaletica	90,9	9,1
	Redazione ordinanze stradali	82,5	17,5
	Rilascio contrassegni invalidi	80,4	19,6
	Rilascio permessi Zone Traffico Limitato	55,9	44,1
	Educazione stradale per la cittadinanza (p.e. assemblee)	51,0	49
	Autorizzazioni passi carrabili	39,2	60,8
	Altro (polizia stradale)	28,7	71,3
GIUDIZIARIA	Attività investigativa a seguito di reati del Codice della Strada	94,4	5,6
	Attività investigativa a seguito di reati ambientali	81,1	18,9
	Identificazione di stranieri	71,3	28,7
	Ricezione querele	58,7	41,3
	Attività investigativa a seguito di reati contro il patrimonio	53,8	46,2
	Ricezione denunce per reati	52,4	47,6
	Attività investigativa a seguito di reati contro la P.A.	40,6	59,4
	Attività investigativa a seguito lesioni dolose a persone	36,4	63,6
	Effettuazione di arresti di persone	34,3	65,7
	Attività investigativa a seguito di frodi e/o truffe	27,3	72,7
	Funzioni di Pubblico Ministero in udienza del Giudice di Pace	20,3	79,7
	Accompagnamento di stranieri al confine	7,0	93
Altro (polizia giudiziaria)	5,6	94,4	
AMMINISTRATIVA	Controllo pubblici esercizi/alberghi/etc.	95,1	4,9
	Pareri su materia di pubblici esercizi	78,3	21,7
	Esecuzione ordinanze per igiene pubblica	77,6	22,4
	Esecuzione ordinanze di sgombero	62,9	37,1
	Rilascio licenze ed Autorizzazioni Tulps	25,2	74,8
	Esecuzione ordinanze anti prostituzione	9,1	90,9
	Altro (polizia amministrativa)	7,7	92,3
COMMERCIALE	Controllo presenze e gestione mercati settimanali	96,5	3,5
	Controllo presenze e gestione fiere e manifestazioni	94,4	5,6
	Pareri in materia di commercio	80,4	19,6
	Altro (polizia commerciale)	14,0	86
TRIBUTARIA	Raccolta informazioni economiche su cittadini	77,6	22,4
	Controllo sui tributi locali	39,9	60,1
	Altro (polizia tributaria)	4,9	95,1

Marzo/Aprile 2010

AREA DELLE FUNZIONI	ATTIVITÀ	Si	No
ASSISTENZA AI CITTADINI E PROSSIMITÀ	TSO E ASO	97,2	2,8
	Interventi per animali abbandonati/persi/feriti	95,1	4,9
	Recupero oggetti e documenti	90,9	9,1
	Collaborazione con i servizi sociali/sanitari	88,1	11,9
	Interventi per la risoluzione di conflitti familiari/di vicinato	83,2	16,8
	Interventi per presenza animali pericolosi	81,1	18,9
	Attività di protezione civile	80,4	19,6
	Interventi per al risoluzione di conflitti nello spazio pubblico	74,1	25,9
	Servizio vigile di quartiere/frazione	45,5	54,5
	Sportelli informativi per il pubblico	44,1	55,9
	Salvataggi di persone/cose	36,4	63,6
	Servizi di rilevazione del disordine urbano	36,4	63,6
	Altre attività informative per i cittadini (incontri, guide, ecc.)	34,3	65,7
	Campagne di educazione al senso civico	27,3	72,7
	Attività di prevenzione della devianza giovanile	20,3	79,7
	Interventi sul disagio minorile	16,1	83,9
	Campagne preventive contro la criminalità	16,1	83,9
	Assistenza ai cittadini extracomunitari	10,5	89,5
	Accoglienza e sostegno donne maltrattate	8,4	91,6
	Accoglienza e sostegno minori	8,4	91,6
Prevenzione tossicodipendenza	6,3	93,7	
Sportelli/linee telefoniche di assistenza alle vittime di reato	5,6	94,4	
Altre forme di sostegno alle vittime di reato	5,6	94,4	
Altro (assistenza ai cittadini e polizia di prossimità)	0,0	100	
SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO	Pattugliamento del territorio	99,3	0,7
	Interventi di ordine pubblico con altre forze di polizia (p.e. stadio)	59,4	40,6
	Altro (sicurezza e ordine pubblico)	7,0	93
EDILIZIA	Controlli in materia edilizia	99,3	0,7
	Verifica rispetto ordinanze	97,2	2,8
	Altro (polizia edilizia)	5,6	94,4
VARIE	Scorta gonfalone	98,6	1,4
	Accertamenti anagrafici	97,2	2,8
	Redazione ordinanze ingiunzioni L. 689/81	91,6	8,4
	Ricezione oggetti rinvenuti	86,7	13,3
	Notifiche	77,6	22,4
	Autorizzazioni occupazione suolo pubblico	63,6	36,4
	Ricevimento denunce cessioni fabbricato	63,6	36,4
	Autorizzazioni pubblicità fonica	61,5	38,5
	Presenza sedute consiglio comunale	60,8	39,2
	Altre autorizzazioni	51,7	48,3
	Ricezione denunce infortuni sul lavoro	45,5	54,5
	Autorizzazioni pubblicità	37,8	62,2
	Licenze di caccia e di pesca	19,6	80,4
	Altro (funzioni varie)	14,7	85,3

N = 143

Prospetto 1 - Frequenza con cui vengono svolte le attività (valori percentuali).

	STRADALE	GIUDIZIARIA	AMMINISTRATIVA	COMMERCIALE	TRIBUTARIA	ASSISTENZA	ORDINE PUBBLICO	EDILIZIA	VARIE
MOLTO FREQUENTE (OLTRE 70%)	Assistenza viabilità eventi sportivi e culturali	Attività investigativa a seguito di reati del Codice della Strada	Controllo pubblici esercizi/alberghi/ etc.	Controllo presenze e gestione mercati settimanali	Raccolta informazioni economiche su cittadini	TSO E ASO	Pattugliamento del territorio	Controlli in materia edilizia	Scorta gonfiatore
	Accertamento violazione veicoli in sosta	Attività investigativa a seguito di reati ambientali	Pareri su materia di pubblici esercizi	Controllo presenze e gestione fiere e manifestazioni		Interventi per animali abbandonati/persi/feriti		Verifica rispetto ordinanze	Accertamenti anagrafici
	Accertamento violazione veicoli in movimento	Identificazione di stranieri	Esecuzione ordinanze per igiene pubblica	Pareri in materia di commercio		Recupero oggetti e documenti			Redazione ordinanze ingiunzioni L. 689/81
	Educazione stradale nelle scuole					Collaborazione con i servizi sociali/sanitari			Ricezione oggetti rinvenuti
	Rilevazione sinistri					Interventi per la risoluzione di conflitti familiari/di vicinato			Notifiche
	Partecipazione diretta udienze Giudice di Pace					Interventi per presenza animali pericolosi			
	Regolazione del traffico					Attività di protezione civile			
	Parere in materia di segnaletica					Interventi per al risoluzione di conflitti nello spazio pubblico			
	Redazione ordinanze stradali								
	Rilascio contrassegni invalidi								
ABBASTANZA FREQUENTE (51-70%)	Rilascio permessi Zone Traffico Limitato	Ricezione querele	Esecuzione ordinanze di sgombero				Interventi di ordine pubblico con altre forze di polizia (p.e. stadio)		Autorizzazioni occupazione suolo pubblico
	Educazione stradale per la cittadinanza (p.e. assemblee)	Attività investigativa a seguito di reati contro il patrimonio							Ricevimento denunce cessioni fabbricato
		Ricezione denunce per reati							Autorizzazioni pubblicità fonica
									Presenza sedute consiglio comunale
									Altre autorizzazioni

Marzo/Aprile 2010

	STRADALE	GIUDIZIARIA	AMMINISTRATIVA	COMMERCIALE	TRIBUTARIA	ASSISTENZA	ORDINE PUBBLICO	EDILIZIA	VARIE
POCO FREQUENTE (21-50%)	Autorizzazioni passi carrabili	Attività investigativa a seguito di reati contro la P.A.	Rilascio licenze ed Autorizzazioni Tulpis		Controllo sui tributi locali	Servizio vigile di quartiere/ frazione			Ricezione denunce infortuni sul lavoro
	Altro (polizia stradale)	Attività investigativa a seguito lesioni dolose a persone				Sportelli informativi per il pubblico			Autorizzazioni pubblicità
		Effettuazione di arresti di persone				Salvataggi di persone/cose			
		Attività investigativa a seguito di frodi e/o truffe				Servizi di rilevazione del disordine urbano			
		Funzioni di Pubblico Ministero in udienza del Giudice di Pace				Altre attività informative per i cittadini (incontri, guide, ecc.)			
						Campagne di educazione al senso civico			
						Attività di prevenzione della devianza giovanile			
PER NIENTE FREQUENTE (0-20%)		Accompagnamento di stranieri al confine	Esecuzione ordinanze anti prostituzione	Altro (polizia commerciale)	Altro (polizia tributaria)	Interventi sul disagio minorile	Altro (sicurezza e ordine pubblico)	Altro (polizia edilizia)	Licenze di caccia e di pesca
		Altro (polizia giudiziaria)	Altro (polizia amministrativa)			Campagne preventive contro la criminalità			Altro (funzioni varie)
						Assistenza ai cittadini extracomunitari			
						Accoglienza e sostegno donne maltrattate			
						Accoglienza e sostegno minori			
						Prevenzione tossicodipendenza			
						Sportelli/linee telefoniche di assistenza alle vittime di reato			
						Altre forme di sostegno alle vittime di reato			
						Altro (assistenza ai cittadini e polizia di prossimità)			

Tabella 2 - Frequenza con cui vengono svolte le attività e rilevanza che ciascuna di essa ha sul carico di lavoro della struttura (valori percentuali).

	ATTIVITÀ SVOLTE (A)	RILEVANZA CHE LE ATTIVITÀ HANNO RISPETTO AL LAVORO COMPLESSIVO (B)				
		Scarsa	Media	Alta	Marginale ma acquisita sempre maggiore rilevanza	Non sa
STRADALE						
Assistenza viabilità eventi sportivi e culturali	99,3	4,9	27,5	36,0	30,3	1,4
Accertamento violazione veicoli in sosta	99,3	7,0	25,4	55,6	10,6	1,4
Accertamento violazione veicoli in movimento	97,9	0,7	16,4	78,6	2,9	1,4
Educazione stradale nelle scuole	97,9	6,4	26,4	40,7	24,3	2,1
Rilevazione sinistri	97,2	3,6	22,3	51,8	20,1	2,2
Partecipazione diretta udienze Giudice di Pace	96,5	12,3	33,3	23,2	29,7	1,4
Regolazione del traffico	95,1	11,8	32,4	41,9	12,5	1,5
Parere in materia di segnaletica	90,9	9,2	37,7	27,7	23,8	1,5
Redazione ordinanze stradali	82,5	3,4	29,7	49,1	16,9	0,8
Rilascio contrassegni invalidi	80,4	27,8	28,7	15,7	27,0	0,9
Rilascio permessi Zone Traffico Limitato	55,9	35,0	26,3	20,0	17,5	1,3
Educazione stradale per la cittadinanza (p.e. assemblee)	51,0	42,5	11,0	8,2	37,0	1,4
Autorizzazioni passi carrabili	39,2	39,3	21,4	12,5	25,0	1,8
Altro (polizia stradale)	28,7	9,8	26,8	48,7	12,2	2,4
GIUDIZIARIA						
Attività investigativa a seguito di reati del Codice della Strada	94,4	14,8	23,7	27,4	30,4	3,7
Attività investigativa a seguito di reati ambientali	81,1	33,6	12,1	6,0	44,8	3,4
Identificazione di stranieri	71,3	22,5	26,5	7,8	40,2	2,9
Ricezione querele	58,7	42,9	10,7	7,2	38,1	1,2
Attività investigativa a seguito di reati contro il patrimonio	53,8	51,9	6,5	1,3	36,4	3,9
Ricezione denunce per reati	52,4	40,0	12,0	9,4	36,0	2,7
Attività investigativa a seguito di reati contro la P.A.	40,6	62,1	5,2	5,1	22,4	5,2
Attività investigativa a seguito lesioni dolose a persone	36,4	36,5	7,7	13,4	40,4	1,9
Effettuazione di arresti di persone	34,3	51,0	20,4	2,0	22,4	4,1
Attività investigativa a seguito di frodi e/o truffe	27,3	64,1	2,6	0,0	28,2	5,1
Funzioni di Pubblico Ministero in udienza del Giudice di Pace	20,3	34,5	24,1	6,9	27,6	6,9
Accompagnamento di stranieri al confine	7,0	30,0	10,0	0,0	60,0	0,0
Altro (polizia giudiziaria)	5,6	12,5	50,0	0,0	25,0	12,5
AMMINISTRATIVA						
Controllo pubblici esercizi/alberghi/etc.	95,1	22,8	30,9	17,6	27,9	0,7
Pareri su materia di pubblici esercizi	78,3	27,7	33,0	17,0	21,4	0,9
Esecuzione ordinanze per igiene pubblica	77,6	53,2	17,1	0,0	27,9	1,8
Esecuzione ordinanze di sgombero	62,9	63,3	12,2	5,6	17,8	1,1
Rilascio licenze ed Autorizzazioni Tulpas	25,2	8,3	52,8	25,0	11,1	2,8
Esecuzione ordinanze anti prostituzione	9,1	15,4	23,1	30,8	30,8	0,0
Altro (polizia amministrativa)	7,7	0,0	45,5	27,3	27,3	0,0
COMMERCIALE						
Controllo presenze e gestione mercati settimanali	96,5	1,4	37,0	57,9	2,9	0,7
Controllo presenze e gestione fiere e manifestazioni	94,4	5,2	32,6	45,2	16,3	0,7
Pareri in materia di commercio	80,4	26,1	34,8	19,1	17,4	2,6
Altro (polizia commerciale)	14,0	5,0	30,0	40,0	25,0	0,0

Marzo/Aprile 2010

	ATTIVITÀ SVOLTE (A)	RILEVANZA CHE LE ATTIVITÀ HANNO RISPETTO AL LAVORO COMPLESSIVO (B)				
		Scarsa	Media	Alta	Marginale ma acquisita sempre maggiore rilevanza	Non sa
TRIBUTARIA						
Raccolta informazioni economiche su cittadini	77,6	48,6	13,5	4,5	28,8	4,5
Controllo sui tributi locali	39,9	26,3	21,1	8,8	40,4	3,5
Altro (polizia tributaria)	4,9	0,0	28,6	28,6	28,6	14,3
ASSISTENZA AI CITTADINI E PROSSIMITÀ						
TSO E ASO	97,2	23,0	23,0	18,7	33,8	1,4
Interventi per animali abbandonati/persi/feriti	95,1	22,1	25,7	10,3	40,4	1,5
Recupero oggetti e documenti	90,9	29,2	30,8	11,5	26,2	2,3
Collaborazione con i servizi sociali/sanitari	88,1	31,0	27,8	6,3	33,3	1,6
Interventi per la risoluzione di conflitti familiari/di vicinato	83,2	19,3	22,7	15,2	42,0	0,8
Interventi per presenza animali pericolosi	81,1	56,0	9,5	3,5	28,4	2,6
Attività di protezione civile	80,4	40,0	17,4	6,1	33,9	2,6
Interventi per al risoluzione di conflitti nello spazio pubblico	74,1	22,6	29,2	15,1	33,0	0,0
Servizio vigile di quartiere/frazione	45,5	6,2	27,7	53,8	12,3	0,0
Sportelli informativi per il pubblico	44,1	4,8	30,2	39,7	17,5	7,9
Salvataggi di persone/cose	36,4	61,5	3,8	1,9	30,8	1,9
Servizi di rilevazione del disordine urbano	36,4	15,4	21,2	27,0	34,6	1,9
Altre attività informative per i cittadini (incontri, guide, ecc.)	34,3	22,4	18,4	12,2	44,9	2,0
Campagne di educazione al senso civico	27,3	25,6	23,1	10,2	41,0	0,0
Attività di prevenzione della devianza giovanile	20,3	17,2	17,2	6,9	58,6	0,0
Interventi sul disagio minorile	16,1	30,4	26,1	0,0	43,5	0,0
Campagne preventive contro la criminalità	16,1	39,1	4,3	13,0	43,5	0,0
Assistenza ai cittadini extracomunitari	10,5	13,3	20,0	20,0	40,0	6,7
Accoglienza e sostegno donne maltrattate	8,4	75,0	8,3	0,0	16,7	0,0
Accoglienza e sostegno minori	8,4	66,7	8,3	0,0	25,0	0,0
Prevenzione tossicodipendenza	6,3	22,2	22,2	0,0	55,6	0,0
Sportelli/linee telefoniche di assistenza alle vittime di reato	5,6	75,0	12,5	0,0	12,5	0,0
Altre forme di sostegno alle vittime di reato	5,6	75,0	0,0	0,0	25,0	0,0
SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO						
Pattugliamento del territorio	99,3	2,1	18,3	73,3	4,9	1,4
Interventi di ordine pubblico con altre forze di polizia (p.e. stadio)	59,4	29,4	16,5	18,8	34,1	1,2
Altro (sicurezza e ordine pubblico)	7,0	0,0	50,0	50,0	0,0	0,0
EDILIZIA						
Controlli in materia edilizia	99,3	5,6	41,5	30,9	21,1	0,7
Verifica rispetto ordinanze	97,2	11,5	38,8	24,5	23,7	1,4
Altro (polizia edilizia)	5,6	12,5	25,0	37,5	0,0	25,0
VARIE						
Scorta gonfalone	98,6	23,4	32,6	10,6	29,8	3,5
Accertamenti anagrafici	97,2	1,4	23,7	65,5	5,8	3,6
Redazione ordinanze ingiunzioni L. 689/81	91,6	23,7	34,4	10,7	27,5	3,8
Ricezione oggetti rinvenuti	86,7	29,0	29,0	14,5	23,4	4,0
Notifiche	77,6	25,2	27,0	32,4	12,6	2,7
Autorizzazioni occupazione suolo pubblico	63,6	6,6	33,0	38,5	16,5	5,5
Ricevimento denunce cessioni fabbricato	63,6	4,4	33,0	46,2	14,3	2,2
Autorizzazioni pubblicità fonica	61,5	51,1	14,8	9,1	19,3	5,7
Presenza sedute consiglio comunale	60,8	31,0	35,6	16,0	12,6	4,6
Altre autorizzazioni	51,7	10,8	33,8	27,0	25,7	2,7
Ricezione denunce infortuni sul lavoro	45,5	7,7	35,4	35,4	20,0	1,5
Autorizzazioni pubblicità	37,8	24,1	27,8	22,2	24,1	1,9
Licenze di caccia e di pesca	19,6	10,7	32,1	28,6	25,0	3,6
Altro (funzioni varie)	14,7	14,3	42,9	23,8	9,5	9,5

(A): N = 143; (B): N = Solo i casi che svolgono le attività

Tabella 3 - Frequenza con cui vengono svolte le attività, giudizio su quali non sono di competenza della PM e, al di là che vengano svolte o meno, giudizio su quali di esse dovrebbero diventare di competenza (valori percentuali).

ATTIVITÀ	ATTIVITÀ SVOLTE (A)	ATTIVITÀ SVOLTE MA NON DI COMPETENZA DELLA PM (B)	ATTIVITÀ CHE DOVREBBERO DIVENTARE DI COMPETENZA DELLA PM (C)
STRADALE			
Educazione stradale per la cittadinanza (p.e. assemblee)	51,0	2,7	5,6
Parere in materia di segnaletica	90,9	3,8	4,9
Rilascio permessi Zone Traffico Limitato	55,9	20,0	3,5
Redazione ordinanze stradali	82,5	22,9	2,1
Educazione stradale nelle scuole	97,9	2,9	1,4
Rilascio contrassegni invalidi	80,4	23,5	1,4
Rilevazione sinistri	97,2	0,0	0,7
Accertamento violazione veicoli in movimento	97,9	0,0	0,7
Partecipazione diretta udienze Giudice di Pace	96,5	2,9	0,7
Autorizzazioni passi carrabili	39,2	30,4	0,7
Assistenza viabilità eventi sportivi e culturali	99,3	1,4	0,0
Accertamento violazione veicoli in sosta	99,3	0,0	0,0
Regolazione del traffico	95,1	0,7	0,0
Altro (polizia stradale)	28,7	0,0	0,0
GIUDIZIARIA			
Ricezione querele	58,7	1,2	5,6
Ricezione denunce per reati	52,4	0,0	4,2
Attività investigativa a seguito di frodi e/o truffe	27,3	5,1	3,5
Effettuazione di arresti di persone	34,3	0,0	3,5
Attività investigativa a seguito di reati ambientali	81,1	4,3	2,8
Attività investigativa a seguito lesioni dolose a persone	36,4	9,6	2,8
Accompagnamento di stranieri al confine	7,0	0,0	2,8
Attività investigativa a seguito di reati contro il patrimonio	53,8	7,8	2,1
Attività investigativa a seguito di reati contro la P.A.	40,6	5,2	2,1
Funzioni di Pubblico Ministero in udienza del Giudice di Pace	20,3	10,3	2,1
Identificazione di stranieri	71,3	8,8	1,4
Attività investigativa a seguito di reati del Codice della Strada	94,4	0,0	0,0
Altro (polizia giudiziaria)	5,6	0,0	0,0
AMMINISTRATIVA			
Pareri su materia di pubblici esercizi	78,3	0,9	3,5
Esecuzione ordinanze per igiene pubblica	77,6	4,5	3,5
Rilascio licenze ed Autorizzazioni Tulpas	25,2	27,8	2,8
Controllo pubblici esercizi/alberghi/etc.	95,1	0,0	2,8
Esecuzione ordinanze anti prostituzione	9,1	15,4	2,8
Esecuzione ordinanze di sgombero	62,9	4,4	2,1
Altro (polizia amministrativa)	7,7	54,5	1,4
COMMERCIALE			
Pareri in materia di commercio	80,4	3,5	2,8
Controllo presenze e gestione mercati settimanali	96,5	7,2	0,7
Controllo presenze e gestione fiere e manifestazioni	94,4	9,6	0,7
Altro (polizia commerciale)	14,0	15,0	0,0

Marzo/Aprile 2010

ATTIVITÀ	ATTIVITÀ SVOLTE (A)	ATTIVITÀ SVOLTE MA NON DI COMPETENZA DELLA PM (B)	ATTIVITÀ CHE DOVREBBERO DIVENTARE DI COMPETENZA DELLA PM (C)
TRIBUTARIA			
Controllo sui tributi locali	39,9	14,0	4,2
Raccolta informazioni economiche su cittadini	77,6	9,9	4,2
Altro (polizia tributaria)	4,9	28,6	0,0
ASSISTENZA AI CITTADINI E PROSSIMITÀ			
Campagne di educazione al senso civico	27,3	5,1	8,4
Sportelli/linee telefoniche di assistenza alle vittime di reato	5,6	25,0	4,9
Attività di prevenzione della devianza giovanile	20,3	10,3	4,9
Campagne preventive contro la criminalità	16,1	13,0	4,2
Sportelli informativi per il pubblico	44,1	4,8	3,5
Altre attività informative per i cittadini (incontri, guide, ecc.)	34,3	0,0	3,5
Interventi sul disagio minorile	16,1	8,7	3,5
Servizio vigile di quartiere/frazione	45,5	0,0	3,5
Prevenzione tossicodipendenza	6,3	11,1	3,5
Attività di protezione civile	80,4	0,0	2,8
Accoglienza e sostegno donne maltrattate	8,4	16,7	2,8
Accoglienza e sostegno minori	8,4	25,0	2,8
Altre forme di sostegno alle vittime di reato	5,6	25,0	2,1
Interventi per la risoluzione di conflitti familiari/di vicinato	83,2	6,7	2,1
Interventi per al risoluzione di conflitti nello spazio pubblico	74,1	0,0	2,1
Servizi di rilevazione del disordine urbano	36,4	5,8	2,1
Interventi per presenza animali pericolosi	81,1	7,8	1,4
Interventi per animali abbandonati/persi/feriti	95,1	19,1	1,4
Collaborazione con i servizi sociali/sanitari	88,1	0,8	1,4
Recupero oggetti e documenti	90,9	11,5	0,7
Assistenza ai cittadini extracomunitari	10,5	26,7	0,7
TSO E ASO	97,2	5,0	0,7
Salvataggi di persone/cose	36,4	1,9	0,0
Altro (assistenza ai cittadini e polizia di prossimità)	0,0	0,0	0,0
SICUREZZA E ORDINE PUBBLICO			
Interventi di ordine pubblico con altre forze di polizia (p.e. stadio)	59,4	12,9	2,8
Pattugliamento del territorio	99,3	0,0	0,7
Altro (sicurezza e ordine pubblico)	7,0	10,0	0,0
EDILIZIA			
Controlli in materia edilizia	99,3	1,4	0,7
Verifica rispetto ordinanze	97,2	0,7	0,7
Altro (polizia edilizia)	5,6	0,0	0,7
VARIE			
Ricevimento denunce cessioni fabbricato	63,6	30,8	4,2
Notifiche	77,6	33,3	2,8
Autorizzazioni pubblicità fonica	61,5	30,7	2,8
Autorizzazioni occupazione suolo pubblico	63,6	33,0	2,8
Autorizzazioni pubblicità	37,8	27,8	2,8
Ricezione oggetti rinvenuti	86,7	21,8	2,8
Redazione ordinanze ingiunzioni L. 689/81	91,6	9,9	2,1
Scorta gonfalone	98,6	9,2	2,1
Ricezione denunce infortuni sul lavoro	45,5	21,5	2,1
Altre autorizzazioni	51,7	24,3	1,4
Accertamenti anagrafici	97,2	5,8	1,4
Licenze di caccia e di pesca	19,6	57,1	1,4
Presenza sedute consiglio comunale	60,8	2,3	0,0
Altro (funzioni varie)	14,7	42,9	0,7

(A): N = 143; (B): N = Solo i casi che svolgono le attività; (C): N = 143



Capitolo 3

LA POLIZIA LOCALE VISTA DAI CITTADINI



La Polizia Locale vista dai cittadini

di Eugenio Arcidiacono

1. Premessa

Nei due capitoli precedenti abbiamo visto come si è evoluta la Polizia Locale nella nostra regione, descrivendone le strutture, le risorse umane e tecnologiche e vari altri aspetti ancora. Abbiamo visto anche come la Polizia Locale oggi sia vissuta al suo interno, dai dirigenti e dagli operatori, attraverso l'analisi di alcuni dati di una indagine molto ampia svolta presso tutte le strutture di Polizia Locale della nostra regione. Rimane ora da vedere, in chiusura di questa prima parte del rapporto, come la stessa Polizia Locale sia percepita dall'esterno, cioè dai cittadini della nostra regione: i soggetti che più di altri ne ispirano l'azione attraverso le loro richieste e la partecipazione alla vita civile e a cui, dunque, sono rivolte la gran parte delle sue attività.

