



Consiglio  
Regionale  
della  
Lombardia

Ricerca



**Indagine sulla realizzazione  
di politiche integrate per la  
sicurezza nelle città**

**La percezione degli operatori dei  
servizi di Polizia Locale e delle  
forze di Polizia Nazionale**

SOCIETÀ

**IRER**

ISTITUTO REGIONALE  
DI RICERCA  
DELLA LOMBARDIA



# **Indagine sulla realizzazione di politiche integrate per la sicurezza nelle città**

La percezione degli operatori dei servizi  
di Polizia Locale e delle forze di Polizia Nazionale

Codice IReR: 2006C009

Project leader: Elvinia Degiarde

Rapporto finale

Milano, febbraio 2007



Istituto Regionale di Ricerca  
della Lombardia

**Responsabile di progetto:** Elvinia Degiarde, responsabile di progetto IReR.

**Gruppo di lavoro tecnico:** .

**Gruppo di ricerca:** prof.ssa Sonia Stefanizzi, prof. Fabio Quassoli, dott.ssa Anita Bacigalupo, dott.ssa Federica D'Appollonio, dott. Carlo Maria Pisano, dott. Cristian Poletti, dott.ssa Giulia Sinatti.

**Committente:** Consiglio Regionale

**Periodo di svolgimento:**

**Codice IReR:** 2006C009

# Indice

Introduzione	4
Capitolo 1	
<i>Polizia: ruoli e funzioni in evoluzione</i>	8
1.1. Polizie Nazionali vs Polizie Locali: attori divergenti, traiettorie convergenti	9
1.2. Evoluzioni nelle Polizie Nazionali: l'attenzione per il contesto locale	11
1.3. La Polizia Locale: verso una ridefinizione di ruolo e funzioni	12
1.4. Polizia e cittadinanza: le molteplici dimensioni di un rapporto	14
1.5. Verso una nuova Polizia: lo strumento della formazione	18
Capitolo 2	
<i>La percezione di insicurezza a Milano, Bergamo e Varese</i>	23
2.1. In/sicurezze urbane e città postindustriale	23
2.2. I tre contesti	25
2.2.1. Milano	25
2.2.2. Bergamo	28
2.2.3. Varese	29
2.3. Le dimensioni dell'in/sicurezza	31
2.3.1. La criminalità	32
2.3.2. Le trasformazioni dei quartieri	32
2.3.3. La percezione dell'insicurezza	33
2.4. La domanda di sicurezza dei cittadini alle forze dell'ordine	34
2.5. Alcune considerazioni di sintesi	40
Capitolo 3	
<i>Identità e rappresentazioni degli attori della sicurezza</i>	43
3.1. Due identità in transizione	44
3.1.1. Polizia di Stato da forza a servizio di polizia?	43
3.1.2. Polizia Locale alla ricerca di nuovi rapporti con il territorio	50
3.2. Nuovi moduli operativi: la polizia di prossimità	67
3.3. Il difficile coordinamento fra gli attori della sicurezza	73
3.4. La formazione	81
Conclusioni	85
Bibliografia	

## Introduzione

L'ampio dibattito che, in anni recenti, ha investito il tema della sicurezza urbana a livello sia scientifico che politico, ha condotto ad una maggiore consapevolezza da parte degli attori sociali coinvolti nella tematica della sicurezza urbana, di alcuni processi di profonda trasformazione che stanno investendo il settore. Oltre a queste vivaci discussioni sulle nuove sfide poste dalla sicurezza nell'epoca contemporanea, la recente presentazione della proposta di legge nazionale sulle «Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza» rende a questo punto ancor più urgente una migliore comprensione del fenomeno.

Questa ricerca si inserisce nel quadro generale appena accennato e si propone di indagare da vicino come le macro-trasformazioni delle condizioni di sicurezza e della cornice legislativa in cui si inseriscono le politiche per la sua gestione si riflettono nell'organizzazione, nelle funzioni e nelle pratiche degli operatori del settore, in particolare delle forze di Polizia.

I risultati di ricerche già condotte in quest'ambito mostrano che i corpi della Polizia Locale e Nazionale sono stati investiti da profondi processi di ristrutturazione. Accanto a risultati indubbiamente positivi (la soddisfazione dei cittadini, più che la riduzione della criminalità in senso oggettivo) emergono tuttavia anche alcuni problemi, legati al fatto che le nuove funzioni attribuite alle forze di Polizia implicano un cambiamento radicale di modelli culturali e organizzativi e l'acquisizione di competenze nuove. Questi processi di ristrutturazione organizzativa, inoltre, si riflettono sulla capacità delle forze di Polizia Nazionale e Locale di intervenire in maniera coordinata ed integrata, inasprendo sentimenti di reciproco antagonismo.