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito delle politiche regionali per la sicurezza e la Polizia Locale, nel 2007 ha commissionato a Doxa¹ una ricerca sulla percezione che i cittadini hanno della Polizia Municipale. È noto a tutti ormai che il vigile urbano – così come veniva chiamato una volta – oggi è una figura in transizione, il quale peraltro sta sperimentando una discordanza di ruolo che con il passare del tempo è diventata sempre più marcata: sanzionatorio da un lato e di servizio dall'altro. Questo contrasto nasce evidentemente anche dai maggiori problemi su cui l'operatore di Polizia Locale oggi è chiamato ad intervenire all'interno delle nostre città, problemi questi che, essendo diventati molto diversificati, spesso richiedono una maggiore specializzazione rispetto a quelli che doveva affrontare appena vent'anni fa. Oltre ai tradizionali compiti di prevenzione e di vigilanza sull'osservanza di norme e di regolamenti nei settori di competenza comunale, alla Polizia Municipale oggi infatti sono attribuite anche importanti funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale e, in determinate circostanze, di pubblica sicurezza. Si pensi, ad esempio, ai casi di accertamento di reati in materia edilizia, ambientale, sanitaria, in materia di circolazione stradale, oppure, al ruolo oggi assunto rispetto al sistema della "sicurezza partecipata". Dinanzi a queste grandi trasformazioni del ruolo della Polizia Municipale, quali sono, dunque, le aspettative che oggi i cittadini hanno nei suoi confronti e come la percepiscono nel suo agire quotidiano: garante della convivenza civile? occhi della città? o semplice strumento dell'amministrazione utilizzato per fare le multe, come alcuni sostengono?

Per rispondere a questi interrogativi, Doxa ha organizzato 15 focus group con giovani, casalinghe, lavoratori, pensionati, immigrati residenti nelle diverse realtà territoriali dell'Emilia-Romagna. Ha poi intervistato telefonicamente un campione rappresentativo di 2.000 cittadini residenti nelle 9 province della regione. I principali risultati relativi all'Emilia-Romagna sono stati infine confrontati con quelli emersi da un'analoga indagine sulle aspettative di sicurezza e sulla credibilità dei cittadini verso le forze dell'ordine e le istituzioni locali, condotta ancora una volta da Doxa a livello nazionale su un campione di 1.000 residenti.

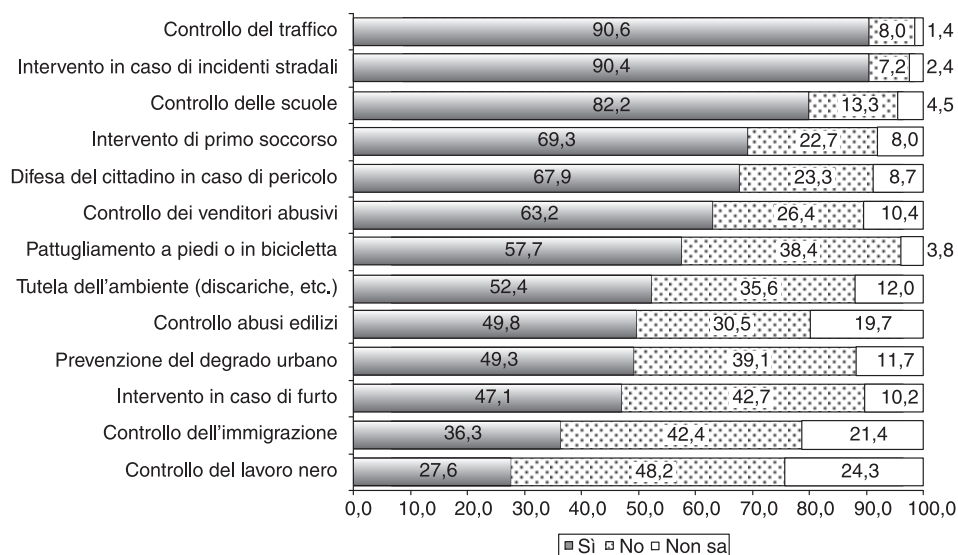
L'obiettivo di questo capitolo è presentare alcuni di questi risultati, tenendo conto, quando è possibile, anche dei dati dell'indagine condotta a livello nazionale appena richiamata e di una indagine che si svolge annualmente in regione sui temi della sicurezza urbana, all'interno della quale è compreso anche un nucleo di domande sulla Polizia Locale.

2. Le aree di intervento riconosciute alla Polizia Municipale e i desideri dei cittadini

In una società sempre più complessa e globalizzata, in cui emergono o avanzano nuove necessità sociali, la Polizia Locale è divenuta ormai a tutti gli effetti un vero e proprio punto di riferimento nelle nostre comunità, superando a volte anche quelle caratteristiche e competenze che tradizionalmente erano percepite come essenziali. Sembra che la consapevolezza dei cittadini rispetto alla maggiore differenziazione delle funzioni o degli interventi su cui è chiamata oggi a rispondere la Polizia Municipale stia prendendo ampiamente corpo nella nostra regione. Oltre alle tradizionali funzioni di intervento rispetto alla viabilità (controllo del traffico o intervento in caso di incidenti stradali), sulle quali vi è un consenso unanime da parte dei cittadini, alla Polizia Municipale infatti viene ormai ampiamente riconosciuto di svolgere anche molte altre attività, alcune delle quali, come si è detto, stanno contribuendo a cambiare il volto stesso della Polizia Municipale (v. grafico 1). Più di otto cittadini su dieci riconosce infatti ad essa oggi un ruolo nel controllo delle scuole e, più in generale, dello spazio pubblico, e circa due su tre un ruolo nella difesa dei cittadini dai pericoli della strada o nel controllo dell'abusivismo commerciale. Inoltre, uno su due conviene sul ruolo svolto dalla Polizia Municipale nel pattugliamento del territorio, nella tutela dell'ambiente, nel controllo degli abusi edilizi, nella prevenzione del degrado urbano o negli interventi nei casi di furto. Un numero inferiore di cittadini,

ma comunque non trascurabile, pensa invece che la Polizia Municipale si occupi anche di controllo dell'immigrazione o di lavoro sommerso, aspetti questi che, come è noto, sono più di competenza dello stato che delle amministrazioni locali. Possiamo dire quindi che i cittadini hanno una percezione abbastanza realistica del ruolo che la Polizia Municipale oggi è chiamata a svolgere, attribuendole quegli interventi afferenti a settori prima non di sua competenza ma che oggi, formalmente o informalmente, di fatto è chiamata a svolgere.

Grafico 1 - Le aree di intervento riconosciute alla Polizia Municipale in Emilia-Romagna (per cento persone).

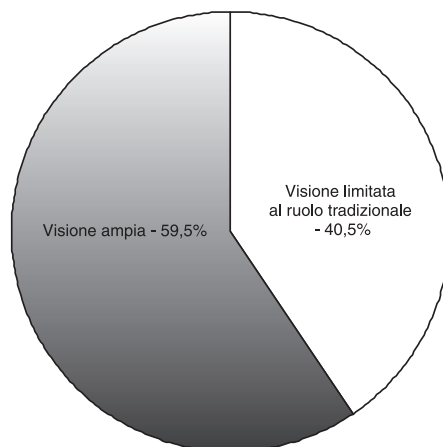


Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

Nota: La domanda è stata posta nel modo seguente: "A suo parere, i vigili urbani, si occupano delle seguenti attività?"

Ci siamo chiesti allora quali fossero le visioni prevalenti dei cittadini nella nostra regione rispetto alle funzioni svolte dalla Polizia Municipale. Applicando ai dati un'analisi dei gruppi², sono emersi così due diversi tipi di cittadini caratterizzati da altrettanti modi di vedere la Polizia Municipale (v. grafico 2):

Grafico 2 - Visione della Polizia Municipale in Emilia-Romagna (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

1. un primo gruppo di cittadini ha una visione limitata della Polizia Municipale e le attribuisce un insieme assai ristretto di funzioni (funzioni queste peraltro riconducibili al ruolo tradizionale della Polizia Municipale). Questi cittadini – che potremmo definire tradizionalisti – pensano infatti che, oltre agli interventi sulla viabilità, la Polizia Municipale si occupi di poche altre questioni, quali il controllo delle scuole o il pattugliamento del territorio a piedi o in bicicletta come faceva il vecchio vigile urbano. Questo gruppo è formato da circa il 40% della cittadinanza, all'interno del quale prevalgono le donne e gli anziani. Il titolo di studio o la tipologia del comune di residenza sembra invece non avere effetti particolari, visto che questo modo di vedere la Polizia Municipale è presente quasi indifferentemente a qualsiasi livello di istruzione o dimensione territoriale (v. tabella 1);
2. vi è poi un secondo gruppo di cittadini che ha una visione più ampia della Polizia Municipale, poiché attribuisce ad essa una pluralità di interventi e in settori diversi. Questi cittadini – che in questo caso potremmo definire innovatori ma, volendo, anche realisti – hanno piena consapevolezza del ruolo svolto oggi dalla Polizia Municipale e delle numerose funzioni su cui essa è chiamata a rispondere: dalle funzioni di polizia stradale, ovviamente, a quelle di polizia commerciale, dalle funzioni di polizia edilizia a quelle di polizia giudiziaria, dalle funzioni di polizia di sicurezza a quelle di polizia tributaria e così via. Questo gruppo è ben più numeroso del primo – essendo composto dal 60% dei cittadini – e presenta caratteristiche diametralmente opposte ad esso. Infatti, questo modo di vedere la Polizia Municipale caratterizza maggiormente i maschi e i giovani, mentre – come avviene nel primo gruppo – non si riscontrano differenze significative riguardo al titolo di studio e il tipo di comune (v. tabella 1).

Tabella 1 - Visione della Polizia Municipale in Emilia-Romagna per sesso, età, titolo di studio e dimensione del comune (per cento persone).

	Visione limitata al ruolo tradizionale	Visione ampia
SESSO		
Uomo	35,1	64,9
Donna	45,4	54,6
ETÀ		
15-17 anni	19,2	80,8
18-24 anni	31,5	68,5
25-34 anni	32,8	67,2
35-54 anni	44,9	55,1
55-65 anni	41,6	58,4
66 e più anni	44,7	55,3
TITOLO DI STUDIO		
Laurea	41,3	58,7
Diploma di scuola media superiore	44,4	55,6
Licenza media inferiore	36,6	63,4
Scuola elementare	42,6	57,4
AMPIEZZA DEL COMUNE		
Fino a 5.000	38,9	61,1
5.001-10.000	42,2	57,8
10.001-20.000	40,6	59,4
Oltre 20.000	42,7	57,3
Capoluoghi	39,3	60,7
TOTALE	40,5	59,5
N =	810	1.192

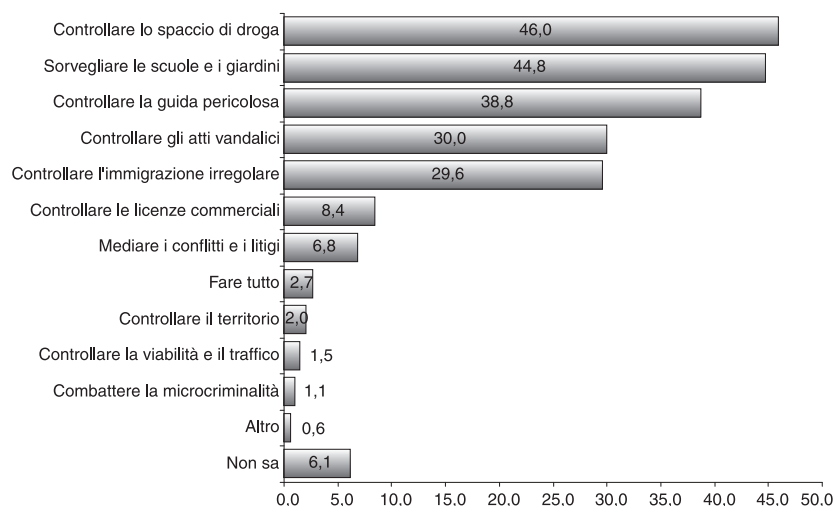
Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

Dai dati della Doxa quindi si direbbe che in Emilia-Romagna c'è un riconoscimento abbastanza diffuso riguardo a quanto realmente fa oggi la Polizia Municipale nella nostra regione. Ma, di fatto, cosa chiedono i cittadini dell'Emilia-Romagna alla Polizia Municipale? In altre parole, quali sono gli aspetti di cui la Polizia Municipale dovrebbe occuparsi di più per rispondere ai problemi della cittadinanza? Per scoprire cosa desiderano i cittadini dalla Polizia Municipale abbiamo utilizzato i dati della indagine annuale sui temi della sicurezza urbana riferiti all'anno 2009, all'interno della quale, come si è detto, al tema della Polizia Locale sono state dedicate diverse domande. Da questa indagine è emerso che solo una piccola parte di cittadini ha dichiarato che la Polizia Municipale debba occuparsi solo delle questioni di cui si è occupata in passato, come la viabilità e il traffico all'interno delle aree urbane (l'1,5%) o il controllo delle licenze commerciali (8,4%). Sembra infatti che i cittadini in generale desiderino dalla Polizia Municipale soprattutto un maggiore controllo del territorio e degli spazi pubblici per il mantenimento del benessere della comunità. In particolare, emergono cinque diversi tipi di intervento su cui viene riposta maggiore attesa da parte della cittadinanza, mentre alcuni altri, come ad esempio mediare i conflitti, riscuotono decisamente meno consensi (v. grafico 3). Nello specifico, circa un cittadino su due chiede alla Polizia Municipale un

maggiore controllo sullo spaccio di stupefacenti nelle aree pubbliche (46%). Questo tipo di attesa caratterizza maggiormente le donne, i giovani, le persone scarsamente istruite e i residenti nei comuni grandi (v. tabella 2). Una seconda richiesta di intervento riguarda invece la sorveglianza delle scuole e dei giardini pubblici (44,8%), attività questa che, come abbiamo visto prima, è già ampiamente riconosciuta dai cittadini come compito fondamentale della Polizia Municipale. Questo tipo di attesa caratterizza approssimativamente tutte le categorie sociali allo stesso modo, anche se è leggermente più diffusa tra le persone tra i 35 e i 44 anni e i residenti nei comuni medio piccoli (10-30 mila abitanti). Un maggiore controllo sulla guida considerata pericolosa è, secondo il parere di molti cittadini, un altro ambito rispetto al quale la Polizia Municipale dovrebbe intensificare la sua attività. Sono più di due cittadini su tre infatti a chiederlo, soprattutto le persone più istruite e che vivono nei comuni di piccole dimensioni (5-10 mila abitanti). Il controllo degli atti vandalici contro i beni pubblici, un problema questo che, come sappiamo, è in forte ascesa negli ultimi anni, è un altro aspetto sensibile nella cittadinanza ed interessa circa il 30% dei cittadini, soprattutto le persone adulte (55-64 anni), i più istruiti e i residenti nei comuni più grandi. Infine, un ultimo aspetto che interessa ai cittadini riguarda il controllo dell'immigrazione irregolare. Su questo versante, è circa il 30% dei cittadini che si aspetta maggiori interventi da parte della Polizia Municipale, soprattutto le persone più giovani, scarsamente istruite e residenti nei comuni di medie dimensioni (30-50 mila abitanti).

Da questi dati emerge quindi un certo bisogno di sicurezza nello spazio pubblico da parte della cittadinanza, sicurezza che a quanto pare i cittadini affiderebbero volentieri alla Polizia Locale attraverso la richiesta di un maggiore controllo del territorio e, soprattutto, rispetto ad alcune problematiche specifiche.

Grafico 3 - Di cosa dovrebbe occuparsi di più la Polizia Municipale in Emilia-Romagna (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna, Indagine annuale sulla sicurezza urbana. Anno 2009.

Tabella 2 - Di cosa dovrebbe occuparsi di più la Polizia Municipale in Emilia-Romagna per sesso, età, titolo di studio e dimensione del comune (per cento persone).

	Controllare lo spaccio di droga	Sorvegliare le scuole e i giardini	Controllare la guida pericolosa	Controllare gli atti vandalici	Controllare l'immigrazione irregolare
SESSO					
Maschi	41,5	45,0	39,6	30,4	29,1
Femmine	50,2	44,5	37,9	29,6	30,1
ETÀ					
18-24	58,5	39,4	36,2	28,7	45,7
25-34	45,4	43,7	37,4	32,8	35,1
35-44	39,8	50,5	38,7	29,0	27,4
45-54	50,6	46,3	39,3	29,6	31,9
55-64	43,3	40,5	41,9	35,2	29,5
65 e più anni	44,1	45,2	37,6	25,8	20,1
TITOLO DI STUDIO					
Nessuno/Licenza elementare	41,5	43,7	37,7	22,4	16,9
Licenza media inferiore	48,8	45,2	39,1	27,0	31,7
Diploma professionale (trentennio)	52,3	46,8	33,3	27,9	37,8
Diploma di scuola media superiore	45,5	44,3	37,5	28,8	30,9
Laurea	43,7	44,7	44,2	44,2	30,5
Non risponde	50,0	50,0	75,0	75,0	50,0
AMPIEZZA DEL COMUNE					
Oltre 250.000	40,7	46,3	37,0	38,9	28,7
100-250.000	48,9	45,3	38,5	28,7	31,5
50-100.000	46,3	37,5	33,8	28,8	27,5
30-50.000	46,3	40,3	35,8	34,3	40,3
10-30.000	44,2	48,4	37,7	31,0	27,7
5-10.000	47,6	43,3	42,8	27,8	25,1
0-5.000	44,6	42,1	42,1	24,8	32,2
TOTALE	46,0	44,8	38,8	30,0	29,6
N =	552	537	465	360	355

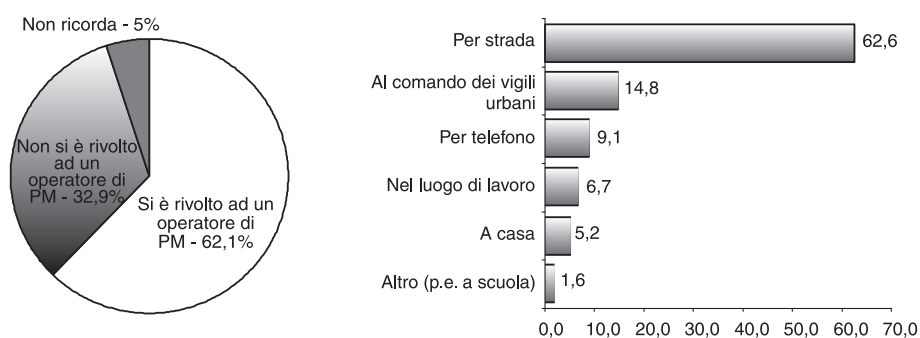
Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna, Indagine annuale sulla sicurezza urbana. Anno 2009.

3. L'esperienza dei cittadini con la Polizia Municipale

Si diceva prima che i cittadini sono i maggiori ispiratori dell'azione della Polizia Municipale, attraverso le numerose richieste che essi rivolgono quotidianamente ai suoi operatori. Dall'indagine Doxa è emerso che la maggior parte dei cittadini della nostra regione (circa due su tre) si sono rivolti ad un operatore di Polizia Municipale per rivolgergli una qualche richiesta o per segnalargli un problema. Oltre la metà di essi lo hanno fatto proprio nell'ultimo anno, la maggior parte

delle volte incontrando l'operatore per strada, mentre molto meno frequentemente si sono recati negli uffici o hanno telefonato (v. grafico 4).

Grafico 4 - Cittadini che si sono rivolti alla Polizia Municipale in Emilia-Romagna (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

A rivolgersi con più frequenza alla Polizia Municipale nella nostra regione sono soprattutto i maschi, le persone in età lavorativa, i più istruiti e i cittadini residenti nei piccoli comuni, anche se va detto che a livello territoriale e tra i diversi tipi di comuni non vi sono differenze particolarmente significative (v. tabella 3).

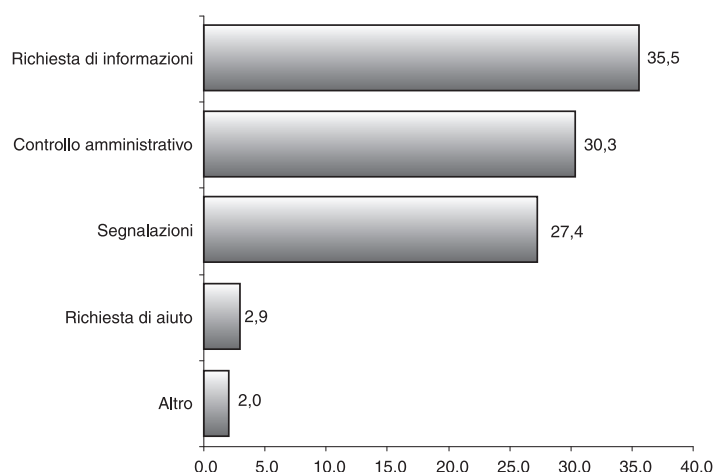
Tabella 3 - Cittadini che si sono rivolti alla Polizia Municipale in Emilia-Romagna per sesso, età, titolo di studio e ampiezza del comune di residenza (per cento persone).

	CONTATTO CON LA PM		
	Si	No	Non sa
SESSO			
Uomo	67,2	28,0	4,8
Donna	57,3	37,5	5,2
ETÀ			
15-17 anni	44,2	51,9	3,8
18-24 anni	53,7	42,3	4,0
25-34 anni	67,5	26,8	5,7
35-54 anni	68,2	27,1	4,7
55-65 anni	62,0	33,1	4,9
66 e più anni	52,0	42,4	5,6
TITOLO DI STUDIO			
Laurea	69,9	24,0	6,1
Diploma di scuola media superiore	65,6	30,0	4,5
Licenza media inferiore	61,4	33,9	4,7
Scuola elementare	50,7	43,0	6,3
AMPIEZZA DEL COMUNE			
Fino a 5.000	64,8	30,6	4,7
5.001-10.000	60,1	33,8	6,2
10.001-20.000	63,5	32,1	4,4
Oltre 20.000	62,0	32,1	5,9
Capoluoghi	61,7	33,8	4,5
TOTALE	62,1	32,9	5,0
N =	1.243	659	100

Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

Dicevamo che gli operatori di Polizia Municipale oggi sono chiamati ad occuparsi di diversi aspetti della vita dei cittadini. Infatti, i cittadini si sono rivolti ad essi per svariate ragioni, a dimostrazione di quanto ormai sia diffusa nella cittadinanza l'idea del nuovo ruolo che oggi la Polizia Municipale è chiamata a svolgere nelle nostre comunità. Le richieste infatti vanno dalle semplici richieste di informazioni alla notificazione di un atto, dalla contestazione di una multa alla denuncia di un reato fino alla richiesta di soccorso. Abbiamo deciso di riunire questa miriade di bisogni espressi dalla cittadinanza in quattro diverse aree coerenti al loro interno, che in qualche modo identificassero le principali istanze indirizzate dai cittadini nei confronti della Polizia Municipale (v. grafico 5). È emerso così che le richieste di informazioni sono i principali bisogni espressi della cittadinanza nei riguardi della Polizia Municipale. Più di un terzo dei cittadini infatti si sono rivolti ad un operatore di Polizia Municipale per chiedere informazioni stradali o che concernevano la viabilità all'interno del comune. Segue, a poca distanza, un gruppo di bisogni dovuti ad esigenze amministrative: notificazione di atti, controlli di residenza, contestazione di una multa, ecc. Una quota ancora consistente di cittadini (27,4%) invece si è rivolta agli operatori di Polizia Municipale per segnalare problemi di vivibilità presenti nel comune o negli spazi di vita quotidiana: dai fenomeni di inciviltà ai problemi di manutenzione dello spazio pubblico, dai rumori molesti fino ai problemi con i vicini di casa o per chiedere un controllo su persone sospette. Infine, un ultimo aspetto riguarda le richieste di aiuto dopo avere subito un'aggressione per strada o dopo essere stato molestato. Questo aspetto interessa per la verità solo una piccola parte di persone, pari al 3% della cittadinanza.

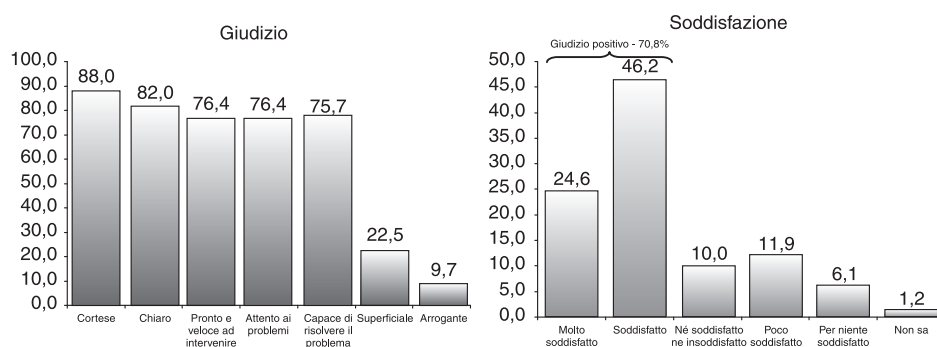
Grafico 5 - Motivi per cui i cittadini si sono rivolti alla Polizia Municipale in Emilia-Romagna (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

Dall'indagine Doxa emerge un giudizio estremamente positivo da parte dei cittadini riguardo agli operatori di Polizia Municipale con cui sono venuti in contatto (v. grafico 6). La maggioranza di essi infatti li ha giudicati cortesi e chiari nel rispondere alle loro richieste, pronti ad intervenire per risolvere i problemi oltre che attenti e capaci nel risolverli. Al contrario, solo una minoranza di cittadini li ha giudicati arroganti o superficiali nel farsi carico dei loro problemi. La soddisfazione verso gli operatori di Polizia Municipale si direbbe quindi molto elevata nella nostra regione, essendo infatti circa tre cittadini su quattro ad avere avuto una gratificazione nel contattarli (70,8%).

Grafico 6 - Giudizio espresso sull'operatore di Polizia Municipale con cui ci si è relazionati e grado di soddisfazione per il suo comportamento (per cento persone).



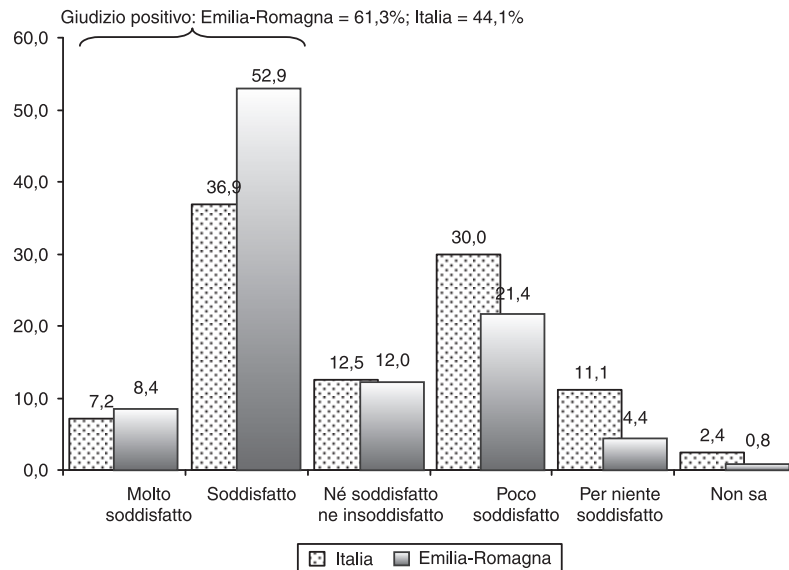
Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

L'elevato grado di soddisfazione espresso dai cittadini della nostra regione per la Polizia Municipale non riguarda solo i singoli operatori, ma si estende anche all'intera istituzione ed è superiore a quella manifestata dalla media degli italiani. In Emilia-Romagna, infatti, si dicono pienamente soddisfatti dell'operato della Polizia Municipale nel proprio comune circa due cittadini su tre (61,3%) mentre a livello nazionale sono meno di uno su due (44,1%) (v. grafico 7).

Una soddisfazione maggiore si registra soprattutto tra le donne, i meno istruiti, i giovanissimi o tra le persone anziane e nei comuni di medie dimensioni (dai 5 ai 20 mila abitanti) ma in genere l'apprezzabilità nei confronti del lavoro svolto dalla Polizia Municipale nella nostra regione è molto alto come si diceva e supera abbondantemente la media italiana.

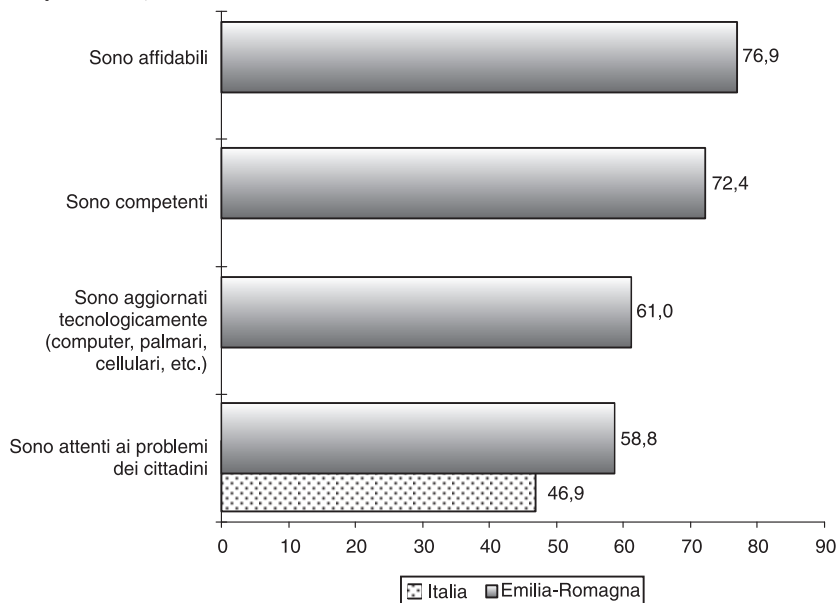
L'elevata soddisfazione per i servizi erogati della Polizia Municipale nella nostra regione dipende sicuramente dall'immagine positiva che a quanto pare gli operatori riescono a trasmettere ai cittadini. Vi è infatti un consenso elevatissimo nella cittadinanza nel considerarli affidabili e competenti, oltre che sensibili ed attrezzati nell'affrontare i loro problemi (v. grafico 8).

Grafico 7 - Soddisfazione per l'attività della Polizia Municipale in Italia e in Emilia-Romagna (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa. Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

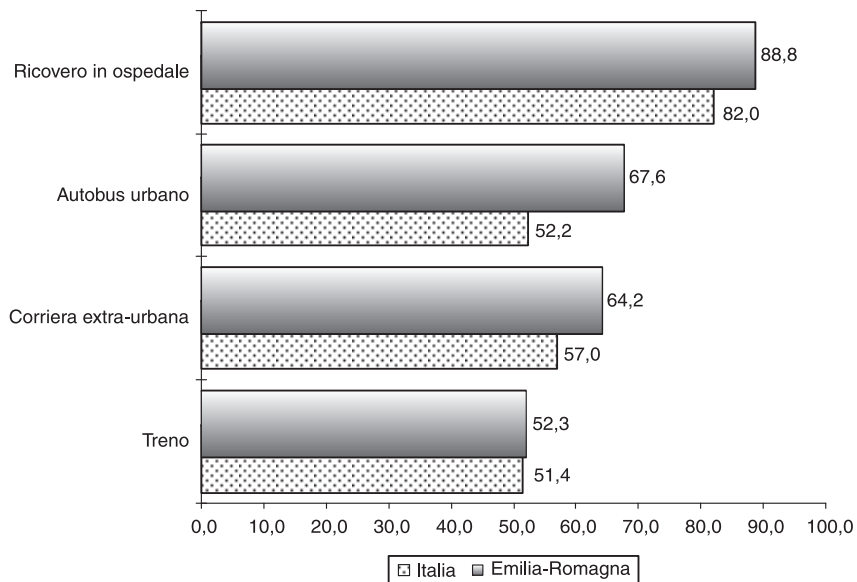
Grafico 8 - Giudizi sulla Polizia Municipale in Italia e in Emilia-Romagna (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

La maggiore soddisfazione verso i servizi pubblici che caratterizza i cittadini dell'Emilia-Romagna è un aspetto che viene segnalato spesso anche da altri istituti di ricerca e non solo da Doxa. L'Istat, per esempio, nell'indagine annuale sugli aspetti della vita quotidiana, pone ormai dal 1993 l'Emilia-Romagna come una delle regioni italiane con il maggiore senso di soddisfazione da parte dei cittadini verso i servizi erogati dalle amministrazioni locali. Nell'ultima indagine, ad esempio, circa nove persone su dieci si ritenevano soddisfatti per i servizi sanitari e due su tre per i servizi degli autobus sia urbani che extra urbani, mentre il grado di soddisfazione verso i servizi ferroviari era fra i più bassi tra quelli considerati e simile a quello medio (circa un cittadino su due si riteneva soddisfatto di questo servizio) (v. grafico 9). Questa maggiore soddisfazione per i servizi da parte dei cittadini si spiega evidentemente con il maggiore rendimento delle istituzioni che caratterizza la nostra regione, aspetto questo messo in evidenza da numerose ricerche che si sono occupate della tradizione civica nelle regioni italiane, elemento quest'ultimo a sua volta necessario per il buon funzionamento delle istituzioni stesse (Putnam, 1993; Cartocci, 2007). Sempre dai dati dell'Istat emerge per esempio che per tutti i servizi analizzati i tempi di attesa nella regione Emilia-Romagna sono di gran lunga inferiori di quelli registrati a livello nazionale, così come sono molte meno le difficoltà che i cittadini incontrano sul territorio nel raggiungerli (Istat, 2008).

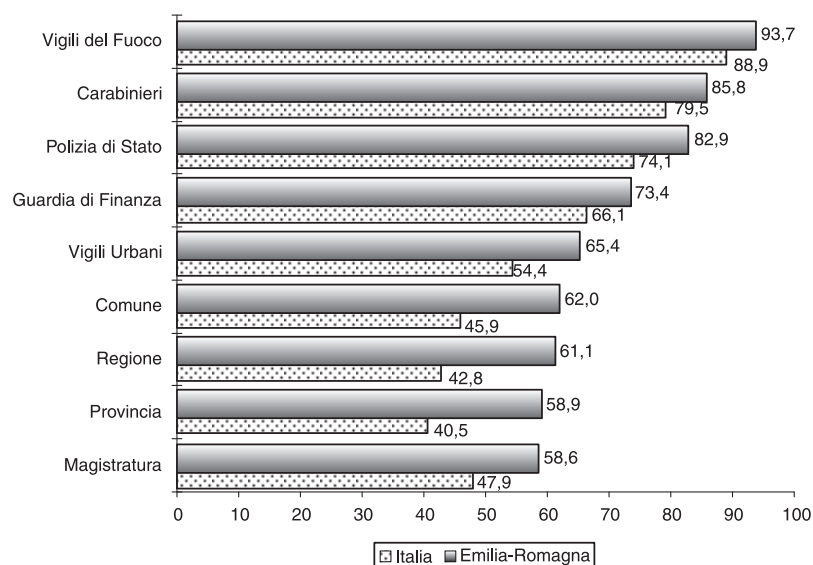
Grafico 9 - Percentuale di cittadini soddisfatti per alcuni servizi in Italia e in Emilia-Romagna. Anno 2007 (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Istat, Indagine sugli aspetti della vita quotidiana. Anno 2007.

I dati Doxa – seppur limitati alla sola Polizia Locale – quindi confermano il rapporto positivo, già riscontrato in altre ricerche, che esiste nella nostra regione tra i cittadini e le istituzioni. Si spiega anche così l’elevato grado di fiducia che i nostri corregionali esprimono nelle istituzioni, compresa la Polizia Locale. Se infatti si osserva il grafico 10, vediamo che l’Emilia-Romagna esprime un livello di fiducia molto maggiore della media italiana. L’aspetto più interessante che però emerge osservando il grafico è che gli scarti maggiori in termini di fiducia rispetto alla media si registrano proprio per le istituzioni locali mentre si riducono per le istituzioni nazionali. Le Province e la Regione per esempio nella nostra regione riscuotono circa 20 punti percentuali in più in termini di fiducia rispetto alla media italiana, i Comuni 16 punti in più mentre la Polizia Locale 11 punti percentuali in più. La Polizia Locale, l’istituzione che qui più ci interessa, registra nella nostra regione circa due terzi di consensi in termini di fiducia mentre a livello nazionale poco più del 50%.

Grafico 10 - Fiducia nelle istituzioni in Italia e in Emilia-Romagna (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

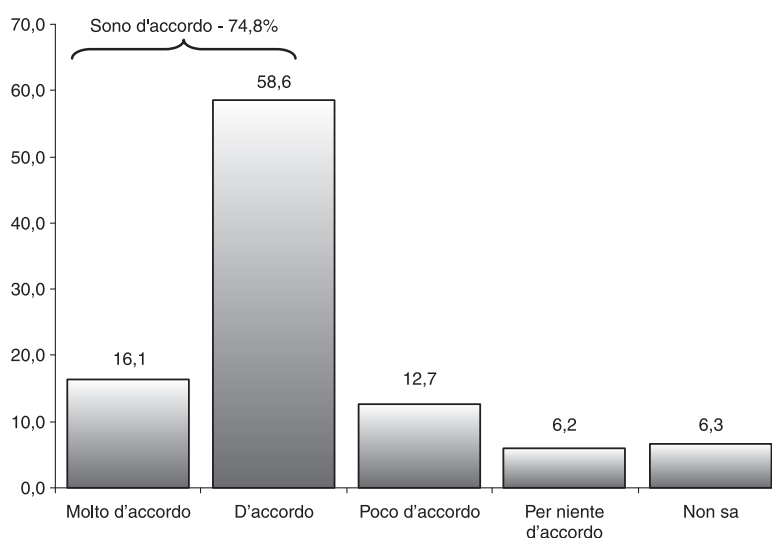
4. Conclusioni

In una nota filastrocca, Gianni Rodari descriveva il vigile urbano come una persona forte e paziente, in grado di disciplinare il traffico addirittura con un'alzata di guanti³. L'anno in cui Rodari scrisse questa filastrocca era il 1960, in un'Italia all'apice del suo "miracolo economico" ma nonostante tutto ancora ordinata e tranquilla e in cui continuavano a prevalere i tradizionali modelli sociali che l'avevano caratterizzata nei decenni precedenti. Un'Italia quella che iniziava a

godersi il suo benessere economico con le gite fuori porta in Cinquecento o al mare con la famiglia, come alcuni ebbero a dire. Sappiamo tutti che di lì a poco il nostro paese sarebbe profondamente cambiato, sarebbe cambiata la società nella sua struttura e con essa si sarebbero affacciati nuovi problemi all'orizzonte. Questi cambiamenti, come è noto, hanno subito una brusca accelerazione negli ultimi vent'anni: la popolazione è aumentata, l'Italia è diventato uno dei paesi europei più attrattivi per i flussi migratori, nei contesti urbani il traffico è cresciuto in termini esponenziali, è emerso, infine, il tema della cosiddetta microcriminalità e dell'insicurezza dei cittadini.

Il vigile urbano è stato investito in pieno da queste trasformazioni avvenute nella società, a partire dal nome che, come è ormai noto a tutti, non è più vigile urbano, ma agente di Polizia Locale. A causa di questi cambiamenti, negli anni infatti l'agente di Polizia Locale è diventato – per necessità e dunque per legge – uno specialista in tante materie diverse, come l'infortunistica stradale, la polizia edilizia, la polizia commerciale, la polizia amministrativa, la polizia ambientale, la mobilità ed il traffico. Oggi è anche agente di pubblica sicurezza o di polizia giudiziaria per cui deve anche prevenire o contrastare i reati. La figura del vigile che controlla il traffico e eleva le multe – come macchiettisticamente faceva Alberto Sordi in un noto film di Zampa – è ormai un'immagine superata. E di questa trasformazione i cittadini dell'Emilia-Romagna pare che ne siano ampiamente consapevoli: vi è infatti un consenso quasi unanime sul fatto che gli operatori di Polizia Locale oggi hanno maggiori responsabilità che in passato e che il loro lavoro è diventato molto più complicato di prima (v. grafico 11).

Grafico 11 - Percentuale di cittadini in Emilia-Romagna che sono d'accordo sul fatto che gli operatori di Polizia Locale oggi hanno più responsabilità e che il loro lavoro è diventato più complicato (per cento persone).



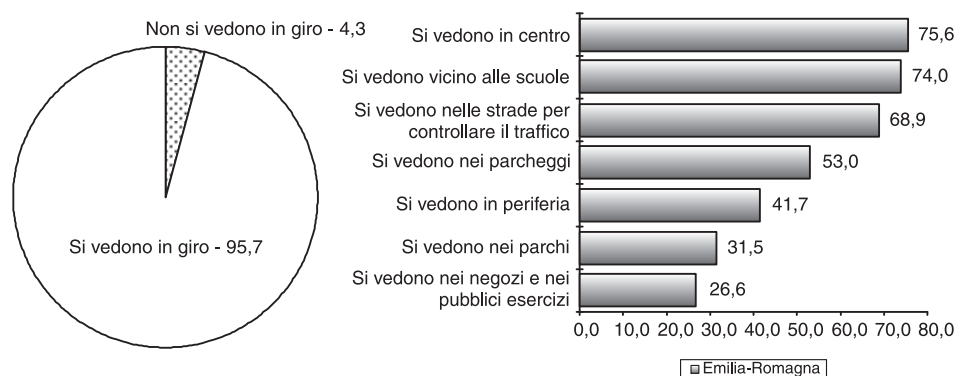
Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

Di fronte a questa nuova realtà, le attese da parte dei cittadini verso la Polizia Locale oggi sono dunque alte ma, come abbiamo appena visto, è cresciuta anche la consapevolezza del ruolo che essa ha e delle difficoltà che gli operatori incontrano nel lavoro quotidiano.

Dai dati Doxa è emerso che i giudizi espressi dai cittadini sull'operato della Polizia Municipale nella nostra regione sono molto positivi, soprattutto quando questi giudizi vengono confrontati con quelli rilevati a livello nazionale. Molti cittadini emiliano-romagnoli infatti riconoscono agli operatori affidabilità e competenza oltre che sensibilità verso i loro problemi e la soddisfazione complessiva verso il servizio ricevuto è, come abbiamo visto, molto buona.

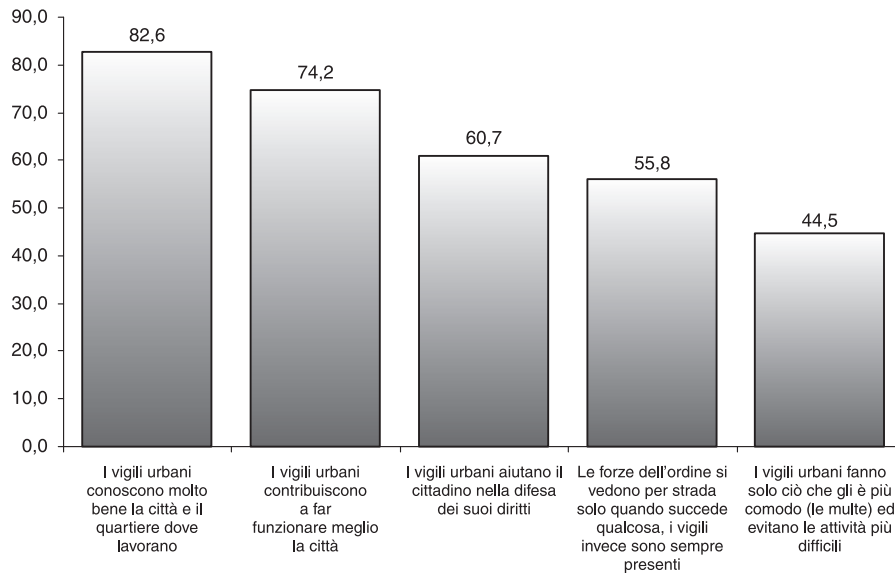
L'aspetto che ci sembra più interessante da segnalare in queste conclusioni è l'elevata visibilità sul territorio della Polizia Municipale nella percezione dei cittadini. Tra i cittadini infatti c'è un consenso quasi unanime nel dire che gli operatori di Polizia Municipale si vedono frequentemente nel territorio della nostra regione a controllare strade, parchi, scuole e, naturalmente, il traffico (v. grafico 12). Si spiega anche così perché un numero elevatissimo di cittadini (l'82,6%) riconosce agli operatori di Polizia Municipale una buona conoscenza del territorio (il quartiere, la città, ecc.) e pensa che – a differenza delle forze dell'ordine che, secondo il loro parere, si vedono per le strade solo raramente – siano sempre presenti, rendendo in questo modo le città più sicure e ordinate (v. grafico 13). In conclusione si direbbe che dai cittadini la Polizia Municipale – attraverso la capacità che essa ha avuto di radicarsi nel territorio – sia percepita come vicina alle loro esigenze, andando incontro a quel bisogno di sicurezza che essi esprimono e che è emerso anche dall'indagine Doxa.

Grafico 12 - Visibilità della Polizia Municipale sul territorio (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

Grafico 13 – Opinioni sulla Polizia Municipale in EmiliaRomagna (per cento persone).



Fonte: Elaborazione Regione Emilia-Romagna su dati Doxa, Indagine sulla Polizia Municipale. Anno 2007.

Note al capitolo 3

¹ Doxa è un noto ente di ricerca con sede a Milano che conduce indagini sull'opinione pubblica e ricerche sociali e di mercato.

² L'analisi dei gruppi (o Cluster analysis) viene utilizzata per classificare i rispondenti in gruppi omogenei detti clusters. L'obiettivo di questa analisi è classificare le unità statistiche (individui) in gruppi omogenei in base alle variabili considerate. All'interno del gruppo le unità dovrebbero essere omogenee. Per un approfondimento di questo tipo di analisi si rimanda a Bolasco (1999).

³ Recita la filastrocca: "Chi è più forte del vigile urbano? Ferma i tram con una mano. Con un dito, calmo e sereno, tiene indietro un autotreno: cento motori scalpitanti li mette a cuccia alzando i guanti. Sempre in croce in mezzo al bacca-no chi è più paziente del vigile urbano?" (Rodari, 1960).

Parte II

POLITICHE E PROGETTI PER LA VALORIZZAZIONE DELLA POLIZIA LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA



Capitolo 1

LA LEGGE REGIONALE 24/2003 E I CONTRIBUTI REGIONALI



La Legge Regionale 24/2003 e i contributi regionali

di Gian Luca Albertazzi

1. Premessa

“Lo scoglio più duro da superare è quello di far capire che la Polizia Municipale ha compiti e servizi che non possono essere parificati ai compiti degli altri uffici comunali. Le risorse messe a disposizione dagli amministratori sono sempre più scarse a fronte di pretese sempre maggiori per andare incontro alle continue richieste dei cittadini, soprattutto nei piccoli comuni come questo.” Questo scriveva un agente di Polizia Locale di un piccolo comune della nostra regione, a corredo della risposta ad un questionario sulla Polizia Municipale, quasi a lanciare un grido di aiuto. *“Queste poche righe, non bastano a far capire i tantissimi problemi che quotidianamente siamo costretti ad affrontare, senza nessun aiuto da parte di nessuno. Il disagio e l'approssimazione con cui siamo costretti ad operare, in alcuni casi per mancanza di mezzi, ci espongono personalmente a rischi che nulla e nessuno ci ripaga, se non il desiderio di cercare di fare nel modo migliore il nostro lavoro. Ma alla lunga ci si chiede se non è meglio fare come altri dipendenti: tirare a sera; anche perché alla fine dell'anno la soddisfazione è ben poca. Scusate lo sfogo!”*.

Siamo agli inizi del 2001 e la tensione nelle polizie locali tra il desiderio di innovazione e crescita ed un moderno assetto normativo istituzionale è al massimo. La L.R. 3/1999 aveva dato un importante segnale di cambiamento e di discontinuità rispetto al passato, ma si era limitata a gettare solo alcune basi, senza prefigurare un vero e proprio sistema integrato di sicurezza moderno ed efficiente, che cogliesse tutte le opportunità legate ad una Polizia Locale dinamica, efficace e portatrice dei valori del Codice Europeo di etica per la polizia. Mancava, infatti, un'architettura normativa in grado di dare risposte alle numerose istanze che giungevano alla Regione dai territori.

Qui vanno ricercate le origini della L.R. 24/2003 che, oltre a costituire uno strumento normativo tradizionalmente inteso, rappresenta una vera e propria visione della sicurezza in Emilia-Romagna per il futuro.

Ma quando sarà questo prossimo futuro? In quale anno possiamo collocare un ideale punto di arrivo rispetto al completo dispiegamento degli effetti attesi della L.R. 24/2003? Fissando un limite temporale, questo non può che essere il 2015. Infatti, sulla scorta dell'esperienza sino ad oggi maturata ed ipotizzando uno sviluppo analogo a quello sin qui riscontrato, è ragionevole collocare nel 2015 il traguardo di questo processo ancora in corso.

2. Il percorso normativo che porta alla L.R. 24/2003

Parlare di ulteriori anni per il raggiungimento della piena applicazione della L.R. 24/2003 non è un'idea così fantasiosa. Non a caso oggi, a sei anni dalla sua entrata in vigore, è ancora attuale, anzi è indicata da molti come un fondamentale riferimento per chi in Emilia-Romagna si occupa di sicurezza e Polizia Locale.

Gli aspetti di novità più rilevanti riguardano sia la prima parte, che si concentra sulla realizzazione di un sistema integrato di sicurezza, sia la seconda che si focalizza sulla creazione di un sistema di Polizia Locale strutturato ed organizzato.

Su entrambi i versanti gli elementi innovativi sono molteplici.

Sul fronte della sicurezza si segnalano: il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa; gli interventi a favore delle vittime di reato; la disciplina del volontariato per la sicurezza; i referenti per la sicurezza e le agenzie private di vigilanza.

In relazione invece al tema della Polizia Locale sono tre i capisaldi su cui si regge l'intero sistema: la riorganizzazione strutturale dei corpi e dei servizi; lo stretto raccordo tra la Giunta Regionale ed il sistema delle Autonomie Locali nel governo del sistema ed un efficace impianto di contribuzione e cofinanziamento dello sviluppo delle strutture.

Ovviamente a questi elementi vanno associate anche altre azioni che, sebbene meno innovative, costituiscono cardini fondamentali dello sviluppo del sistema. Esse hanno contribuito in modo determinante a sostanziare la L.R. 24/2003:

- lo sviluppo della Scuola regionale di Polizia Locale (oggi interregionale);
- l'implementazione di infrastrutture tecnologiche all'avanguardia;
- la nuova centralità rivestita dal Comitato Tecnico di Polizia Locale;
- la strutturazione organizzativa di un'area Polizia Locale inserita nel Servizio politiche per la sicurezza della Presidenza della Giunta regionale.

Se da un lato questo lavoro rivela il proposito della Regione di offrire risposte concrete alla domanda di sicurezza della comunità, non meno importante è l'intento di dare riscontro alle tante richieste degli addetti ai lavori, qui rappresentate con le poche righe – sopra riportate – di sfogo di un operatore e che costituiscono un motore importante della sicurezza sul territorio.

Inoltre va ricordato che ogni operatore, tolta l'uniforme della Polizia Locale, è un cittadino tra altri cittadini, un membro della comunità emiliano-romagnola che desidera, prima ancora che condizioni di lavoro vantaggiose, un'ordinata e civile convivenza con le altre persone e che ambisce ad un futuro migliore in termini di vivibilità del territorio e, complessivamente, di qualità della vita.

Rispetto al futuro delle Polizie Locali, quali ipotesi possiamo allora avanzare? Quali obiettivi si pone la Regione con l'applicazione sempre più capillare della legge sulla Polizia Locale? Quale scenario avremo davanti nel 2015?

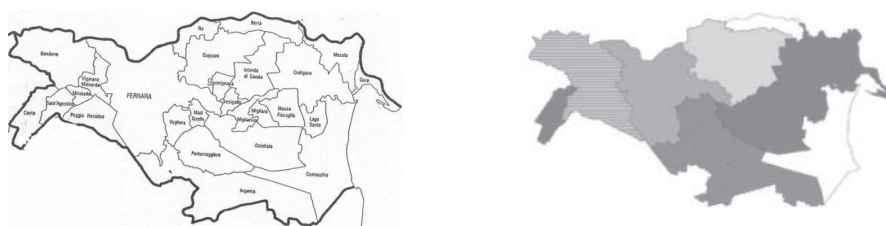
L'Emilia-Romagna è composta da 348 comuni (compresi i 7 comuni dell'Alta Val Marecchia entrati recentemente a far parte della Regione). In un passato

non troppo lontano ogni comune disponeva di una propria Polizia Municipale mentre oggi, per effetto del diffondersi delle forme associative tra enti (unioni, comunità montane, associazioni tra comuni) le strutture sono circa 140. Proseguendo nella direzione intrapresa in questi anni, nel 2015 le strutture di Polizia Locale dovranno essere indicativamente 60. Saranno caratterizzate da non meno di 30 addetti, salvo qualche rara eccezione, per lo più rappresentata da alcuni contesti montani. Il numero di operatori dovrà essere all'incirca di 4.500 unità e comunque in linea con gli standard fissati dalla Regione, rispettando una media, tra comuni grandi e piccoli, superiore ad un addetto ogni mille abitanti. Al di là di quelle che saranno le attività principalmente svolte in ogni singolo territorio, la capillarità della presenza ed un forte orientamento alla prossimità dovranno essere gli elementi caratterizzanti delle polizie locali. Pur mantenendo un forte radicamento con le amministrazioni locali di riferimento, il sistema regionale dovrà essere in grado di mettere in rete tutte le strutture, sfruttando piattaforme comuni di comunicazione (radio e informatiche), cultura e formazione di base nonché stili operativi comuni da Piacenza sino a Rimini. Ancora, dovrà essere garantito un raccordo sempre più stretto con le altre strutture regionali deputate a gestire le emergenze: Protezione Civile e 118.

3. La Polizia Locale oggi secondo la legge regionale

In pochi anni, come abbiamo visto, molto lavoro è stato fatto. Osservando le mappe che riportano le strutture di Polizia Municipale, si vede come, in quasi tutte le province, tali strutture abbiano superato i confini amministrativi dei singoli comuni di appartenenza. Le due figure sottostanti mostrano in maniera esemplare questo fenomeno. L'esempio specifico è riferito alla provincia di Ferrara: la stragrande maggioranza dei comuni in essa ricompresi può contare su corpi intercomunali di Polizia Municipale.

Figura 1 - Corpi intercomunali di Polizia Municipale nella provincia di Ferrara. Anno 2010.



In un territorio come il nostro, dove oltre il 50% dei comuni ha meno di 5.000 abitanti, l'organizzazione tradizionale delle strutture di Polizia Locale evidenziava da anni una inefficiente allocazione delle risorse che, al di là della buona volontà di tantissimi operatori, non era in grado di reggere al cambiamento av-

venuto nella nostra società negli ultimi anni. Gli studi di fattibilità di corpi intercomunali di Polizia Municipale hanno evidenziato in più casi come il personale di piccoli comuni, sebbene motivato sul piano professionale, fosse costretto a dedicare oltre il settanta per cento del proprio tempo a pratiche amministrative di routine o fosse spesso impossibilitato ad effettuare forme di controllo del territorio strutturate per mancanza di colleghi con cui organizzare le attività o di strumentazioni per effettuare i servizi.

La riduzione del numero delle strutture attraverso l'accorpamento di più comandi ha permesso una razionalizzazione delle risorse e di conseguenza ha consentito di erogare un maggior numero di servizi e di incrementarne in modo sensibile la qualità. Va tuttavia rilevato che non si tratta di una mera realizzazione di economie di scala o di contenimento di costi, bensì della diffusione di un nuovo stile organizzativo: uno stile concreto ed orientato al radicamento all'interno delle comunità.

Un primo esempio è rappresentato dall'incremento del numero di ore di servizio erogate, in passato concentrato principalmente nella fascia compresa tra le 7 e le 13 e che oggi è esteso sempre più dalle 7 fino alle 19. Anche i turni a copertura delle ore serali, ossia quelli fino all'una di notte, sono aumentati in maniera sensibile, ampliando il presidio del territorio oltre limiti difficilmente ipotizzabili solo in un recente passato. Le strutture intercomunali, e quindi di dimensioni maggiori, possono oggi dare risposte alla collettività non solo nella prima parte della giornata. Un cittadino in difficoltà, che sia rimasto coinvolto in un incidente stradale, o sia vittima di un evento criminoso, che abbia bisogno di informazioni o anche solo di rassicurazione può oggi contare su una effettiva presenza della Polizia Locale. Essa, va ricordato, è sempre di più, nella nostra Regione, la polizia dell'ultimo miglio, quella che, per disponibilità e vocazione, vuole proporsi come facilmente accessibile ai cittadini.

Altro esempio è costituito dalla specializzazione del personale rispetto ai temi trattati dalla Polizia Locale. Nelle realtà più piccole, come è facile immaginare, gli agenti e gli ufficiali devono occuparsi di tante attività senza avere il tempo di approfondire e migliorare la propria capacità operativa. Nell'ambito delle nuove strutture aggregate, i numeri in gioco consentono la creazione di nuclei in grado di affrontare anche le situazioni più difficili o delicate.

Un altro esempio ancora è dato dalla implementazione di strumentazioni tecnologiche fortemente innovative e sofisticate che, in realtà di piccole dimensioni, non avrebbero ragion d'essere. Il nuovo assetto ha infatti consentito una intensa modernizzazione tecnologica delle strutture che possono contare oggi di centrali operative moderne, sistemi di comunicazione e prodotti informatici innovativi. Tanti dettagli di questi cambiamenti sono stati descritti nella prima parte di questo lavoro.

Sempre con riferimento alla figura 1, si può notare come il processo di aggregazione si sia diffuso con maggiore intensità in alcune aree piuttosto che altre. I problemi prevalenti sono stati registrati nelle zone montane ed in alcune aree della pianura caratterizzate da comuni di piccolissime dimensioni. In queste aree

permane una maggioranza di comuni che non hanno ritenuto dare vita a corpi o servizi intercomunali e che quindi erogano servizi sottodimensionati rispetto alle reali potenzialità.

Non che i problemi in quelle aree non si facciano sentire. Anzi, per effetto delle recenti tensioni economiche, molte persone, specie appartenenti alle fasce meno ricche della popolazione, hanno trasferito la loro residenza in quei comuni. Si tratta di un territorio che ha recentemente conosciuto un forte insediamento di cittadini extracomunitari, spesso portatori di abitudini e culture diverse da quelle dei residenti autoctoni, con cui non di rado sorgono conflitti. In questi luoghi il ruolo della Polizia Municipale è oggi più necessario che mai. La funzione – propria della Polizia Locale – di regolatrice della vita di tutti i giorni nello spazio pubblico, sia delle città che nel territorio circostante, e in generale della vita sociale, costituisce un supporto fondamentale a garantire la tranquillità in zone abituate per anni ad una sostanziale immutabilità degli stili di vita.

A questo si aggiunga che, sempre più spesso, puntando sul minore presidio del territorio, in queste zone trovano insediamento gruppi criminali provenienti da altre regioni, che poi pongono in essere i loro traffici nelle grandi città. Si aggiunga anche che in alcune zone montane si registrano, dopo anni, casi di abigeato. Il furto di bestiame cagiona a quei territori, alla ricerca di maggiore solidità economica, danni consistenti. Un fenomeno criminoso che vede impegnate le polizie nazionali, ma che può essere fronteggiato efficacemente anche con una Polizia Locale presente sul territorio ed in grado di approntare un sistema informativo capillare, che solo chi vive quotidianamente il territorio è in grado di garantire.

Per favorire lo sviluppo di corpi aggregati anche in queste aree non bastano le risorse finanziarie, è necessario che si diffonda ovunque quella cultura professionale che sempre di più caratterizza oggi il resto del nostro territorio.

La Regione ha molto investito in questi ultimi anni, sia in termini finanziari che di infrastrutture. Si tratta di opportunità che solo in pochi casi sono state colte dai comuni delle aree appena descritte, sebbene tali risorse siano facilmente accessibili. Alcuni adducono motivazioni strutturali tipiche di territori montani o troppo frammentati dal punto di vista amministrativo. Classico esempio in tal senso è quello delle difficoltà di spostamento e comunicazione tra comuni che insistono su più vallate. Oggi tuttavia, attraverso le nuove tecnologie ed una revisione dei modelli organizzativi, sarebbe possibile, magari con connotazioni diverse a seconda del territorio, mettere più uffici in rete creando un unico punto di ricezione delle chiamate o di trattazione delle pratiche amministrative. In questo modo si libererebbe tempo per gli operatori e si potrebbe così ovviare all'inconveniente rappresentato da tempi di spostamento necessariamente più lunghi. Alcune esperienze interessanti si stanno sviluppando e dimostrano che è possibile costruire qualcosa di nuovo anche in aree sfavorite, ricordandoci che oggi più che le sole risorse economiche, a volte servono idee intelligenti.

4. I finanziamenti regionali. Entità e tipologie

Uno dei pilastri fondamentali dell'impianto prefigurato dalla L.R. 24/2003 è costituito dal sistema dei contributi per lo sviluppo delle polizie locali. La Regione ha concesso finanziamenti agli enti locali, privilegiando le forme associative:

1. per la promozione e l'istituzione di corpi di Polizia Locale a norma con gli standard fissati dalla Regione stessa, accordando contributi per investimenti fino al 70% delle spese ammissibili. Si tratta dei cosiddetti progetti per lo sviluppo di accordi di programma;
2. per la realizzazione di progetti volti alla qualificazione dei servizi, con priorità per quelli dove è costituito il corpo a norma della L.R. 24/2003, prevedendo erogazioni non superiori al 50% delle spese sostenute secondo criteri fissati in appositi bandi emanati periodicamente dalla Regione. Ci si riferisce ai cosiddetti contributi ordinari.

I contributi, di entrambe le tipologie, sono sempre stati erogati solo a fronte della presentazione di progetti strutturati di potenziamento delle strutture di Polizia Locale e non in caso di una mera richiesta finanziaria orientata all'acquisizione di strumentazioni più o meno compatibili con le attività svolte dagli enti.

Si è privilegiata la via della progettazione chiedendo agli enti di elaborare programmi di attività che rientrassero in determinati criteri atti ad orientare la crescita del sistema. Tra questi criteri, oltre al maggiore sostegno alle strutture intercomunali e a chi fosse in regola con gli standard regionali, si è privilegiato chi ha previsto specifiche attività formative volte alla crescita professionale del personale; attività di valutazione del lavoro svolto; collaborazioni effettive con soggetti interni agli enti e con soggetti esterni (volontariato, altre istituzioni, forze di polizia, ecc).

Nell'insieme la Regione ha erogato, per il periodo che dal 2004 si estende fino al 2013, contributi per un importo complessivo superiore a 18.000.000,00 Euro per il cofinanziamento di 205 progetti. Considerando anche le quote di cofinanziamento previste dai comuni, l'ammontare complessivo degli investimenti riconducibili ai contributi regionali è pari a quasi 30.000.000,00 Euro.

Entriamo nel dettaglio.

4.1 Contributi per la promozione e l'istituzione dei corpi di Polizia Locale. Gli accordi di Programma

Questa tipologia di contributi ha inteso sostenere gli enti che, intenzionati ad uniformarsi agli standard regionali, hanno adeguato i propri organici, ampliato la fascia di erogazione dei servizi e le dotazioni tecnologiche minime, secondo gli obiettivi fissati dalla deliberazione della Giunta regionale 1179/2004. Nel 2005 fu emanato un apposito bando, successivamente rinnovato nel 2008, per la presentazione di progetti volti alla promozione o istituzione di corpi di Polizia Locale da attuarsi mediante lo strumento dell'accordo di programma tra la Regione e gli Enti interessati.

A fronte dell'impegno ad adeguarsi agli standard, di dotarsi di strumentazioni tecnologicamente all'avanguardia, di adottare modalità operative improntate alla prossimità, gli enti hanno ottenuto dalla Regione un sostegno economico per gli investimenti necessari alla realizzazione delle attività. Sebbene significativo, il mero contributo regio-

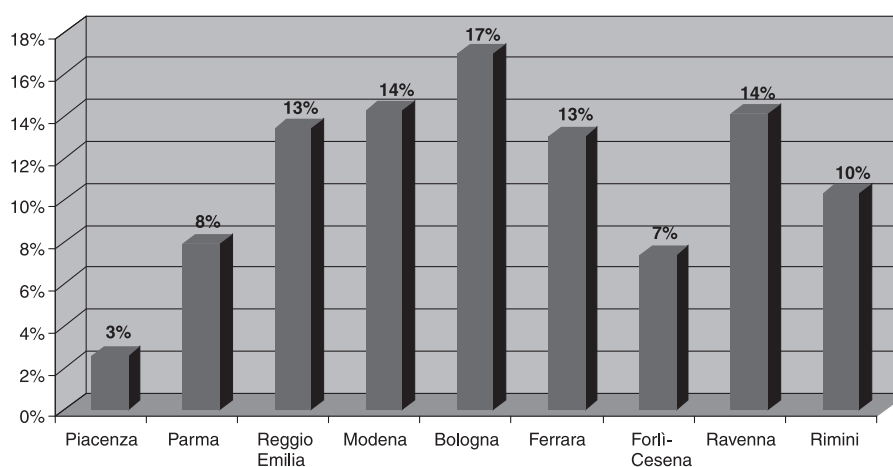
nale, da solo, non costituiva un elemento di per sé determinate per la realizzazione dei progetti di crescita. Anche perché una volta terminato il flusso di fondi regionali, gli enti avrebbero dovuto sostenere le strutture da soli. Questo testimonia come l'intervento regionale abbia costituito un primo incentivo all'avviamento dei nuovi corpi, ma i veri protagonisti sono stati i comuni che hanno saputo cogliere l'opportunità offerta per abbracciare il cambiamento.

Dal 2003 ad oggi sono stati sottoscritti 42 accordi di programma. I comuni singoli, capoluoghi e non, hanno siglato complessivamente 15 accordi. A questi si aggiungono 13 accordi sottoscritti da associazioni di comuni, 10 sono stati gli accordi sottoscritti con unioni, 3 con comunità montane ed uno con una provincia. Alcuni sono già giunti al completamento e gli altri si concluderanno entro il 2013.

Circa l'ammontare dei fondi erogati, la Regione ha stanziato oltre 12.500.000,00 Euro, e, unitamente alle risorse impiegate dagli enti locali, ha generato un indotto a favore della crescita della Polizia Locale dell'Emilia-Romagna superiore a 18.000.000,00 Euro. Con riferimento alle risorse destinate alle polizie locali, va considerato che, in verità, le risorse impegnate dai comuni sono state ben superiori a quanto sopra riportato. In molte realtà gli enti hanno infatti affiancato agli accordi di programma propri progetti di sviluppo, investendo risorse aggiuntive. Tra i casi più ricorrenti può essere citata, a titolo esemplificativo, la realizzazione o l'adattamento di edifici da utilizzarsi come sede della Polizia Locale: in questi casi i costi complessivi sono stati spesso sostenuti direttamente dagli enti. Si tratta di un'entità finanziaria difficilmente stimabile, ma che, senza dubbio, eleva in modo sensibile il flusso di investimenti a favore della crescita delle polizie locali.

Sempre in un'ottica finanziaria è interessante notare come le richieste di attivazione di accordi siano pervenute da tutte le province, sebbene con intensità differenti da territorio a territorio (v. grafico 1).

Grafico 1 - Accordi di Programma per la promozione e l'istituzione dei corpi di Polizia Locale in Emilia-Romagna per provincia. Situazione aggiornata al 31-12-2009 (per cento accordi).



Quasi tutte le Province superano il milione di Euro di contribuzione. Minori sono stati gli investimenti dove si è registrata una più ampia difficoltà nei comuni di creare corpi di Polizia Municipale aggregati (v. tabella 1).

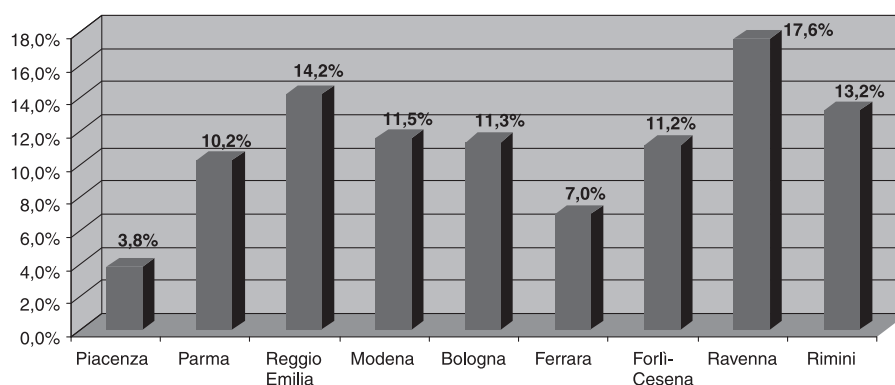
Tabella 1 - Contributi agli Enti Locali a seguito di Accordi di programma.

PROVINCIA	Regione Emilia-Romagna	Enti	Totale	
	Euro	Euro	Euro	%
Piacenza	327.600	140.400	468.000	3%
Parma	996.500	427.071	1.423.571	8%
Reggio Emilia	1.696.500	727.071	2.423.571	13%
Modena	1.800.750	771.750	2.572.500	14%
Bologna	2.144.100	918.900	3.063.000	17%
Ferrara	1.647.100	705.900	2.353.000	13%
Forlì-Cesena	930.300	398.700	1.329.000	7%
Ravenna	1.785.214	765.092	2.550.306	14%
Rimini	1.299.700	557.014	1.856.714	10%
Totale	12.627.764	5.411.899	18.039.663	100%

Tra le prerogative degli accordi era previsto, da parte degli enti, l'adeguamento agli standard minimi di personale. Si tratta in questo caso di un argomento assai delicato, poiché le politiche dei governi nazionali sono da tempo improntate ad un contenimento della spesa pubblica, incentrato sulla riduzione delle risorse umane operanti negli enti locali.

Nonostante i generalizzati blocchi alle assunzioni, il numero degli operatori ha tenuto, anzi è leggermente aumentato, probabilmente grazie agli sforzi dei comuni in materia di sicurezza. Complessivamente tra il 2003 ed il 2013 il personale dovrà subire un incremento pari a 529 unità. La ripartizione tra le nove province della regione è abbastanza omogenea (v. grafico 2).

Grafico 2 - Assunzione di personale prevista tra il 2003 e il 2013 in Emilia-Romagna per provincia (per cento assunzioni).



Da segnalare come nelle province dove sono stati stipulati un maggior numero di accordi si registrino situazioni sensibilmente differenti in quanto a numero

di nuove assunzioni. Nella provincia di Ferrara, ad esempio, la percentuale di assunzioni rispetto al numero di accordi è decisamente più bassa, sintomo che hanno aderito comuni sostanzialmente già vicini agli standard regionali.

Nella provincia di Ravenna, invece, a fronte dello stesso numero di accordi sottoscritti, la componente di nuove assunzioni previste è assai più elevata, segno che in quell'area è stato previsto un sensibile irrobustimento delle strutture (v. tabella 2).

Tabella 2 - Entità nuove assunzioni per adeguamento accordi di programma.

PROVINCIA	Accordi di Programma	Assunzioni	
	N.	N.	%
Piacenza	1	20	3,8%
Parma	3	54	10,2%
Reggio Emilia	6	75	14,2%
Modena	6	61	11,5%
Bologna	7	60	11,3%
Ferrara	6	37	7,0%
Forlì-Cesena	3	59	11,2%
Ravenna	6	93	17,6%
Rimini	4	70	13,2%
TOTALE	42	529	100,0%

Come sono stati utilizzati questi maggiori investimenti? Considerato che buona parte degli accordi sono tutt'ora in corso, un'analisi dettagliata delle destinazioni dei fondi erogati a seguito degli accordi di programma risulta ancora prematura. È tuttavia possibile segnalare alcuni aspetti rilevanti in grado di restituire al lettore il senso della destinazione delle risorse.

Nella stragrande maggioranza dei casi gli Enti hanno utilizzato gli accordi di programma per strutturare le rispettive organizzazioni. Quindi una significativa percentuale di finanziamenti è stata impiegata per la realizzazione o l'adeguamento delle sedi della Polizia Locale e delle centrali operative, per migliorare e rendere più accessibili i presidi e, in generale, per facilitare l'accesso da parte dei cittadini.

Segue l'acquisto di veicoli, secondo tre direttrici:

1. acquisto di uffici mobili, per migliorare l'operatività sul territorio, nei quartieri o nelle frazioni;
2. acquisizione di veicoli a due ruote – motoveicoli e ciclomotori – per migliorare la mobilità nei centri cittadini senza appesantire ulteriormente il traffico. Sempre in questo senso va segnalato l'acquisto in taluni casi di biciclette, una scelta che assume molteplici significati positivi: minore impatto ambientale, abbattimento dei costi e maggiore prossimità;
3. sostituzione e rotazione dei parchi veicoli con automezzi nuovi, meno inquinanti e più efficienti dal punto di vista dell'allocazione delle risorse economiche.

Un ulteriore filone, in ordine d'importanza, è costituito dall'ammodernamento dei sistemi di radiocomunicazione. Quasi tutte le strutture firmatarie di accordi hanno attivato la procedura di adesione al sistema R3 (Rete Radiomobile Re-

gionale a standard digitale Tetra) e conseguentemente hanno acquistato apparati radiotrasmittenti. Si tratta di un'operazione solo apparentemente di tipologia tecnologica o di sostituzione di dispositivi con altri: l'introduzione del nuovo sistema ha comportato una razionalizzazione delle attività ed una modernizzazione delle organizzazioni stesse. Lavorare per gruppi, potersi muovere con maggiore versatilità sul territorio, poter contare sulla trasmissione di contenuti digitali dalle sedi ai luoghi d'intervento, rappresenta un valore aggiunto che va ben oltre il valore di ogni singolo apparato.

L'acquisizione di strumenti ed apparati informatici innovativi costituisce un ulteriore settore d'investimento valorizzato dalle strutture. Programmi per la gestione delle attività, cartografie digitali, sistemi di localizzazione delle unità operative sono solo alcuni degli investimenti afferenti alle nuove tecnologie. Tra questi un riferimento particolare va indirizzato all'implementazione del sistema Ril.fe.de.ur. (di cui si darà conto più approfonditamente nel terzo capitolo), il *software* di nuova generazione realizzato dalla Regione Emilia-Romagna nell'ambito dei programmi di sviluppo del piano telematico regionale e cofinanziato dal Ministero per l'Innovazione Tecnologica. L'attivazione del sistema, giunto oggi alla sua maturità, è stato inserito da molti enti tra gli obiettivi di medio periodo, perseguendo tre finalità principali: progettare la gestione delle segnalazioni dei cittadini in una dimensione moderna e digitale, garantire un monitoraggio delle informazioni sull'andamento delle attività e fornire dati statistici alla Regione Emilia-Romagna per l'elaborazione di reportistiche su vasta scala nonché per consentire confronti con i dati sulla delittuosità.

Ancora, vanno aggiunte le acquisizioni di attrezzature ed opere di vario genere finalizzate agli obiettivi generali degli accordi.

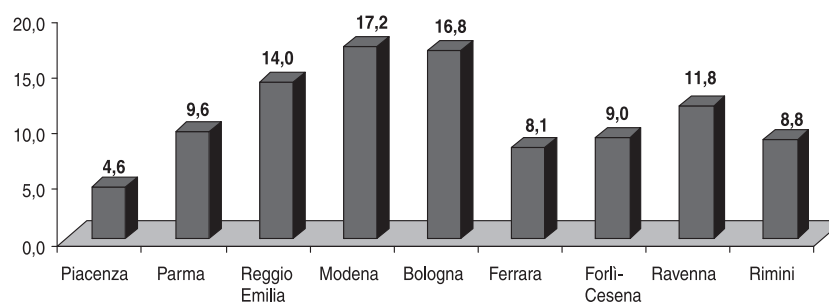
Giova infine ricordare che i comuni, contestualmente agli accordi, hanno programmato con risorse proprie, nella stragrande maggioranza dei casi, piani formativi strutturati, attività di monitoraggio e verifica delle attività svolte, piani di comunicazione rivolti ai cittadini riguardanti le nuove attività svolte, attività di addestramento all'uso dei vari dispositivi e attività di sperimentazione di nuovi modelli organizzativi.

4.2 I contributi ordinari periodici

Come abbiamo visto, i contributi a seguito di accordo di programma costituiscono un aspetto fondamentale dello sviluppo delle polizie locali nella nostra regione. Esiste poi un ulteriore filone di finanziamenti, ugualmente rilevante per gli enti: i contributi ordinari periodici. A partire dal 2004, ogni anno, la Regione ha emanato i bandi previsti dall'art. 15 della L.R. 24/2003 per la presentazione di progetti rivolti alle strutture di Polizia Locale interessate a presentare progetti specifici di qualificazione dei rispettivi servizi. Il sostegno economico accordato agli enti aggiudicatari dei bandi è fissato dalla Legge regionale nella misura del 50% delle spese definite ammissibili dai singoli bandi. Dal 2004 ad oggi sono pervenute agli uffici regionali 321 richieste di finanziamento. Di queste ne sono state ritenute ammissibili e dunque finanziabili 193, per un importo complessivo di oltre 5.500.000,00 Euro. Sommando le quote di cofinanziamento dei comuni, il valore dell'investimento a favore delle polizie locali ha sfiorato i 12 milioni di Euro.

Con riferimento ai territori provinciali, la distribuzione dei progetti che hanno raggiunto il punteggio necessario all'approvazione risulta sostanzialmente equilibrata, visto che i dati dei singoli territori non si discostano in maniera radicale gli uni dagli altri (v. grafico 3).

Grafico 3 - Distribuzione per provincia dei progetti finanziati con i contributi ordinari dal 2004 al 2009 (per cento progetti).



Le differenze riscontrabili sono in buona parte riconducibili ad elementi quali le dimensioni demografiche dei territori, la presenza di molti piccoli comuni e gli indici di associazionismo tra enti che caratterizzano ogni singola provincia. Ovviamente i territori maggiormente premiati sono quelli che meglio hanno saputo esprimere capacità progettuali in linea con quanto fissato dalla normativa regionale. Costituiscono elementi di valorizzazione: la costituzione di "Corpi" a norma con gli standard della L.R. 24/2003; l'associazionismo tra enti come previsto dalla L.R. 11/2001¹; la creazione di strutture intercomunali; la propensione alla collaborazione con soggetti esterni agli enti quali: il mondo del volontariato, le polizie nazionali, il mondo delle imprese; la realizzazione di articolati di sistemi di valutazione delle attività, ecc.

Tabella 3 - Progetti e contributi ordinari assegnati dalla Regione Emilia-Romagna nel periodo 2004-2009.

PROVINCIA	Progetti approvati	Spese ammissibili	Contributo erogato	%
Piacenza	8	534.230,00	256.925,36	4,6
Parma	17	1.138.361,57	537.938,62	9,6
Reggio Emilia	29	1.643.446,79	785.026,57	14,0
Modena	34	2.017.334,75	963.868,54	17,2
Bologna	33	1.962.577,23	940.452,79	16,8
Ferrara	15	953.052,68	450.921,09	8,1
Forlì-Cesena	17	1.047.670,00	504.432,32	9,0
Ravenna	22	1.390.226,20	661.857,55	11,8
Rimini	18	1.025.881,13	490.180,53	8,8
TOTALE	193	11.712.780,35	5.591.603,38	100,0

I progetti si sono concentrati principalmente sul tema del miglioramento del sistema degli interventi e dei controlli stradali (81 progetti su 193); molti si rivolgono al contra-

sto della guida in stato di ebbrezza, altri al controllo del rispetto di altre norme di comportamento stradale, fino alla implementazione di attività di rilevazione di incidenti stradali, in alcuni casi, con la contestuale acquisizione di strumentazione sanitaria quali defibrillatore e pulsossimetro. Altro tema su cui si è incentrato il lavoro delle polizie è quello della prossimità, su di essa si basano 44 progetti, evidenziando una rinnovata attenzione per i quartieri o le frazioni ed una valorizzazione del sistema Ril.fe.de.ur. Distinti da questi ultimi, ma ugualmente rivolti al controllo e alla presenza nelle aree urbane, vanno aggiunti 25 progetti incentrati sulla videosorveglianza del territorio, in parte riconducibili ai temi tipici della prossimità, tuttavia declinati in un'ottica di prevenzione situazionale attuata mediante questo tipo di strumenti tecnologici. Ancora, progetti di tutela del consumatore, di miglioramento delle infrastrutture per la risposta alle istanze dei cittadini, di tutela dell'ambiente e del territorio.

Gli acquisti hanno riguardato in primo luogo le attrezzature informatiche, che compaiono tra le voci principali in ben 78 progetti; seguono gli acquisti di veicoli in 77 casi, 40 acquisizioni di apparati radiotrasmettenti, nonché dispositivi quali etilometri e simili, centrali operative e rinnovo delle sedi, strumenti per il rilevamento dei falsi documentali, apparati di foto segnalamento, ecc.

5. Conclusioni

Sostanzialmente le polizie locali emiliano-romagnole sono oggi impegnate nello sviluppo di una mole di attività progettuali che non ha precedenti, sia per qualità che per quantità. Strumentazioni all'avanguardia, modelli operativi innovativi ed un sistema che riesce sempre di più e sempre meglio a fare rete. Sono queste le caratteristiche che cominciano a caratterizzare le strutture che operano sul territorio. La strada da percorrere è ancora molta e, sebbene la scadenza che abbiamo individuato nel 2015 appaia lontana, bisogna continuare con la massima determinazione e rivolgendo un'ulteriore attenzione alle realtà che mostrano ancora ampi margini di crescita: le strutture ancora distanti dagli standard minimi di servizio.

Si tratta nella stragrande maggioranza dei comandi che fanno capo ai piccoli comuni, specie montani. Le direzioni in cui operare per garantire la loro crescita dovranno essere sostanzialmente due: a) sostegno economico alle piccole realtà intenzionate ad associarsi; b) promozione presso gli amministratori ed i tecnici di questi enti di un nuovo approccio alla sicurezza ed all'attività di presidio del territorio da parte della Polizia Municipale.

Come ampiamente evidenziato, oggi siamo a metà di un percorso rispetto al quale il contributo di idee e di risorse, economiche e umane, che le amministrazioni locali saranno in grado di approntare sarà uno dei fattori decisivi per il suo pieno compimento.

Note al capitolo 1

¹ L.R. 26-4-2001 n. 11 “Disciplina delle forme associative e altre disposizioni in materia di enti locali”. Pubblicata nel B.U. Emilia-Romagna 27 aprile 2001, n. 55.

Capitolo 2

FORMAZIONE, INFRASTRUTTURE E NUOVE TECNOLOGIE PER LA POLIZIA LOCALE IN EMILIA-ROMAGNA



Formazione, infrastrutture e nuove tecnologie per la Polizia Locale in Emilia-Romagna

di Cosimo Braccesi, Gian Guido Nobili, Alberto Sola, Matilde Madrid Ciafardini

1. Premessa

Tecnologia, ma non solo. Città di giorno in giorno più complesse e cambiamenti sempre più rapidi. Studio, apprendimento, crescita delle organizzazioni e dei singoli, sono gli strumenti di cui disponiamo per tenere il passo, per essere in linea con i tempi, per essere membri di una comunità civile ed evoluta.

Sul fronte delle polizie locali, in passato, è stato fatto molto per assicurare una crescita tecnologica adeguata: informatizzazione delle strutture, acquisizione di nuovi strumenti. Se fino ad oggi ci si è concentrati sui dispositivi tecnologici e sulla loro applicazione nei vari contesti, la vera sfida del futuro è quella di organizzare sistemi, a rete, in grado di gestire, elaborare e condividere dati ed informazioni. La presenza sul territorio di polizie locali molto più strutturate che in passato non può prescindere da una gestione moderna dei dati, non tanto nell'ottica di una loro trattazione ordinata ed efficiente, ma per consentire risposte rapide ai cittadini e potenti strumenti di analisi e lettura del territorio. Solo in questo modo è possibile una programmazione efficace delle attività da parte di organizzazioni, quelle della Polizia Locale, che hanno perso le caratteristiche tipiche del passato e che si propongono come moderne ed efficaci.

È opinione diffusa che per fare un buon lavoro di Polizia Locale sia sufficiente stare sul territorio e controllarlo. Si tratta di un'affermazione vera solo in parte: conoscere e vivere la città è importante, ma gli stimoli che se ne traggono devono poter essere combinati con le opportunità offerte dalle tecnologie. Se, come si accennava, la sfida tecnologica del futuro si gioca sulla gestione e l'analisi di dati ed informazioni, nonché sulla loro trattazione in un contesto di rete, nella nostra Regione in questo ambito si sono fatti molti passi avanti. Ovviamente, le tecnologie sono importanti, ma, come abbiamo evidenziato nell'introduzione a questo volume, se non sono collegate ad una strategia e ad una politica di ampio respiro – ed anche alla capacità di prevedere il loro impatto nel medio e lungo periodo sul lavoro di polizia – perdono parte della loro importanza.

I progetti che presentiamo in dettaglio nei paragrafi successivi di questo capitolo raccolgono alcune delle iniziative più innovative sul piano tecnologico – nell'ottica che abbiamo appena descritto ed anche in ragione della loro trasferibilità – o

di rilevanza fondamentale, come la formazione della polizia. Si tratta di una selezione che rende l'idea, crediamo, di quanto si sta muovendo sul piano regionale, ma che sicuramente non rende piena giustizia alla enorme mole di lavoro svolta quotidianamente dalle polizie locali.

2. La Scuola interregionale e la sua qualificazione*

2.1 La Scuola interregionale di Polizia Locale

La Scuola interregionale di Polizia Locale viene costituita per iniziativa delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Liguria e del Comune di Modena nell'autunno 2008. Si tratta di una realtà unica nel panorama delle scuole di Polizia Locale. Lo è per le sue caratteristiche istituzionali, quella di una fondazione nata attraverso un processo legislativo che ha coinvolto in modo coordinato tre Consigli regionali, e lo è per le dimensioni: è la sola Scuola di Polizia Locale che abbia il compito istituzionale di formare e aggiornare oltre diecimila operatori.

Ciò che ha reso possibile la nascita di questa nuova realtà è stata la progressiva condivisione da parte delle tre Regioni di un comune percorso. Si tratta infatti di tre regioni impegnate già da molti anni nello sviluppo di nuove politiche di sicurezza urbana, sia singolarmente che assieme ad altre regioni, città e province nell'ambito del Forum italiano per la sicurezza urbana. Un percorso che le ha portate a valorizzare e riconoscere il ruolo centrale della Polizia Locale nelle politiche di sicurezza, com'è ampiamente testimoniato dalle rispettive legislazioni regionali, e a contribuire alla stesura di quello che è il vero e proprio documento di identità della Polizia Locale in Italia: la dichiarazione congiunta del 5 ottobre 2007 "La Polizia Locale oggi".

Inoltre la Scuola interregionale ha potuto beneficiare dell'esperienza accumulata dalla Scuola di Polizia Locale dell'Emilia-Romagna da cui ha ereditato il patrimonio di esperienza e la struttura tecnica. Un passaggio di consegne facilitato dalla già maturata propensione alla collaborazione con altre regioni di cui sono state prove tangibili sia il carattere aperto dell'albo formatori, sia le 3.800 ore di formazione realizzate al di fuori dell'Emilia-Romagna, di cui 2.000 in Toscana e 400 in Liguria. In definitiva una Scuola già sentita come patrimonio comune dalle tre Regioni prima ancora di diventare ciò che è adesso.

2.2 Dalla formazione tecnico-professionale alla formazione al ruolo

Costituire una Scuola interregionale di Polizia Locale non significa soltanto mettere in comune una sede, un apparato tecnico, un albo docenti e una buona esperienza formativa, che è già molto, ma vuol dire, soprattutto, costruire un progetto comune di formazione per gli operatori di Polizia Locale delle tre regioni. E non solo un progetto comune di formazione tecnico-professionale, ma anche un progetto comune di formazione al ruolo. Insomma non solo un sapere e un saper fare, ma anche un saper essere.

* Questo paragrafo è stato scritto da Cosimo Braccesi.

Ma per formare al ruolo, o per dir meglio per contribuire attraverso l'attività della Scuola alla formazione al ruolo, che è processo assai più ampio e complesso, occorre definire una base comune di "valori" professionali senza i quali nessuna formazione al ruolo è possibile. Per questo il Consiglio di amministrazione della Scuola in collaborazione con le tre Regioni ha individuato tre documenti come base comune per la costruzione di un progetto condiviso di formazione che abbracci tutte le figure professionali della Polizia Locale e che sia insieme tecnico-professionale e di orientamento al ruolo.

Si tratta della dichiarazione "La Polizia Locale oggi" (Roma, 2007), che è l'unico documento unanimemente condiviso sul ruolo della Polizia Locale nella società italiana, del Codice Europeo di Etica per la polizia (adottato dal Consiglio d'Europa nel 2001), che è la base minima comune per lo svolgimento di un servizio di polizia in una società democratica, e del documento "Il mantenimento dell'ordine pubblico nella società multietnica" (Rotterdam, 1996), che è il documento con cui le amministrazioni locali europee si sono poste il problema di adeguare i servizi di polizia al carattere multietnico delle città contemporanee (i tre documenti sono reperibili sul sito della Scuola interregionale: www.scuoladipolizialocale.it).

2.3 I valori professionali di riferimento

Molte delle affermazioni contenute nei tre documenti possono apparire scontate, ma se li leggiamo chiedendoci se davvero c'è sempre coerenza tra quelle affermazioni e il modo con cui svolgiamo, ogni giorno, la nostra attività professionale; se ci domandiamo in quale misura l'organizzazione, nella quale siamo inseriti o di cui abbiamo, in tutto o in parte, la responsabilità, sostiene i singoli operatori nel rispettare quei valori, scopriremo che le risposte non sono così scontate e che ci sono spesso molte ragioni, più o meno buone, che ci spingono a discostarcene.

Ecco, la formazione al ruolo non è solo applicazione corretta delle norme o conoscenza dei documenti fondanti della professione, ma anche analisi critica permanente dei propri comportamenti e degli standard organizzativi della propria struttura nella consapevolezza che il "dover essere" contenuto nei documenti possa diventare realtà solo se si è disposti a mettere e a mettersi in discussione sia come singoli professionisti che come organizzazione. Detto con meno retorica, ciò che occorre è la consapevolezza che esista sempre uno spazio di autonomia e di responsabilità individuale in ogni comportamento professionale, e che ciascuno, quale sia il suo ruolo nell'organizzazione, possa sempre incidere, almeno in parte, sulla qualità professionale del proprio lavoro e su quello dell'organizzazione nel suo insieme.

Se questa consapevolezza è indispensabile per chiunque svolga una funzione pubblica, lo è a maggior ragione per gli operatori di polizia perché la polizia è garante

dei diritti di tutti, ma nasce storicamente come potere coercitivo del “principe”, perché ha il potere di limitare la libertà altrui anche attraverso l’uso legittimo della forza, perché questo potere si esercita all’interno di una struttura gerarchizzata. Poteri e assetti organizzativi pensati per esercitare una tutela più efficace dei diritti, ma al tempo stesso poteri e assetti potenzialmente utilizzabili anche per finalità opposte, come quelle di una illegittima compressione di quegli stessi diritti.

Certamente la formazione può contribuire a far maturare e sedimentare questa consapevolezza, ma a due condizioni: che il sistema di valori individuali di cui ciascun operatore è portatore non sia palesemente in contrasto con valori della professione e che i valori sedimentati nelle pratiche professionali delle organizzazioni di Polizia Locale siano a loro volta coerenti con i valori di fondo della professione.

2.4 Qualcosa di più sui tre documenti

Come sempre i documenti si prestano a diverse letture e sottolineature; ne proporrò dunque alcune con il solo obiettivo di stimolare chi fosse interessato ad una lettura personale, ma insieme approfondita, dei tre testi.

La prima è che i tre testi si “tengono” e si “inseguono”, non sono quindi scelti a caso, ma si rafforzano reciprocamente. Pensiamo a due affermazioni importanti del documento “La Polizia Locale oggi”. All’inizio del secondo paragrafo si legge: “Se oggi sempre più spesso si parla pubblicamente delle polizie locali, della loro importanza e della loro necessaria qualificazione, questo non nasce da un cambiamento o da un nuovo arricchimento di funzioni, o dal suo trasformarsi in polizia di sicurezza, ma dai cambiamenti intervenuti nelle città e nei territori, che sono il «luogo di lavoro», il contesto operativo della Polizia Locale.” E cos’è la Carta di Rotterdam ovvero “Il mantenimento dell’ordine pubblico nella società multietnica” se non il tentativo già nel 1996 di adeguare l’attività di polizia ai cambiamenti sociali che stanno modificando il volto delle nostre città? Più avanti, nello stesso documento troviamo queste frasi: “In questo spazio la Polizia Locale fa di tutto: informa, educa, regola, sanziona, difende i più deboli da grandi e piccole prevaricazioni. Svolge cioè la propria specifica funzione di regolatore della vita sociale e lo fa conoscendo e applicando la legge, cioè le regole di vita che la comunità nazionale e locale democraticamente si è data. E ancora “l’operatore di Polizia Locale è un cittadino in divisa che regola la vita sociale, ma che ha anche il potere di sanzionare o di limitare la libertà di un altro cittadino. Per questo la funzione di Polizia Locale, ancor più di ieri, non può che essere una funzione pubblica”. Dunque un “cittadino in divisa” che “conosce ed applica la legge” con il fine di “regolare la vita sociale”. E cos’è il Codice europeo di etica se non l’esplicitazione meglio dettagliata, ma mai esaustiva, dei comportamenti richiesti a chi veste una divisa e ha il potere di limitare la libertà degli altri citta-

dini? Ma esempi analoghi partendo da ciascuno dei tre documenti se ne possono fare molti altri ed è un buon esercizio.

La seconda sottolineatura è che i tre testi si rivolgono sia ai singoli operatori, sia alle strutture. C'è una responsabilità dei singoli e c'è, insieme, una responsabilità delle strutture. Non c'è dunque nessuno spazio per dichiararsi irresponsabili, tanto in basso quanto in alto nella scala delle responsabilità. In particolare il Codice europeo di etica indica, dedicando molto spazio al tema, due rischi professionali specifici propri degli operatori e delle strutture di polizia: l'abuso di potere e la corruzione. Ciò che è bandito nel Codice è la "teoria delle mele marce", una teoria che mette sempre al riparo le strutture e i loro vertici rispetto ai comportamenti dei singoli. I comportamenti etici sono infatti comportamenti di cui la struttura come tale deve farsi garante verso i cittadini, e se avvengono errori, soprattutto se gravi, la prima cosa da chiedersi è cosa non ha funzionato nell'organizzazione. Organizzazione che ha, tra gli altri compiti, proprio quello di garantire la correttezza dei comportamenti dei suoi componenti.

La terza sottolineatura, infine, riguarda il diverso utilizzo che si può fare dei tre documenti nella formazione al ruolo delle diverse figure professionali. Nella formazione degli agenti si valorizzeranno soprattutto i passaggi che delineano un modo corretto ed efficace di rapportarsi con i cittadini. Nella formazione degli addetti al coordinamento e controllo si valorizzeranno invece i contenuti di tipo organizzativo, soprattutto a sostegno di un corretto modo di operare degli agenti. Infine nella formazione per i comandanti si valorizzeranno i contenuti dei tre documenti rispetto all'obiettivo di "stare in campo", come struttura di polizia, nelle città di oggi, e lo si farà in una triplice chiave: la capacità di lettura del contesto sociale (la dinamica delle relazioni nelle città multietniche) e la capacità di guidare la struttura in una sintesi alta tra perseguimento degli obiettivi (regolare la vita sociale) e tutela dei diritti di tutti (compito primario della polizia in una società democratica).

2.5 La qualificazione delle attività formative nel 2009

Sono cinque le principali iniziative di qualificazione dell'attività formativa avviate nel 2009. La prima consiste nella progettazione, e poi nella realizzazione nel 2010, di un *laboratorio di ricerca/formazione* da cui dovranno scaturire gli elementi fondanti della formazione al ruolo degli operatori di Polizia Locale e in particolare di quelli relativi alla formazione di base per gli agenti neoassunti. Il laboratorio è un luogo di confronto tra responsabili di Polizia Municipale provenienti dalle tre regioni e si articola in quattro moduli residenziali di quattro giornate ciascuno. La particolarità del laboratorio è quella di una esperienza *full time* dove anche il tempo passato fuori dall'aula diventa occasione di confronto, è quella di un luogo senza docenti perché le competenze da mettere in campo sono quelle dei partecipanti stessi, è quella, infine, di un luogo dove gli esperti di formazione che lo animano hanno il compito di facilitare il confronto, sintetiz-

zarlo e trasformarlo in materiali didattici per la formazione. Partecipa inoltre al percorso del laboratorio anche il Comitato tecnico scientifico della Scuola che si riunisce con gli esperti di formazione tra un modulo e l'altro per valutare e ridefinire, se necessario, l'attività di laboratorio nel suo divenire.

La seconda iniziativa, già sperimentata positivamente nel 2009, riguarda la *qualificazione delle attività di stage* nei percorsi di prima formazione, per agenti e per addetti al coordinamento e controllo. È infatti più facile garantire un buon livello nella formazione d'aula che non organizzare una qualificata attività di stage. Il progetto prevede, come primo passaggio, l'individuazione di un responsabile di stage, che è la figura centrale del processo e che deve essere un quadro di Polizia Locale con una lunga esperienza di direzione e di organizzazione di strutture. Infatti il responsabile di stage deve interagire direttamente con i comandanti dei corpi di provenienza degli operatori, individuare con loro le strutture di eccellenza per i diversi settori operativi dove inviare gli operatori in formazione, rapportarsi con i docenti ed il gruppo per coordinare la formazione d'aula con la formazione in stage, seguire l'attività di stage e valutarne i risultati.

La terza iniziativa riguarda *l'aggiornamento dei quadri*, gli addetti al coordinamento e controllo; infatti l'attività di formazione, dove c'è stata, ha riguardato prioritariamente gli agenti neoassunti e assai meno i quadri. Si è dunque partiti nel 2009 con cinque giornate di aggiornamento obbligatorio per tutti gli addetti al coordinamento e controllo della regione Toscana, circa seicento operatori. Sono state così realizzate trenta edizioni di uno stesso corso di aggiornamento professionale in tutte le aree territoriali della Toscana. La criticità dell'esperienza sta nel fatto che un qualsiasi errore di impostazione iniziale rischia di ripetersi per trenta volte. Di qui l'importanza di una individuazione non affrettata e condivisa dei temi di aggiornamento e la necessità di realizzare una edizione zero del corso che permetta di affrontare le successive edizioni con una sufficiente garanzia di successo. Nel 2010 lo stesso percorso si avvierà in Emilia-Romagna. La seconda iniziativa riferita all'aggiornamento dei quadri riguarda invece l'individuazione di alcuni "temi sensibili" e l'organizzazione in ciascuna regione di seminari strutturati di quattro o cinque giorni su ciascun tema. I temi individuati sono stati la criminalità organizzata, la violenza in famiglia, le discriminazioni sessuali, etniche o religiose e la sicurezza nei cantieri. I primi due sono già stati positivamente realizzati in Emilia-Romagna e in Toscana, mentre il terzo si avvierà all'inizio del 2010 in Liguria, per poi proseguire a rotazione con la realizzazione di tutti e quattro i moduli formativi in tutte e tre le regioni. L'obiettivo è quello di mettere i partecipanti in condizione di ripensare l'organizzazione ordinaria dei servizi anche in funzione di una risposta ai temi trattati. Per esempio, la capacità di individuare segnali premonitori di violenza o di segregazione nel corso delle verifiche per la concessione della residenza, o la capacità di cogliere nella trasformazione di un territorio (la modifica della titolarità degli esercizi pubblici, piuttosto che le trasformazioni nel mercato della prostituzione) possibili segnali di presenza di criminalità organizzata. Nel primo caso la Polizia Locale si rapporterà ai servizi sociali, nel secondo alla procura e alle forze di Polizia dello

Stato. Sempre nella consapevolezza che ciò che possono “vedere”, se opportunamente formati, gli operatori di Polizia Locale nella loro attività ordinaria sul territorio è molto di più, più in profondità e soprattutto prima, rispetto a quanto possono fare gli operatori delle forze di polizia nazionali.

La quarta iniziativa avviata consiste in un progetto per *l'individuazione del profilo di rischio degli operatori di Polizia Municipale*. Oggi infatti la formazione riguardante la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali è una formazione quasi unicamente orientata alla conoscenza della legislazione di riferimento e del sistema di responsabilità che ne consegue, ma non è quasi mai una formazione orientata alla prevenzione effettiva degli infortuni e delle malattie professionali. Non esiste infatti ad oggi una conoscenza sufficiente degli specifici rischi professionali degli operatori di Polizia Municipale per l'estrema variabilità delle funzioni e delle condizioni operative che ne caratterizza l'attività. Non è stato cioè individuato, come per tante altre attività, uno specifico e riconosciuto profilo di rischio. La Scuola si è fatta dunque promotrice di un ampio progetto di ricerca da cui far derivare l'individuazione di pacchetti formativi costruiti sulla base degli specifici profili di rischio della categoria, finalizzati alla tutela della salute e sicurezza degli operatori, da integrarsi nella più generale formazione professionale. Un progetto per la cui realizzazione è stato attivato un gruppo di supervisione tecnico-scientifica di cui fanno parte, insieme ai rappresentanti della Scuola, i rappresentanti del Dipartimento di prevenzione della Azienda sanitaria locale di Bologna e della Direzione regionale emiliano-romagnola dell'INAIL. L'obiettivo è quello di fare della Scuola interregionale un referente qualificato di rilievo nazionale per questo tipo di formazione e, se possibile, ottenere per questa il riconoscimento di “buona prassi” come previsto dall'attuale legislazione nazionale sulla prevenzione degli infortuni (D.Lgs.81/08, art.2 comma 1 lettera v).

Infine, l'ultima iniziativa, orientata a *potenziare la collaborazione con le altre Regioni* che svolgono con una certa sistematicità l'attività di formazione (Piemonte, Provincia di Trento, Lombardia, Veneto, Marche e Campania) e in particolare con le altre scuole di Polizia Locale esistenti (Lombardia, Veneto e Campania). In questo ambito il progetto più significativo riguarda la definizione condivisa di un corso propedeutico allo svolgimento della funzione di comandante di Polizia Locale. Non sfugge infatti che l'avvio coordinato in tante regioni di un corso con queste caratteristiche, rappresenterebbe il primo tassello per la definizione della specifica professionalità richiesta per chi sia chiamato a svolgere un simile delicato incarico, professionalità che è diversa da quella richiesta per i dirigenti delle forze di polizia nazionali, e che non può essere genericamente confusa con quella dei dirigenti con profilo amministrativo od organizzativo già presenti nel sistema degli enti locali. Va infine ricordata, in tema di collaborazione, la recente intesa di massima raggiunta con l'Accademia di Polizia Locale della Regione Lombardia per la realizzazione di un ciclo di seminari di alta formazione per comandanti delle quattro regioni da realizzarsi alternativamente presso la sede dell'Accademia e presso la sede della Scuola interregionale.

3. Il sistema di rilevazione dei fenomeni di degrado urbano (Ril. Fe.De.Ur)*

È ormai unanimemente riconosciuta, sia in Italia che all'estero, la capacità ansiogena dei fenomeni di disordine urbano e la loro responsabilità nella produzione e soprattutto nel consolidamento della domanda sociale di sicurezza, indipendentemente dalla situazione concreta della criminalità e del rischio da questa rappresentato.

Questo scenario, che sconfessa l'intuitiva ed esclusiva corrispondenza tra criminalità e paura, è spiegabile attraverso la cosiddetta "ipotesi delle inciviltà". Tale ipotesi si fonda sul presupposto che ogni comunità si dia standard socialmente condivisi di convivenza nello spazio pubblico e di cura e mantenimento del territorio (Chiesi, 2004: 130; Barbagli, 1999: 35).

La proliferazione dell'insicurezza sarebbe da ricondursi ad un progressivo processo di deterioramento del tessuto urbano e dei rapporti di vicinato. In questa prospettiva, ogni comportamento – sia esso assunto consapevole o meno – teso a violare al ribasso gli standard di convivenza condivisi è da ritenersi un atto di inciviltà. Più in particolare, sono definite inciviltà fisiche o ambientali le violazioni dei criteri di cura e mantenimento del territorio (si pensi ai graffiti, ai rifiuti abbandonati, a lampioni danneggiati). Le inciviltà sociali si riferiscono al contrario a violazioni di codici di comportamento negli spazi pubblici (ad esempio urinare in strada, rompere bottiglie, molestare i passanti).

Tali comportamenti hanno in genere una bassa intensità deviante, hanno cioè una residuale rilevanza penale quando non nulla. La loro valenza minacciosa non è dunque legata all'aspetto della pericolosità, bensì a quello dell'ampia visibilità (Nobili, 2003: 93; Sartori, 2003: 492). Si tratta infatti di atti che esercitano effetti immediatamente visibili negli spazi pubblici, sia nel caso di atti deliberatamente aggressivi e con valenza espressiva come ad esempio i vandalismi, sia nel caso di comportamenti non intenzionali quali l'accumulo di rifiuti o la scarsa manutenzione degli arredi urbani.

Secondo questa ipotesi, le inciviltà fisiche e sociali sarebbero interpretate dai cittadini, e in particolare dai soggetti più deboli, come segni di vulnerabilità del proprio ambiente e dunque come indizi dell'assenza di controllo istituzionale. Nel medio-lungo periodo, il permanere di questi fenomeni può causare un indebolimento interno della comunità che tende a manifestarsi con processi combinati di agorafobia, ossia di ritiro dagli spazi pubblici e di claustrofilia, con il ripiegamento nei propri ambiti privati e il conseguente decadimento di animazione e controllo spontaneo del territorio. L'indebolimento del sistema sociale di vicinato, unito all'assenza percepita di risposta da parte delle istituzioni può infine produrre la destabilizzazione complessiva della comunità.

* Questo paragrafo è stato scritto da Gian Guido Nobili.

All'ipotesi delle inciviltà è intimamente legata la teoria del “vetro rotto”, nota anche come *broken windows hypothesis*. Secondo la tesi sostenuta nel celebre articolo “Finestre rotte” di James Q. Wilson e Gorge L. Kelling (e schematizzata nella figura 1), il degrado sociale e ambientale nei quartieri urbani può, se non controllato, incentivare non solo i sentimenti di insicurezza, ma la proliferazione stessa della criminalità: *..Se la finestra di una fabbrica o di un ufficio è rotta, i passanti guardandolo arriveranno alla conclusione che nessuno se ne cura, che nessuno ne ha il controllo. Presto tutte le finestre saranno rotte e i passanti penseranno non solo che nessuno controlla l'edificio, ma anche che nessuno controlla la strada su cui si affaccia. Solo bande di giovani, criminali o sconsiderati possono avere qualcosa da fare in una strada non controllata, così sempre più cittadini abbandoneranno quella strada a coloro che vi si aggirano in cerca di prede..* (trad. it. in Cardia, 2008: 201 e ss.)

Figura 1 - Il rapporto tra inciviltà, criminalità e paura secondo l'ipotesi di Wilson e Kelling.



Fonte: Barbagli (1999: 33)

Recentemente la diretta connessione tra disordine urbano e criminalità, che a lungo ha sostenuto le note e discusse politiche di “Tolleranza Zero” (si veda Silverman, 2004), è stata sottoposta a numerose critiche. I controlli empirici, condotti tra gli altri da Sampson e Raudenbush (1999) e Taylor (2001), tendono a smentire una relazione di causa-effetto, piuttosto gli elementi che spiegano l'aumento dei segni di inciviltà sono gli stessi che influenzano i fenomeni di criminalità e di preferenza il manifestarsi dei primi sembra anticipare l'aumento dei secondi.

In questo senso il concetto di inciviltà diviene allora un utile strumento di diagnosi per comprendere alcuni problematici processi urbani: i fenomeni di disordine urbano sono predittivi di quelli criminali, conoscere meglio i primi consente di prevenire meglio i secondi.

È in questo scenario concettuale di riferimento, qui solo sinteticamente tratteggiato, che si inquadra il progetto Ril.Fe.De.Ur. (Rilevazione dei fenomeni di degrado urbano).

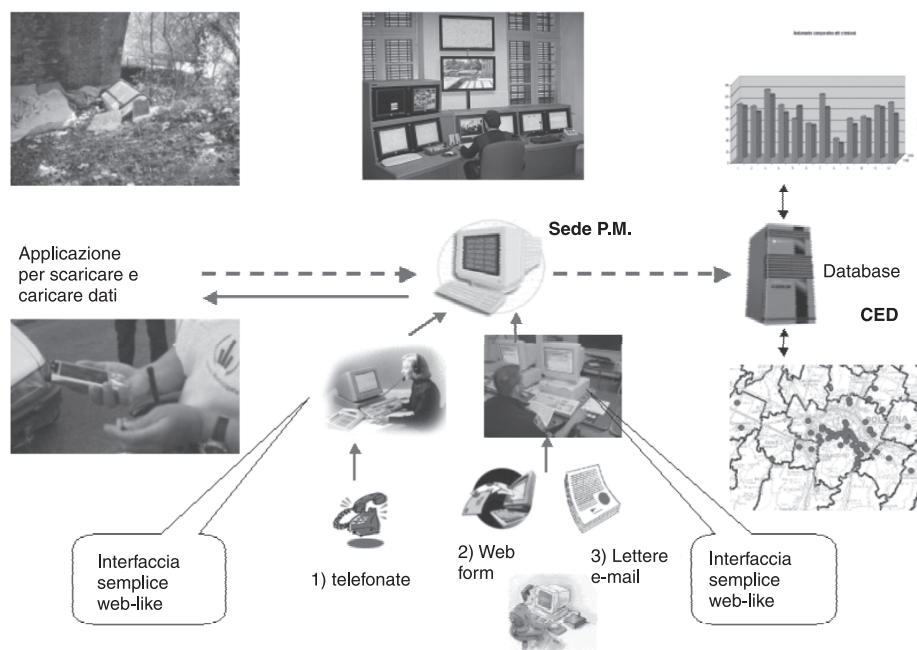
Ril.Fe.De.Ur., promosso dalla Regione Emilia-Romagna e cofinanziato dal Mi-

nistero per l’Innovazione Tecnologica sul bando nazionale di e-government 1° Avviso del 2002, è un progetto che mira ad ampliare e migliorare le attività delle polizie municipali nella rilevazione dei fenomeni di inciviltà e degrado urbano, nonché consentire alle stesse un miglior dialogo, su tali aspetti, con i cittadini. Il servizio realizzato, che consente di archiviare e supportare la gestione dei fenomeni rilevati, è basato su un Sistema Informativo in grado di raccogliere le informazioni relative al degrado urbano attraverso tre principali canali:

1. Cittadino “tradizionale” che utilizza la chiamata telefonica e il supporto cartaceo.
2. Cittadino “telematico” che utilizza la posta elettronica o il sito web.
3. Operatore di Polizia Locale che ha a disposizione un PC palmare per la memorizzazione delle problematiche rilevate, oltre che uno strumento di controllo delle segnalazioni ricevute direttamente dai cittadini sul territorio, ed eventualmente da altri canali, che necessitano di verifiche periodiche o di validazione.

Tramite l’integrazione con la cartografia digitalizzata, il sistema informativo garantisce la possibilità di localizzare sul territorio le problematiche rilevate. L’amministrazione comunale ha la possibilità di conservare una memoria storica dei fenomeni di inciviltà e degrado urbano, arricchiti di una componente territoriale, e di pianificare di conseguenza gli interventi non solo in funzione delle urgenze.

Figura 2 - L’architettura del sistema Ril.Fe.De.Ur.



Nella sua prima fase (2003-06) il progetto ha coinvolto cinque Comuni capoluogo (Bologna, Forlì, Modena, Reggio Emilia e Rimini) nonché tre Comuni di minore dimensione (Argenta, Fidenza e Sassuolo) e la Provincia di Bologna come utilizzatori al fine di verificare la modularità delle soluzioni implementate. Il primo triennio di sviluppo ha consentito di realizzare un potente sistema di analisi che tuttavia, già durante le sperimentazioni, ha manifestato limiti rispetto alle correlate attività gestionali delle polizie locali coinvolte.

Il successivo biennio è stata studiata e implementata una nuova versione del sistema che, a partire dalla fine del 2008, consente una più mirata e puntuale trattazione dei singoli procedimenti. L'utilizzo di tale applicativo è stato esteso alle amministrazioni comunali di Parma, Cervia e alla Provincia di Rimini.

Il sistema consente attualmente la gestione di tutte le segnalazioni e gli esposti scritti, telefonici o inviati via web che giungono alle Polizie Municipali e che necessitano per la loro trattazione di un tempo di norma superiore ad una singola giornata, ossia di tutte quelle richieste che non possono essere risolte con un mero intervento di un singolo operatore o di una pattuglia inviati dalla centrale operativa.

In questo modo viene garantita la tracciabilità di ogni singola segnalazione, abbinata alla possibilità di conservare scambi di comunicazione ed allegati di vario tipo (fotografie, relazioni di servizio, ecc.). Ogni passaggio dell'iter di una segnalazione risulta così documentato e vengono inoltre mantenute in evidenza le pratiche ancora non completate sia che la segnalazione venga trattata da operatori di Polizia Municipale oppure inoltrata per competenza ad altri uffici comunali o a soggetti esterni (ad esempio società partecipate). In questo modo i responsabili della gestione del sistema hanno sempre la possibilità di monitorare lo sviluppo della trattazione di ogni singola segnalazione, anche a distanza di mesi.

L'idea progettuale è nata dalla constatazione che il personale della Polizia Locale – che in accordo al principio di prossimità si cerca di collocare sempre più sul territorio a diretto contatto con i cittadini – riceve quotidianamente una vastissima quantità di informazioni. Questo flusso di indicazioni e di dati rischia di disperdersi tra diversi apparati pubblici, non sempre tra loro interconnessi, e di pervenire in ritardo al corretto destinatario istituzionale.

Le conseguenze di questo cortocircuito comunicativo comportano in prima battuta la mancata risposta alle segnalazioni dei cittadini e quindi il mancato intervento rispetto ai problemi segnalati. Inoltre si deteriora l'immagine di chi ha ricevuto la prima segnalazione e in generale aumenta la mancanza di fiducia nell'insieme delle istituzioni – va ricordato che difficilmente il cittadino distingue tra competenze di enti distinti o addirittura tra diversi settori della medesima amministrazione – e il senso di abbandono e di insicurezza.

L'obiettivo dunque non è solo quello di produrre dati di sfondo o semplicemente comprendere eventuali correlazioni esistenti, ad esempio, tra particolari tipologie di disordine urbano e la vulnerabilità di un quartiere.

Si tratta, piuttosto, di raccogliere le informazioni necessarie a governare il fenomeno dell'insicurezza e del rischio in ambito urbano. In questo senso la conoscenza che il sistema Ril.Fe.De.Ur. garantisce a livello locale intende essere funzionale alle necessità operative dell'amministrazione e alle esigenze decisionali per lo sviluppo di mirate politiche di sicurezza.

Il sistema informativo è stato costruito e rappresentato in maniera da consentire all'amministrazione comunale di interagire con i cittadini – in una logica di razionalità discorsiva e documentata – al fine di attivare sul complesso tema della sicurezza un coinvolgimento ampio non governato dall'emotività.

Per i motivi ora ricordati la rappresentazione grafica georeferenziata diviene di fondamentale importanza.

Del resto la tecnologia GIS (*Geographic Information System*) si è rivelata di grande utilità anche nel contrasto della criminalità. Il sistema *Compstat* che ha reso famoso in tutto il mondo il modello di gestione dei comandi locali del *New York Police Department* si basa su analoghe tecnologie. Il *NYPD' Compstat* fa infatti uso di informazioni e di tecniche di analisi cartografiche per produrre statistiche sulla delittuosità e sui profili criminali in ognuna delle aree urbane afferenti ad una singola stazione di polizia (Silverman, 2001).

La stessa tecnologia GIS, applicata ai fenomeni di inciviltà e disordine urbano, può costituire dunque una base informativa utile ad un'interazione virtuosa tra amministrazione locale e cittadini.

Le informazioni mappate costituiscono una base di conoscenza facile ed intuitiva che può essere utile a ricondurre su dimensioni oggettive e corrette la situazione di un quartiere e, nel complesso, della città. D'altra parte le informazioni provenienti dai cittadini possono aggiungere dettagli di natura qualitativa alla conoscenza istituzionale dei fenomeni.

Figura 3 - Esempio di Mappe tematiche.

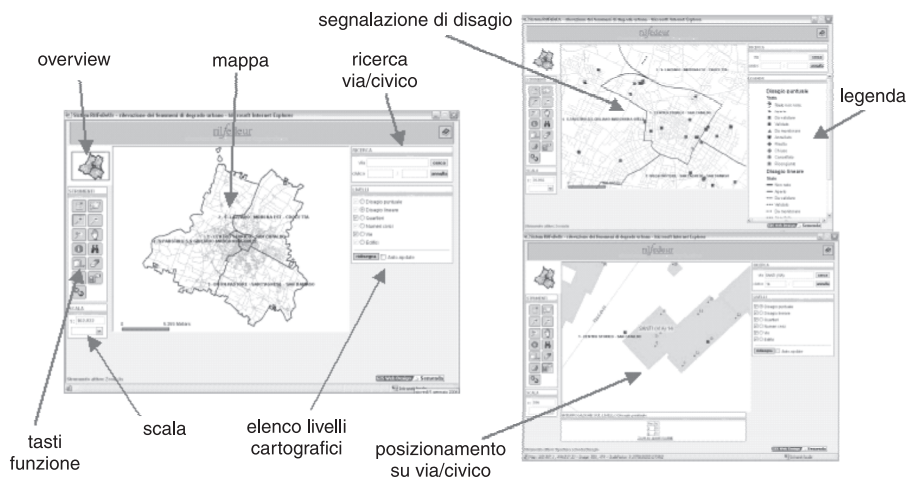


Figura 4 - Web Form per la segnalazione del cittadino.

The screenshot shows a web browser window with the URL <http://koshiba-ta/rilfedeur/proposta/propostaCittadino.jsp>. The page title is "Inserimento proposta di disagio - Microsoft Internet Explorer". The main content area is titled "Segnalazione dei Fenomeni di Degrado Urbano" and features the "rilfedeur" logo. The form is divided into several sections:

- Inserisci i tuoi Dati Anagrafici:** Fields for Name, Cognome, Indirizzo, Comune, Telefono, and e-mail.
- Inserisci la tua Segnalazione di Degrado Urbano:**
 - Dove è collocato il fenomeno che intendi segnalare?:** Fields for Indirizzo * and Civico /.
 - Comune *:** Dropdown menu showing "MODENA".
 - A quando si riferisce la tua segnalazione?:** Fields for Date (5 Apr 2006) and Ora (13:11).
 - Descrivi brevemente ciò che intendi segnalare:** Fields for Oggetto * and Note.

At the bottom, there is a note: "* informazioni da inserire obbligatoriamente" and an "Invia" button. The footer includes "GIS Web Design Semenda" and "Intranet locale".

Da ultimo il sistema intende offrire all'Amministrazione locale, e in particolare al servizio di Polizia Municipale, un supporto concreto all'attività di back office nella raccolta, gestione, utilizzo delle segnalazioni.

I vantaggi, in termini di ricadute sugli assetti organizzativi e di aumento dell'efficienza interna del servizio, possono essere così sinteticamente precisati:

1. Informatizzazione delle attività. L'applicativo offre la possibilità di realizzare una ampia reportistica mirata e completa su tutti gli aspetti dell'attività svolta sul campo dagli operatori di Polizia Municipale.
2. Centralizzazione delle segnalazioni. Il sistema prevede un unico punto di raccolta delle segnalazioni ricevute da una singola amministrazione comunale in capo alla Polizia Municipale. Di conseguenza ogni pratica viene gestita in maniera univoca, senza sovrapposizioni e rallentamenti, con evidenti benefici in termini di snellimento e chiarezza delle procedure, nonché di razionale distribuzione del lavoro fra gli operatori. Il monitoraggio puntuale dell'iter della pratica garantisce inoltre la trasparenza interna dei processi di gestione delle segnalazioni che provengono dai cittadini.
3. Georeferenziazione delle segnalazioni. La possibilità di posizionare su una carta geografica la localizzazione del fenomeno segnalato e lo stato che quest'ultimo assume (sanato, in via di risoluzione, irrisolto) rispetto agli interventi posti in essere dall'amministrazione permette di verificare in maniera intuitiva e oggettiva l'efficienza del sistema, data dal rapporto, in un certo periodo di tempo, fra segnalazioni ancora insolute, in corso di risoluzione e già risolte.

Nel comune di Argenta, prima amministrazione che ha testato compiutamente il sistema Ril.Fe.De.Ur., si è registrata una buona efficienza nella capacità di risposta alle segnalazioni dei cittadini e una contrazione dei tempi per la risoluzione definitiva delle pratiche (Muratori, 2006). Naturalmente solo quando il sistema sarà entrato a pieno regime in un numero significativo di altre amministrazioni, risulterà possibile avviare una valutazione complessiva e rigorosa, anche di medio e lungo periodo, rispetto al miglioramento dell'interazione tra le autorità locali e i cittadini, al loro avvicinamento alla Polizia Municipale, nonché agli eventuali effettivi benefici per la sicurezza e la vivibilità urbana.

4. La rete R3 per la radiocomunicazione digitale dell'emergenza, a standard Tetra*

Nei moderni sistemi di polizia la comunicazione radio è uno strumento indispensabile per un'organizzazione efficace del lavoro e per garantire una affidabile e sicura operatività. Cosicché ogni operatore di Polizia Locale trova tra i propri strumenti di lavoro quotidiani, la cosiddetta radio di servizio, vale a dire uno strumento che gli permette di rimanere in contatto con la propria centrale operativa e con i propri colleghi. È il mezzo per ottenere e dare informazioni utili al servizio ed alla collettività, per fornire e richiedere aiuto in caso di necessità.

Lo scenario riscontrato nel 2003 in regione Emilia-Romagna vedeva la presenza di una moltitudine di reti di radiocomunicazioni di tipo tradizionale, gestite da ogni singola struttura di Polizia Locale. Tale situazione garantiva le comunicazioni radio in fonia limitatamente al proprio territorio di competenza o poco più e, normalmente, per il solo ente di riferimento. Solo alcune strutture erano riuscite a condividere ponti radio con comandi limitrofi per meglio razionalizzare le risorse e per sviluppare collaborazioni.

Queste reti garantivano le comunicazioni vocali, solo in pochi casi era stato sviluppato un sistema di localizzazione degli apparati e comunicazioni attraverso messaggi di testo. Le soluzioni esistenti permettevano risultati anche soddisfacenti, ma con una visione del sistema tradizionale, dove ogni comando risulta una realtà a sé stante e chiusa rispetto al mondo circostante delle polizie locali ed ancora di più rispetto agli altri soggetti istituzionali.

Situazioni analoghe venivano registrate anche dagli altri organi deputati all'emergenza presenti sul territorio e facenti capo agli enti locali. Infatti, sia la protezione civile che l'emergenza sanitaria del 118 affidavano le proprie comunicazioni radio a sistemi analogici simili a quelli descritti ed in uso presso le polizie locali.

Normalmente queste soluzioni per completare ed implementare i servizi garantiti ricorrevano anche all'uso delle reti di telefonia cellulare offerti dalle grandi aziende presenti sul mercato delle telecomunicazioni.

* Questo paragrafo è stato scritto da Alberto Sola.

Guardando allo scenario complessivo non poteva che risultare una situazione obsoleta dal punto di vista tecnologico, essendo disponibili soluzioni di tipo digitale, ma anche in un'ottica di coordinamento e di interazione del sistema di emergenza in generale.

Dal punto di vista tecnologico si può osservare come l'introduzione di sistemi digitali in sostituzione di quelli tradizionali analogici, sia sempre più frequente nei vari campi della nostra società ed è propedeutica ad un'esplosione dello sviluppo delle possibili applicazioni, basti pensare all'evoluzione apportata ed alle possibilità di lavoro offerte dal passaggio dal vinile e dalle musicassette, al compact disc, oppure dalle macchine fotografiche analogiche a quelle digitali.

La radiocomunicazione non è da meno e le possibilità e funzionalità offerte dalla tecnologia digitale ci offrono uno scenario d'evoluzione nei servizi di Polizia Locale notevole. L'altro punto focale che emergeva erano le rigidità tecniche che rendevano quasi impossibili le interconnessioni dirette, cioè sui luoghi di intervento, tra gli appartenenti alle varie organizzazioni che si occupano di emergenza, anche se facenti parte dello stesso settore (Sanità, Protezione Civile e Polizia Locale).

Non sfugge come sia sempre più importante disporre di soluzioni che mettano in stretto coordinamento sia i medesimi soggetti che operano su ambiti territoriali distinti ma limitrofi, si pensi ad interventi su aree di confine o su problematiche che coinvolgono polizie locali di diversi comandi contemporaneamente (problemi di viabilità su importanti arterie di comunicazione, fiere ed eventi, ecc.), ma anche su problemi che vedono l'intervento contemporaneo di istituzioni diverse (incidenti stradali, piene di fiumi, emergenza neve, ecc.).

Queste due aree di problematicità vengono amplificate dalla crescente richiesta quantitativa e qualitativa rivolta al sistema emergenziale nel suo complesso, che spinge verso una sua razionalizzazione ed implementazione dell'efficienza e dell'efficacia garantita. Occorre far presente che le risorse disponibili sono risultate negli ultimi anni costantemente in calo. È ragionevole supporre che entrambe le tendenze non subiranno inversioni di rotta, almeno nel prossimo futuro.

Dalla visione dello stato di fatto dei sistemi di radiocomunicazione esistenti e da un'analisi delle esigenze emergenti e del possibile scenario futuro, la Regione Emilia-Romagna ha sviluppato il progetto R3 per la realizzazione di una propria rete per la radiocomunicazione digitale da mettere a disposizione degli enti locali e dei loro servizi, per garantire una copertura sull'intero territorio regionale, utilizzando la tecnologia digitale a standard Tetra (*Terrestrial Trunked Radio*).

La scelta di costruire una infrastruttura nuova, se da un lato comporta ingenti investimenti per garantire la copertura dell'intera regione, dall'altro è l'unica che permette di soddisfare esigenze varie che possono essere riassunte in tre principali aspetti:

- sicurezza;
- flessibilità;
- versatilità.

4.1 Sicurezza

Con riguardo alla sicurezza bisogna precisare che la tecnologia scelta si basa sullo standard internazionale Tetra, vale a dire un sistema di trasmissione certificato a livello europeo per le comunicazioni in mobilità di tipo professionale.

La rete è quindi stata realizzata attraverso la costruzione di siti su tutto il territorio regionale, collegati tra loro e con due centri di gestione, attraverso la fibra ottica. Le comunicazioni ed i dati vengono quindi trasmessi via etere dall'apparato al ripetitore più prossimo, poi via filo e nuovamente via etere dai ripetitori agli altri apparati sul territorio. Questo sistema a celle permette, anche in caso di guasto di un sito o del collegamento alla rete, di potere sopperire a tali malfunzionamenti e garantire ugualmente il servizio.

Disporre di una rete privata il cui accesso è riservato ai soli operatori della sicurezza pubblica consente di garantire le comunicazioni in qualunque situazione, non subendo le conseguenze di scelte fatte da altri gestori, interferenze provocate da soggetti esterni, gli accumuli di traffico che avvengono durante particolari ricorrenze (es. ultima sera dell'anno, ecc.), in occasione di eventi drammatici come ad esempio in caso di terremoti o altri eventi naturali, quando proprio il sistema d'emergenza deve funzionare al meglio ed al massimo.

L'utilizzo della tecnologia Tetra comporta poi la cifratura delle comunicazioni che impedisce l'ascolto da parte di estranei non autorizzati: solo coloro registrati nella rete riescono ad avere accesso alle sue frequenze. Il sistema permette la localizzazione degli apparati e quindi degli operatori che l'hanno in uso, innalzando notevolmente il loro livello di sicurezza.

Questa funzionalità consente all'operatore di far sapere alla propria centrale operativa la propria posizione, ed anche quando è coinvolto in situazioni di difficoltà in cui non riesce ad effettuare comunicazioni, potrà sempre essere individuato e supportato; inoltre consente una gestione ottimale della flotta in servizio permettendo di razionalizzare gli invii e ridurre così i tempi di intervento.

Non trascurabile è poi l'elemento dell'abilitazione in rete degli apparati e della loro localizzazione, per fare fronte anche ai casi di smarrimento ed eventuale furto con successivo utilizzo da parte di estranei, potendo in questi casi individuare la posizione dell'apparato o eventualmente scegliendo l'esclusione del terminale dalla rete.

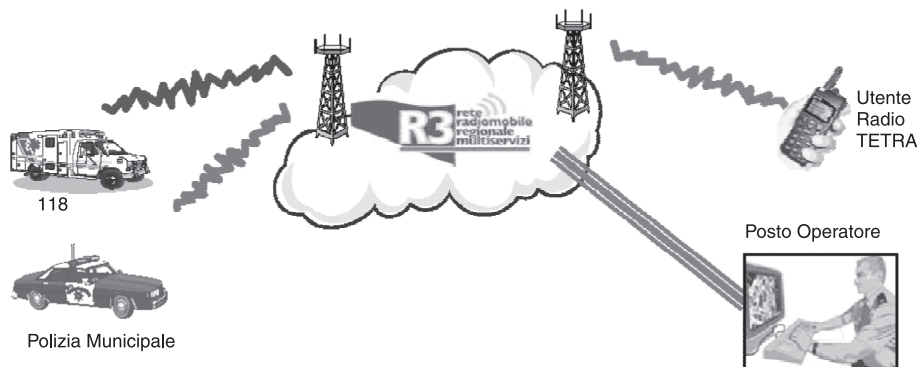
4.2 Flessibilità

Con la dizione flessibilità del sistema facciamo riferimento al superamento della concezione – alla base dei sistemi tradizionali – che vedono al centro dei singoli sistemi le organizzazioni utilizzatrici, con una chiusura pressoché totale verso l'esterno.

Come già detto, ogni comando disponeva di una propria rete analogica che operava su proprie frequenze, per le proprie comunicazioni, dovendo ricorrere alle linee telefoniche per le comunicazioni rivolte ad altre istituzioni o a colleghi di altri comandi.

La rete creata dalla Regione vuole invece superare questi limiti, per un migliore e più tempestivo coordinamento tra gli organi deputati all'emergenza e facenti capo agli enti locali. Grazie alla tecnologia digitale, tutte le organizzazioni aderenti al sistema utilizzano le medesime frequenze radio, suddivise però in gruppi di lavoro autonomi, le cosiddette VPN¹, che normalmente comunicano al loro interno, ma che in caso di necessità possono essere messe in contatto con le altre.

Figura 5 - Architettura del sistema.



Pensiamo al caso in cui, come spesso avviene, in occasione di particolari eventi, vengono coinvolte le polizie municipali di più comuni o che un contingente di un comando vada in supporto ad un altro. Mentre con i sistemi tradizionali, ogni operatore poteva parlare via radio solo con i colleghi di provenienza che avevano le radio programmate su quella frequenza, con la rete R3 vi è la possibilità di creare velocemente nuovi gruppi di lavoro che possono mettere in contatto tutti gli apparati degli addetti interessati dalla medesima attività, i quali si potranno relazionare nello stesso modo in cui avviene ordinariamente all'interno delle proprie strutture.

Oltre a questo, risulta importante l'opportunità di potere coinvolgere in questo modo di lavorare anche le altre strutture che si occupano di emergenza presenti sul territorio, vale a dire 118 e protezione civile. Vi sarà quindi la possibilità di potere mettere in contatto gli operatori delle varie aree di competenza in caso di bisogno, come ad esempio in caso di calamità naturale, ma anche più semplicemente per meglio gestire gli interventi su incidenti stradali importanti. Anche in questo caso facilitando le interazioni e il coordinamento sul luogo del sinistro, evitando di ricorrere a comunicazioni mediate che rallentano il lavoro e possono provocare inefficienze.

4.3 Versatilità

Dal punto di vista della versatilità si può ribadire quanto già anticipato e cioè l'ampia gamma di funzioni e possibilità offerte dalla tecnologia digitale rispetto a quelle dei sistemi analogici che si limitano alla comunicazione in fonia di gruppo e poco altro.

Innanzitutto occorre sottolineare che essendo un sistema a copertura regionale, gli apparati in mobilità potranno restare in comunicazione con la propria struttura, su tutto il territorio regionale e non solo nel territorio di competenza. Ad esempio un operatore di Piacenza qualora debba recarsi per motivi di servizio a Rimini, potrà tranquillamente comunicare con i propri colleghi e con la sua centrale operativa, utilizzando la radio e non dovendo ricorrere al telefono.

Vi è la possibilità, all'interno di ogni organizzazione, di attivare un numero variabile di gruppi di lavoro, vale a dire l'omologo dei canali radio tradizionali; questi ultimi occupano ognuno una frequenza radio assegnata in concessione, al contrario i gruppi nel sistema R3 risultano partizioni virtuali della medesima frequenza, che si ottiene attraverso la programmazione degli apparati e del sistema di gestione. Analogamente a quanto avveniva nelle grandi organizzazioni che disponevano di varie frequenze radio, potremo pensare di disporre, senza costi aggiuntivi, di un gruppo di lavoro dedicato alle comunicazioni generali, un altro per chi si occupa di viabilità piuttosto che di vigilanza nei quartieri, un gruppo dedicato ad eventi particolari, ecc.

Le trasmissioni in fonia possono essere di due tipi, di gruppo, come avviene nel sistema tradizionale, vale a dire un apparato comunica e tutti gli altri sintonizzati su quel gruppo, ma anche individuali, di tipo telefonico, cioè due apparati sono in comunicazione tra loro senza che nessun altro li ascolti. Funzione particolarmente utile in caso di comunicazioni riservate o particolarmente delicate come quando il comandante deve conferire privatamente con un operatore oppure la centrale operativa deve informare un addetto su argomenti non divulgabili.

Oltre alla fonia, il sistema garantisce la localizzazione dei terminali, ma anche la trasmissione di brevi messaggi di testo (SDS), l'omologo radiofonico degli SMS della telefonia mobile. Potranno essere sia a testo libero che già programmati, come i messaggi di stato, molti utilizzati in sanità, dove attraverso la pressione di una sequenza di tasti si inoltra alla centrale operativa di riferimento l'attività in corso da parte degli operatori, in modo da aggiornare il brogliaccio elettronico di servizio, relativamente agli interventi assegnati, in automatico.

Vi sarà la possibilità di collegamento diretto alle banche dati ed archivi centralizzati da parte degli apparati e dei loro utenti, con la possibilità di interrogare gli archivi centralizzati, velocizzando così l'attività esterna ed alleggerendo i carichi di lavoro delle centrali operative.

La creazione della rete R3 dedicata al sistema dell'emergenza locale in Emilia-Romagna risulta uno strumento operativo importante per concretizzare la realizzazione di un sistema integrato di sicurezza prospettato dalla L.R. 24/2003

e che risulta sempre più indispensabile in un'ottica di riduzione delle risorse e complessità sempre maggiore della società e dei problemi da affrontare.

La scelta non si caratterizza solo come soluzione tecnica all'avanguardia, ma è anche funzionale ad una riorganizzazione del sistema ispirata a metodologie di lavoro integrate.

A sottolineare positivamente la scelta fatta dalla Regione di adottare lo standard Tetra segnaliamo come anche il Dipartimento per la Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno ha deciso di realizzare una propria rete nazionale Tetra interforze, ovvero destinata alle cinque forze di polizia: Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Corpo Forestale, Polizia Penitenziaria. Ancora nel 2006 la città di Torino, in occasione delle olimpiadi invernali, ha sviluppato la medesima soluzione, poi destinata alla Polizia Locale ed alla protezione civile. Infine va in tale senso la scelta effettuata dalla Regione Lombardia per allestire una rete di radiocomunicazione sicura in occasione dell'Expo 2015.

La creazione di un'unica rete regionale in sostituzione della moltitudine presente sul territorio, comporterà un'innovazione tecnologica a minor costo rispetto alla sostituzioni di quelle in uso con altrettante singole strutture digitali e comporterà il vantaggio di dover gestire una sola rete su tutto il territorio regionale, anziché tutte quelle attualmente esistenti.

Ad oggi la rete R3, pur avendo ancora aree in cui il sistema necessita di potenziamento, è utilizzata dalle polizie locali di oltre 140 comuni e 5 province, per un totale di circa 3.500 apparati in uso. Questo numero importante di utilizzatori produce una mole di traffico che si quantifica in oltre 100.000 chiamate di gruppo al mese e 10.000/15.000 chiamate individuali, a cui vanno aggiunti dai 4.800 ai 5.000 SDS mensili, che comprendono sia messaggi inviati dagli addetti sia quelli che gli apparati inviano in automatico alle centrali operative di riferimento per la loro localizzazione su cartografie digitalizzate del territorio.

Grafico 1 - Situazione traffico chiamate "voce" della Rete R3. Dicembre 2008 - Novembre 2009.

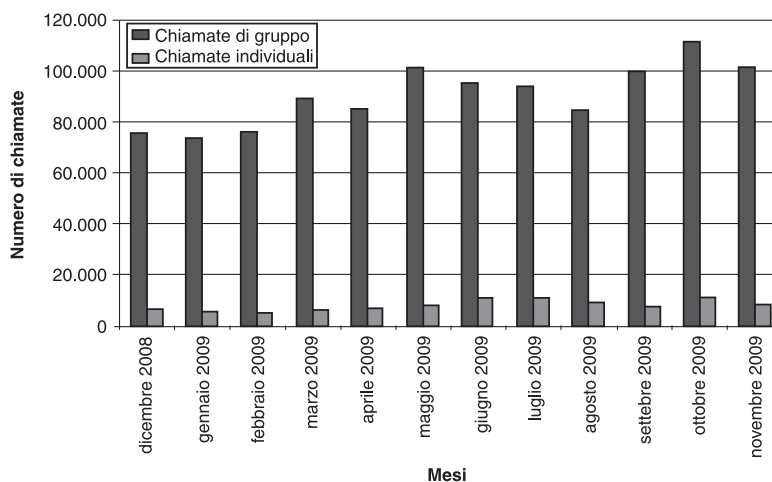
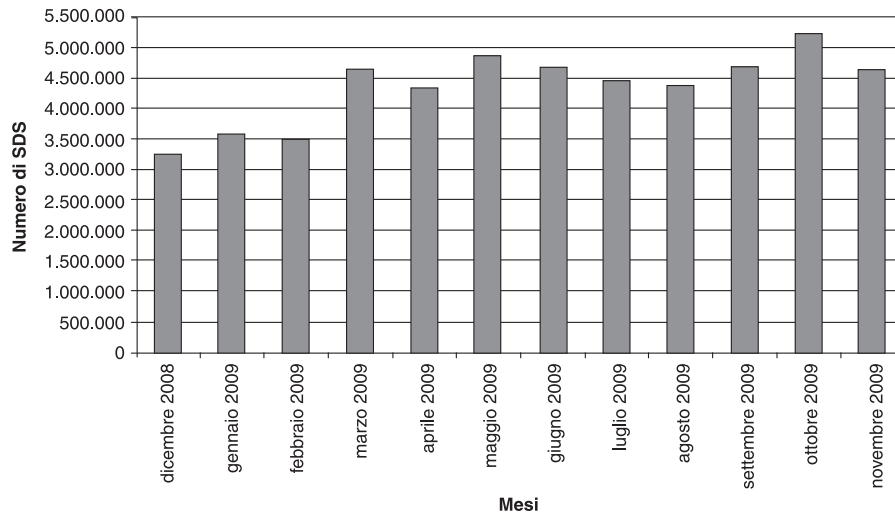


Grafico 2 - Situazione traffico SDS. Dicembre 2008 - Novembre 2009.

5. Il sistema regionale di raccolta delle denunce e querele (Archimede)*

I motivi che portano la Regione Emilia-Romagna a sviluppare il progetto Archimede, per la realizzazione di un sistema gestionale per la raccolta delle denunce e della querele, nasce dalla sottoscrizione nel giugno del 2004 di un'Intesa con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno. Questo documento impegnava le amministrazioni coinvolte in vari obiettivi tra cui: "... a) la Regione si impegna a diffondere l'utilizzo del software per l'inserimento in SDI² dei dati relativi ai fatti reato raccolti dalle Polizie locali, attualmente in corso di realizzazione da parte del comune di Forlì, presso tutte le amministrazioni locali della Regione e a renderlo disponibile per le Forze di polizia nazionali se ciò risultasse di interesse; parallelamente il Dipartimento si dichiara disponibile a favorire il trasferimento, da sperimentarsi a Forlì, dei dati stessi nello SDI per via informatica, per il tramite dei presidi della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri. ..."

Occorre inserire questo accordo siglato in uno scenario più ampio, in cui quell'attività non deve essere considerata come una semplice funzione che le polizie locali adempiono e che il Ministero ritiene utile incentivare. Infatti la Polizia Municipale è sempre più impegnata in un insieme di nuove attività che assorbono risorse per soddisfare le molteplici esigenze dei cittadini. Archimede è sì un sistema informatico gestionale che vuole essere un aiuto a lavorare ancora meglio, là dove è richiesto un servizio di ricezione delle denunce, ma non solo.

* Questo paragrafo è stato scritto da Alberto Sola.

L'organizzazione del servizio di Polizia Locale per un efficace ed efficiente controllo del territorio si basa oltre che sulle risorse disponibili, anche ed in modo fondamentale, sulle informazioni relative al contesto in cui ci si trova ad operare. La conoscenza del territorio si fonda su elementi soggettivi ed oggettivi. I primi sono quelli che vengono proposti dai cittadini e dai media e sono influenzati da una visione dei fatti mediata dall'emotività del momento, creando, di conseguenza, una percezione della nostra società che non sempre corrisponde fedelmente alla realtà. Gli elementi oggettivi come le segnalazioni verificate, i resoconti dell'attività di servizio, le informazioni raccolte, le denunce formalizzate, sono indispensabili per dare una corretta lettura dei fatti e per condurci ad una mappatura del territorio il più possibile realistica, senza distorsioni.

I canali per raccogliere tutte queste informazioni sono vari e la loro gestione non risulta semplice, comportando un impegno notevole da parte delle polizie. La ricezione di denunce e querele rientra tra quelle attività che riscontrano un alto interesse da parte della cittadinanza. Le persone non subiscono l'operato dell'autorità, ma la ricercano perché necessitano di formalizzare specifici atti per potere dare seguito a molteplici procedure burocratico-amministrative: si pensi solo, in caso di smarrimento del portafoglio, alla duplicazione dei documenti, al blocco delle varie carte di credito, ecc.

Quando un cittadino ha subito un reato si trova in condizioni di debolezza e non richiede solo attività investigative ed operative, piuttosto rassicurazione ed informazioni. Specialmente per le categorie sociali più deboli, come gli anziani, il supporto morale e l'accompagnamento attraverso i complessi iter amministrativi conseguenti all'aver subito un reato, o al semplice smarrimento dei documenti, rappresenta il vero valore aggiunto rispetto alla mera attività d'istituto.

Certamente il servizio offerto in questi frangenti può far crescere la fiducia verso la struttura di polizia, e aumentare la rassicurazione sociale complessiva.

In questa attività la Polizia Locale può svolgere infatti un importante ruolo di rassicurazione della cittadinanza mostrandosi proattiva in situazioni di bisogno del singolo soggetto. La tradizionale vocazione dei nostri comandi alla tutela della comunità attraverso un sistema di polizia di prossimità, caratterizzato da presenza sul territorio e partecipazione alla vita quotidiana, si arricchisce di un ulteriore elemento qualificante. Consideriamo inoltre che il cittadino che ha subito un reato, spesso si rivolge ad altri uffici comunali per ottenere documenti, informazioni e supporto come ad esempio all'ufficio anagrafe, servizi sociali ecc. Garantire anche la ricezione denunce semplifica l'iter ed agevola la persona, permettendole di trovare nel Comune un unico punto di riferimento importante ed esaustivo. Da considerare inoltre che la Polizia Locale è presente in maniera estremamente capillare potendo disporre di servizi attivi in Emilia-Romagna su 333 comuni (su un totale di 341) e tale copertura garantisce all'utente la possibilità di trovare una risposta alle sue necessità praticamente ovunque.

La formalizzazione di una denuncia di un fatto costituente reato ai sensi dell'art. 333 del CPP o di una querela ai sensi dell'art. 336 CPP, necessita dell'intervento di un ufficiale di polizia giudiziaria, tale previsione induce i più prudenti a sollevare perplessità sul possesso da parte della Polizia Locale di tale qualifica.

L'annosa questione trova soluzione nella pratica quotidiana, infatti l'attività della Polizia Locale si rivolge alle più svariate attività di polizia giudiziaria, sia d'iniziativa che su delega della magistratura, senza che siano posti limiti collegati alle materie di competenza, rimanendo in essere solo quello inerente la territorialità.

A supportare tale prassi, ormai diffusa in Regione, nel 2004 è intervenuto il citato accordo tra il Ministero dell'Interno e la Regione Emilia-Romagna. Con riferimento a tale accordo, la città di Forlì è diventata il luogo di sperimentazione sia dello sviluppo di un software di rilevamento degli atti sia dell'inserimento dei dati presso il Sistema di Indagine interforze del Ministero (SDI).

Anche se quest'ultimo passaggio non si è ancora potuto realizzare e forse lo si realizzerà solo attraverso la tanto annunciata ed attesa riforma della legge quadro della Polizia Locale, si può constatare come le denunce e querele raccolte in Regione Emilia-Romagna da parte delle polizie locali abbiano fatto registrare un costante incremento che le ha portate da 2.000 nel 2002 a oltre 5.000 nel corso del 2008. A queste va sommato un ingente numero di denunce per smarrimento di documenti o altro ugualmente presentate agli uffici delle Polizie Municipali.

Questa mole di lavoro, in costante aumento, oltre a rappresentare un punto di riferimento sempre più chiaro e certo per la cittadinanza, può comportare comunque problemi di tipo organizzativo, con la previsione di destinazione di adeguate risorse di personale.

Partendo da quanto era già stato realizzato dal comune di Forlì, si è proceduto a completare ed arricchire quel sistema giungendo nel 2008 a sperimentarlo presso ulteriori due comuni della Regione. Nel luglio 2009 esso viene presentato ufficialmente e reso disponibile ad altri comuni.

Nasce così il sistema informatico gestionale per la raccolta delle denunce/querele che viene denominato Archimede e che già nei primi mesi in cui la Regione lo ha reso disponibile per i comandi interessati, raccoglie l'interessamento alla sua implementazione di ben 14 strutture di Polizia Locale per un totale di 54 comuni coinvolti.

Archimede ha tra i suoi obiettivi anche quello di dare una risposta alle esigenze di razionalizzazione delle risorse che vengono a manifestarsi, per potere efficacemente svolgere queste attività. Formalizzare una denuncia o una querela comporta l'attivazione di un iter burocratico che produce vari documenti: la denuncia vera e propria, i moduli da inviare ai competenti uffici per l'inserimento del reato nello SDI, la notizia di reato da inoltrare in Procura, eventuali documenti sostitutivi di circolazione, ecc. È evidente che i tempi tecnici per la redazione di tutti questi atti

comportano non solo una perdita di tempo per l'utenza, ma anche un meticoloso lavoro da parte degli operatori, a discapito dell'efficienza, della rassicurazione della vittima dell'evento e dell'attività di indagine conseguente.

Archimede consiste quindi in una interfaccia utente molto semplice, ma in grado di fungere da potente archivio e, contestualmente, da efficace sistema di gestione del lavoro quotidiano attraverso la predisposizione e stampa di tutta la modulistica necessaria. In aggiunta sono rese disponibili le tabelle previste per la classificazione dei fatti dello SDI, consentendo agli utilizzatori di prendere dimestichezza con il modo di lavorare e di classificare le denunce impostato dalla banca dati del Ministero e di permettere alle Forze di Polizia, deputate all'inserimento dati, di operare al meglio. Non manca, inoltre, un elaborato sistema di reportistica che permette di monitorare l'attività svolta e di stampare tabelle e report per l'analisi dettagliata degli atti.

Quest'ultimo aspetto, rappresenta un punto essenziale per l'utilizzabilità interna delle informazioni raccolte, per orientare non solo l'attività investigativa a fini repressivi, ma anche l'attività di mappatura del territorio ed il suo presidio a fini preventivi che i nostri comandi possono mettere in campo.

Questa mappatura, arricchita dal connubio tra l'uso di Archimede e l'uso del sistema Ril.Fe.De.Ur. descritto al paragrafo 3, riesce a fornire elementi necessari alla conoscenza capillare delle nostre città, sia per quanto concerne il degrado e le problematiche di civile convivenza sia per quanto riguarda la delittuosità, mettendo in grado la Polizia Locale di disporre di informazioni relative al proprio territorio che nessuna altra istituzione è in grado di disporre.

Il sistema, sviluppato in ambiente *Filemaker*, è un potente software caratterizzato da un elevato livello di versatilità. Consente di proporre varie soluzioni a seconda del numero di utenti che accedono al programma contemporaneamente, senza dovere ricorrere a complicati ed onerosi sistemi informatici.

Così organizzato, consente una adeguata risposta alle varie esigenze di tutti i tipi di comandi, dalle realtà molto piccole con la versione cosiddetta *run-time* rivolta ad un unico utente, a quelle di medie dimensioni con bacini d'utenza indicativamente fino a 20.000 abitanti con l'applicativo *client* con un massimo di cinque utenti contemporanei, fino alle città capoluogo ed alle grandi strutture intercomunali con l'applicativo *client* che permette l'utilizzo da parte di diverse decine di utenti simultaneamente.

Tutte le soluzioni operano sulla medesima banca dati, arricchita ed implementata da tutte le postazioni attive. In tal modo sia i comandi intercomunali che le città possono organizzare punti di raccolta diversi, ma nel contempo strutturare un'analisi del territorio di riferimento unica permettendo una visione d'insieme. Contestualmente è possibile anche realizzare estrazioni di dati più raffinate e relative a singoli comuni, a quartieri, circoscrizioni, frazioni ecc., in modo da ottenere focus su singole porzioni di territorio. Infatti il sistema oltre a svolgere tutte le funzioni necessarie alla formalizza-

zione delle denunce e delle querele, garantisce l'ampia gamma di reportistica citata che permette di monitorare l'attività svolta e l'analisi del territorio. Un esempio: ricevendo una serie di denunce relative al furto di biciclette concentrate in una determinata zona o area, si possono analizzare i giorni e gli orari più colpiti dal fenomeno ed organizzare servizi mirati, in maniera sicuramente più efficace, rispetto al caso in cui le notizie provengano da sommarie informazioni riportate episodicamente dai cittadini o fornite da altre forze di polizia.

In prospettiva, quando le polizie locali avranno accesso allo SDI, Archimede potrà consentire il trasferimento diretto dei dati raccolti in forma telematica, senza passare attraverso la stampa di moduli cartacei da inoltrare alle forze di polizia nazionale, come avviene oggi, mantenendo così la possibilità, per i comandi utilizzatori, di conservare la funzionalità di reportistica utile alla conoscenza del territorio ed alla sua mappatura.

L'applicativo realizzato dalla Regione Emilia-Romagna è messo a disposizione, nella versione originariamente elaborata, di tutte le strutture di Polizia Locale che ne facciano richiesta, gratuitamente, restando a carico degli enti solo le spese per l'acquisizione dell'ambiente software in cui il programma funziona e la formazione per l'addestramento all'utilizzo ed eventuali personalizzazioni. Questa scelta, oltre a comportare una utile razionalizzazione delle risorse economiche a disposizione dell'intero sistema nel suo complesso, mira a standardizzare gli strumenti in uso tra i vari comandi.

Questo percorso, ormai in atto in Regione da anni con risultati soddisfacenti, permette, in tempi in cui la mobilità delle persone è molto elevata, di offrire analoghe risposte alle sollecitazioni dei cittadini, su tutto il territorio regionale da parte delle varie polizie locali. Non trascurabile anche il fatto che gli stessi strumenti e le stesse modalità operative facilitano l'inserimento di nuovi operatori provenienti da altre realtà, vista la mobilità degli stessi, nonché l'interscambio informativo che può avvenire tra i vari enti, in considerazione del fatto che spesso i fenomeni e le problematiche affrontate hanno sviluppi e manifestazioni sovra comunali.

6. La raccolta dei dati Istat relativi agli incidenti stradali (MISER)*

Quando nel 2001 la Commissione Europea approvò il *Libro Bianco sui Trasporti*, lo scenario proposto dai dati sull'incidentalità aggregati a livello europeo era sconcertante: ogni anno sulle strade avvenivano 1.300.000 incidenti, con più di 40.000 morti e 1.700.000 lesioni, con alcune categorie d'utenti particolarmente colpite, ovvero i giovani di età compresa fra 15 e 24 anni (10.000 morti l'anno), i pedoni (7.000 morti) e i ciclisti (1.800 morti). Il costo diretto o indiretto venne stimato in 160 miliardi di euro, che corrispondevano all'epoca al 2% del Prodotto Nazionale Lordo dell'Unione europea.

* Questo paragrafo è stato scritto da Matilde Madrid Ciafardini.

Approvando il *Libro Bianco sui Trasporti* del 2001, la Commissione Europea fissò l'obiettivo di dimezzare il numero di decessi per incidenti stradali entro il 2010, data oramai giunta alle porte, senza che tutti i Paesi membri abbiano raggiunto i livelli richiesti nel campo della sicurezza stradale. Senza dubbio, tutti gli Stati membri si sono attivati per realizzare misure nei diversi campi di intervento proposti dall'Unione Europea, confrontandosi sia a livello legislativo, preventivo e repressivo, con gli stessi problemi relativi alle cause più frequenti dell'incidentalità stradale, quali l'eccessiva velocità, il consumo di alcolici e sostanze stupefacenti prima di mettersi al volante, il mancato uso delle protezioni quali la cintura di sicurezza, punti ad elevato rischio della rete stradale, il mancato rispetto dei tempi di guida e di riposo per il trasporto professionale, la cattiva visibilità. I principali campi d'intervento individuati dalla Commissione Europea per un'azione condivisa da parte dei Paesi membri riguardano:

- la sensibilizzazione ad un migliore comportamento attraverso il rispetto più rigoroso della normativa esistente, armonizzando le sanzioni a livello europeo, ricorrendo alla formazione continua dei conducenti privati e professionali, migliorando i controlli di polizia e incoraggiando campagne d'istruzione e di sensibilizzazione degli utenti;
- sfruttamento del progresso tecnologico, fissando maggiori livelli di sicurezza per i veicoli ed armonizzando le misure di sicurezza passiva;
- miglioramento delle infrastrutture stradali identificando ed eliminando i punti pericolosi;
- riduzione del numero di sinistri correlati alla circolazione di automezzi pesanti e disciplina della formazione di conducenti professionisti riguardo al rispetto dei tempi di guida e di riposo;
- miglioramento delle pratiche di soccorso e assistenza alle vittime della strada esaminando le migliori prassi nel campo delle cure mediche post-trauma;
- perfezionamento della raccolta, analisi e diffusione dei dati sugli incidenti stradali.

Ed è proprio su quest'ultimo punto che si inserisce il progetto MISter (*Monitoraggio degli Incidenti Stradali in Emilia-Romagna*) sviluppato dal Servizio Controllo Strategico e Statistica, in qualità di Ufficio SISTAN (Sistema statistico nazionale) che ne ha il coordinamento generale ai sensi del Decreto L.vo 322/89, in stretta collaborazione con l'Osservatorio regionale per l'educazione stradale e la sicurezza, il Servizio politiche per la sicurezza e la Polizia Locale, il Servizio infrastrutture viarie e intermodalità, il Servizio sistema informativo sanità e politiche sociali, il Servizio Sanità pubblica e condiviso con le Amministrazioni locali e le forze dell'ordine.

Non si tratta dunque di un progetto isolato, ma di un intervento inserito in quadro coordinato di azioni che coinvolge in maniera trasversale diversi campi di azione: dall'educazione stradale alla prevenzione sanitaria, dal monitoraggio delle infrastrutture viarie alle misure di controllo preventivo sulle strade attuate dalle forze di polizia. Il presupposto fondamentale per lo sviluppo di molte politiche regionali e

locali rivolte a prevenire e ridurre il numero degli incidenti e il costo sociale ad essi collegato, da quelle per la programmazione di infrastrutture viarie, a quelle orientate allo sviluppo e alla crescita di una cultura della sicurezza stradale, fino a politiche in ambito sanitario è avere un quadro conoscitivo tempestivo e di qualità sull'incidentalità, perché è vero che gli incidenti stradali sono degli eventi di per sé imprevedibili, ma è altrettanto vero che non sono una fatalità, ed è necessario conoscerne le cause, le circostanze e le conseguenze per controllarli ed evitarli, o almeno attenuarne la gravità e l'impatto sul costo che l'intera società è tenuta a sostenere.

Gli studi hanno evidenziato la disponibilità e l'importanza delle diverse fonti informative utili al monitoraggio del tema dell'incidentalità stradale; tale importanza è sottolineata dalla più volte manifestata volontà di integrare gli sforzi e le conoscenze di tutti i soggetti che a vario titolo sono coinvolti nella gestione delle informazioni. L'anello fondamentale della catena informativa su questo tema è rappresentato dalla raccolta dei dati sugli incidenti stradali effettuata dalle Forze dell'Ordine che intervengono sul luogo dell'incidente tramite la compilazione del modulo Istat CTT/INC.

La necessità di disporre dei dati sugli incidenti stradali con tempestività, ha fatto sì che negli ultimi anni alcune delle Province della Regione Emilia-Romagna (Modena, Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Parma, Rimini) stipulassero convenzioni con l'Istat per il coordinamento della raccolta del dato sul territorio di competenza. Forte di una situazione in cui sei province su nove già coordinavano la raccolta dati, la Regione Emilia-Romagna ha aderito al Protocollo di intesa per il coordinamento delle attività inerenti la rilevazione statistica sull'incidentalità stradale con lo scopo di migliorarne qualità e tempestività, siglato nel 2007 da ISTAT, Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, Ministero della Difesa (Arma dei Carabinieri), Ministero dell'Interno (Servizio polizia stradale), Ministero dei Trasporti, Unione delle Province d'Italia (UPI), Associazione Nazionale dei Comuni d'Italia (ANCI).

La firma del Protocollo d'intesa ha posto ufficialmente le condizioni utili affinché la Regione Emilia-Romagna possa coordinare il flusso su tutto il territorio regionale, raccogliendo i dati dalle Province già in convenzione e supportando l'avvio della raccolta presso le altre realtà, e così, raccordandosi coi propri Enti Locali, ha recepito il Protocollo con delibera di Giunta n. 1751/01, ribadendo come campo di intervento prioritario "la creazione di centri di pianificazione, programmazione, monitoraggio e gestione, di livello regionale, provinciale e comunale (...). Tali centri possono contribuire a migliorare la completezza, l'esattezza e la puntualità della rilevazione degli incidenti stradali, nonché la localizzazione degli stessi nella rete stradale urbana ed extraurbana".

Da qui si procede così alla fase attuativa del progetto MISter che, si pone molteplici obiettivi, già in parte anticipati:

- coordinare la rilevazione dei dati sull'incidentalità a livello regionale, favorendo l'avvio della raccolta anche nelle Province non ancora in convenzione con Istat e valorizzando le esperienze già in atto nelle altre, dove la raccolta è già coordinata a livello locale;

- produrre un quadro esaustivo a livello regionale per l'elaborazione di politiche di sicurezza stradale e di politiche sanitarie, garantendo un ritorno informativo completo alle Forze dell'Ordine e a tutti i soggetti coinvolti sul tema dell'incidentalità;
- supportare le scelte di investimento nel settore della viabilità e le relative attività di programmazione;
- promuovere una maggiore omogeneità nella rilevazione e l'informatizzazione del dato;
- razionalizzare la procedura attraverso la diminuzione dei passaggi;
- aumentare la tempestività dell'informazione;
- migliorare la qualità del dato attuando i controlli all'origine del flusso.

Per coprire tali obiettivi, viene messa a disposizione delle Forze dell'Ordine che ancora non sono dotate di un sistema informativo per il monitoraggio degli incidenti stradali un applicativo su piattaforma web denominato InciWeb nella sua versione 2.0. Tale applicativo prevede un'interfaccia web per l'inserimento o l'upload dei modelli CTT/INC e la georeferenziazione degli incidenti, delle procedure di controllo di qualità dei dati utilizzabili dalle Province per una prima validazione dei dati a livello locale e un'interfaccia web per la produzione di report, statistiche e il download dei dati. Allo stesso tempo, per i centri di raccolta provinciale (CRP) che già gestiscono in maniera autonoma la raccolta del dato, viene adottata un'interfaccia web per la trasmissione del tracciato standard al database regionale con procedura di controllo di qualità dei dati integrata nell'applicativo stesso. Sulla base di quanto appena descritto, il flusso informativo può essere schematizzato come riportato di seguito:

Figura 6 - Flusso per le Province dotate di un proprio sistema informativo per la rilevazione degli incidenti stradali (Modena, Bologna, Ferrara, Forli-Cesena, Parma, Rimini, Ravenna).

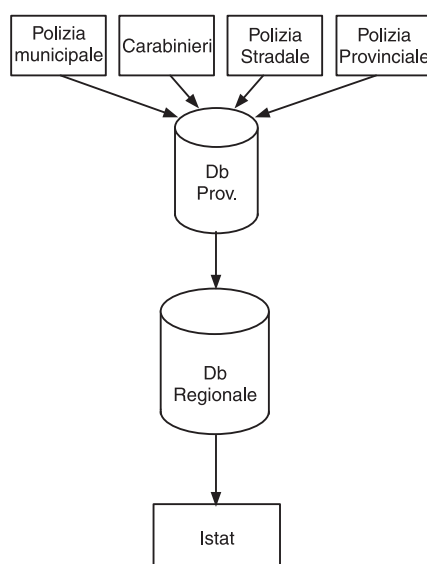
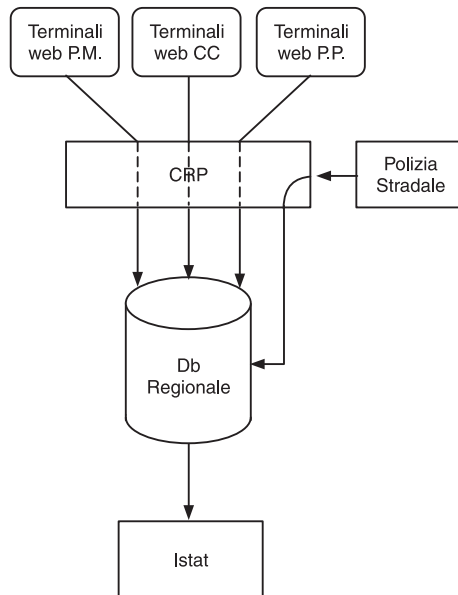


Figura 7 - Flusso per le Province non dotate di un proprio sistema informativo per la rilevazione degli incidenti stradali (Piacenza, Reggio nell'Emilia).



Il flusso informativo appena descritto ribadisce l'importanza del lavoro svolto dalle Forze dell'Ordine, non solo per quanto riguarda l'intervento sul luogo del sinistro per le attività di rilievo operativo, ma anche come anello fondamentale nella catena delle informazioni che vanno a costruire, mese dopo mese, il quadro conoscitivo su cui vengono impostate e costruite tutte le politiche che trasversalmente impegnano gli Enti Locali e tutti i soggetti coinvolti nel tema della sicurezza stradale.

Le polizie potranno avere a disposizione i dati aggiornatissimi relativi agli incidenti stradali, scegliere quali elaborazioni e statistiche utilizzare per programmare l'attività di controllo della circolazione con fini preventivi. Si potranno fare analisi nel dettaglio, relative oltre che ai luoghi, anche alle cause, potendo in tal modo scegliere le metodologie e le strumentazioni da impiegare nei controlli più idonee. Ad esempio, sapere che in una via ricorrono incidenti correlati all'uso di sostanze alcoliche, consiglierà alla polizia interessata di organizzare posti di controllo supportati dall'uso dell'etilometro a discapito di altri strumenti. Conoscere anche le fasce orarie più colpite permette di meglio suddividere le risorse nell'arco della giornata, basandosi su dati oggettivi, senza rimanere influenzati da pulsioni emotive che portano a sovrastimare determinati elementi e sotto-stimarne altri. Ovviamente indispensabile è disporre di queste informazioni in modo continuo e veloce.

La previsione degli ulteriori sviluppi del progetto MISter, inoltre, rende ancora più completa la sua utilità: l'integrazione con i registri sanitari permetterà di avere informazioni più approfondite sul costo sociale del fenomeno dell'inciden-

talità, soprattutto per quanto riguarda i diversi livelli di prognosi che si celano dietro la categoria “feriti”, che attualmente include un’ampia gamma di danni, nonché per includere nel conteggio dei decessi anche quelli che avvengono oltre il trentesimo giorno dal sinistro. Un ulteriore sviluppo prevede l’integrazione con i dati provenienti dai registri relativi ai flussi di traffico sulla rete viaria regionale, per poter pianificare in maniera più adeguata i controlli effettuati dalle Forze dell’Ordine e per monitorare i tassi di pericolosità di alcune “zone nere” nel nostro sistema viario e procedere ad eventuali interventi di tipo urbanistico o di messa in sicurezza.

Tempestività, qualità e omogeneità sono le caratteristiche che rendono utile un set di dati al fine di progettare politiche ed interventi operativi, e il coordinamento regionale dell’attività di rilevazione statistica sull’incidentalità stradale tramite il progetto MISTeR è un’opportunità che tutti i soggetti coinvolti, dalle amministrazioni fino alle Forze dell’Ordine, hanno a disposizione per rendere più efficiente ed efficace la propria attività al servizio della collettività.

Note al capitolo 2

¹ *Virtual Private Network*.

² Lo SDI (Sistema di Indagine) è un’unica banca dati interforze, relativa alle informazioni ed ai dati significativi sia per la tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica che per la prevenzione e la repressione dei reati. Questa banca dati è alimentata in un unico formato da tutte le forze di polizia e si basa sulle denunce dei cittadini e sulle investigazioni delle forze di polizia. Rappresenta oggi la fonte fondamentale di informazione sulla statistica della criminalità.

— |

| —

— |

| —



**FONTI STATISTICHE
E BIBLIOGRAFIA**



Fonti statistiche

Regione Emilia-Romagna – Servizio politiche per la sicurezza e la polizia locale:

Indagine annuale sulla Polizia Locale in Emilia-Romagna. Anni 2003-2008.

Indagine sui responsabili delle strutture di Polizia Locale in Emilia-Romagna. Anno 2004.

Indagine sui referenti politici della Polizia Locale in Emilia-Romagna. Anno 2004.

Indagine sugli operatori di Polizia Locale in Emilia-Romagna. Anno 2004.

Doxa:

Indagine sulla Polizia Municipale nelle opinioni dei cittadini dell'Emilia-Romagna. Anno 2007.

Istat:

Indagine sugli aspetti della vita quotidiana. Anno 2007.



Bibliografia

- BARBAGLI M.
1999 *L'insicurezza nelle città italiane*, in M. Barbagli (a cura di), *Egregio Signor Sindaco. Lettere dei cittadini e risposta dell'istituzione sui problemi della sicurezza*, Bologna, il Mulino, pp. 9-55.
- BAILEY D.H.
2005 *What do the police do?*, in T. Newburn (a cura di) *Policing. Key Readings*, Cullompton, Willan, pp. 141-149.
- BERTACCINI D.
2009 *La politica di polizia*, Milano, Bologna, Bnomia University Press.
- BOLASCO S.
1999 *Analisi multidimensionale dei dati. Metodi, strategie e criteri d'interpretazione*, Roma, Carocci Editore.
- BRICOCOLI M., CRISTALLI F.
2004 *Sicurezza urbana, prossimità e territorio. Culture e pratiche della Polizia locale in Lombardia*, Franco Angeli, Milano.
- BRODEUR J.P.
2003 *Les visages de la polices. Pratiques et perceptions*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.
- CALANDRA E., TERIACA F.
2008 *Per la sicurezza della città. Un secolo di storia del Corpo di Polizia Municipale di Palermo*, Comune di Palermo.
- CARDIA C.
2008 *Vetri rotti (teoria dei)*, in G. Amendola (a cura di), *Città, Criminalità, Paure*, Napoli, Liguori, pp. 201-204.
- CARTOCCI R.
2007 *Mappe del Tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- CHAMBRON N.
1994 *Les polices municipales en France: émergence, logique d'action et complémentarité avec les autres acteurs de la sécurité*, in "Les Cahiers de la sécurité intérieure", n. 16, pp. 48-60.

- CHAN J.
2005 *Changing Police Cultures*, in T. Newburn (a cura di), *Policing. Key Readings*, Cullompton, Willan, pp. 338-363.
- CHIESI L.
2004 *Le inciviltà. Degrado urbano e insicurezza*, in R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, il Mulino, pp. 129-140.
- DELUCHEY J.F.
2001 *Conflits d'altérité entre polices et sciences sociales. Un chercheur français au Brésil*, in "Les Cahiers de la sécurité intérieure", 46, pp. 59-72.
- GOLDSTEIN H.
1990 *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill, New York.
- GREENE J.R., KLOCKARS C.B.
1991 *What Police Do*, in C.B. Klockars e S.D. Mastrofski (a cura di) *Thinking about Police. Contemporary Readings*, New York, McGraw-Hill, II edizione, pp. 273-284.
- GREENE J.R., MASTROFSKI S.D. (a cura di)
1988 *Community Policing: Rethoric or Reality*, New York, Praeger.
- ISTAT
2008 *La soddisfazione dei cittadini per le condizioni di vita*, Roma, Istat.
- MALOCHET V.
2002 *Les policiers municipaux entre hiérarchie municipale et partenaires locaux*, in "Les Cahiers de la sécurité intérieure", 48, 2, pp. 103-125.
2006 *Les polices municipales: polices del ville ou polices des maires?*, in "Les Cahiers de la sécurité intérieure", n. 61, pp. 31-53.
2007 *Les policiers municipaux*, PUF, Paris.
- MONJARDET D.
1996 *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
1999 *Réinventer la police urbaine*, "Les Cahiers de la sécurité intérieure", n. 37, pp. 117-133.
- MOORE M.
1992 *Problem Solving and Community Policing*, in M. Tonry (a cura di) "Crime and Justice. A Review of Research", vol. 15, Chicago, Chicago University Press.
- MURATORI V.
2006 *Rapporto di Valutazione. Progetto Ril.Fe.De.Ur.*, rapporto presentato al CNIPA, non pubblicato.
- NOBILI G.G.
2003 *Disordine urbano e insicurezza: una prima indagine su Bologna*, in "Quaderni di Città sicure", n. 28, pp. 91-122.

- PALIDDA S.
2000 *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano, Feltrinelli.
- PUTNAM R.
1993 *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- RECASENS I BRUNET A.
2003 *Le polizie*, in R. Selmini (a cura di) *La sicurezza urbana*, Bologna, Il Mulino, pp. 233-243.
- REINER R.
2000 *Police Research*, in R.D. King e E. Wincup (a cura di) *Doing Research on Crime and Justice*, Oxford, OUP, pp. 205-235.
- RODARI G.
1960 *Filastrocche in cielo e in terra*, Torino, Einaudi.
- RUGA RIVA C.
2008 *Il lavavetri, la donna col burqa e il sindaco. Prove atecniche di "diritto penale municipale"*, in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 1, pp. 133-147.
- SAMPSON R.J., RAUDENBUSH S.W.
1999 *Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods*, in "American Journal of Sociology", 105, 3, pp. 603-651.
- SARTORI L.
2003 *Degrado e paura per la criminalità*, in Barbagli M. (a cura di), *Rapporto sulla criminalità in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 489-524.
- SELMINI R.
2003 *La polizia come oggetto di ricerca*, in "Quaderni di Citta sicure", n. 28, pp. 123-133.
- SILVERMAN E.B.
2001 *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing*. Boston, MA: Northeastern University Press.
2004 *La "zero tolerance" nelle attività di polizia*, in "Inchiesta", n. 143, pp. 18-22.
- SIMARD N.
(s.d.) *Inventaire des taches et opérations actuelles et prévisibles de la fonction-type "policier"*, rapporto di ricerca non pubblicato, Gouvernement du Québec.
- TAYLOR R.B.
2001 *Breaking Away from Broken Windows: Baltimore Neighbourhoods and the Nationwide Fight Against Crime, Grime, Fear and Decline*, Boulder, West view Press.
- WILSON J.Q., KELLING G.L.
1982 *Broken Windows*, in "The Atlantic Monthly", 279, 3, pp. 29-38.