Attraverso l'esplorazione della natura, delle funzioni, dei compiti e del fabbisogno formativo delle Polizie Locali e Nazionali, questa ricerca si propone di fornire materiale e spunti per una migliore definizione degli obiettivi di governo della sicurezza al livello della Regione Lombardia, per l'individuazione di strategie di collaborazione tra i diversi corpi di Polizia secondo un modello integrato di *governance* della sicurezza, per la precisazione di esigenze e obiettivi formativi degli operatori delle forze di Polizia.

Le ipotesi che sono state sottoposte a verifica empirica hanno preso spunto dalle posizioni che animano il dibattito odierno sulle politiche e sulle strategie di sicurezza e, in particolare riguardano i seguenti nodi problematici:

- lo sforzo di trasformazione delle polizie nazionali (e in particolar modo del corpo di Polizia di Stato) da “forza” a “servizio” di polizia, aperto ad una crescente interazione con problematiche ed istanze della popolazione, vista



non più come semplice “utente” del servizio, ma come *partner* di un controllo in qualche misura “partecipato” del territorio;

- il carattere misto delle funzioni svolte dalla Polizia Locale, dovuto alla compresenza di specifiche competenze di carattere amministrativo accanto a quelle tradizionalmente attribuite alle forze di polizia;
- il fatto che le polizie locali siano da intendersi come “*forze di polizia*” a tutti gli effetti, con competenze che, ad eccezione di quelle riguardanti la tutela dell’ordine pubblico, sono in gran parte analoghe a quelle della Polizia di Stato (polizia giudiziaria, polizia stradale, attività di prevenzione dei reati, ecc.);
- la necessità di *migliorare l’efficienza e l’efficacia delle politiche della sicurezza che vedono come protagonista le diverse forze di polizia*, accentuando il loro radicamento e coordinamento sul territorio (attraverso la comune partecipazione ai comitati provinciali per l’ordine e la sicurezza pubblica, il contributo delle polizie locali ad un servizio informativo locale e nazionale sulla sicurezza, una messa in rete operativa tra le polizie locali e nazionali ecc.), e le loro relazioni con altri *partner* locali, a vario titolo interessati alla gestione/prevenzione delle problematiche collegate all’insicurezza urbana (servizi sociali e altri settori della pubblica amministrazione, associazioni ed altri organismi collettori degli interessi della cittadinanza presenti su scala locale, ecc.).

Gli obiettivi della ricerca sono principalmente di tipo esplorativo. In particolare, lo studio è stato finalizzato ad approfondire le conoscenze sulla natura, le funzioni, i compiti e il fabbisogno formativo delle polizie locali e di coloro che operano nei servizi di prossimità della Polizia di Stato, con particolare riferimento a:

- funzioni e attività svolte nelle routine quotidiane dagli operatori di polizia;
- percezione della propria figura e gradimento del lavoro;
- opinioni sulla struttura organizzativa e sull’organizzazione del lavoro;
- esperienza del “poliziotto / vigile di quartiere”;
- il livello di realizzazione dei “Progetti di sicurezza urbana” e dei “Patti locali di sicurezza urbana”;
- tipo e adeguatezza della formazione professionale;
- coordinamento e relazioni con altri attori istituzionali.

La metodologia della ricerca ha privilegiato i metodi e le tecniche di ricerca qualitativi, vale a dire le interviste singole e di gruppo (focus) con diversi attori coinvolti nelle problematiche della sicurezza urbana, l’osservazione di alcuni

contesti e il confronto tra le informazioni così raccolte e i dati e documenti disponibili.

L'indagine si è focalizzata su tre contesti: il comune di Milano, il comune di Varese e il comune di Bergamo. Se la scelta di Milano è stata scontata, in quanto grande area metropolitana, per quanto riguarda Bergamo e Varese, la loro inclusione è motivata dal fatto che, oltre ad essere due contesti particolarmente interessati da ondate di allarme sociale per la sicurezza, sono stati oggetto di analisi in una recente indagine sulla sicurezza urbana condotta dalla stessa équipe di ricerca per la DG Sicurezza, Polizia Locale e Protezione Civile. Inoltre, questi comuni fanno parte dell'Osservatorio Regionale e rappresentano, quindi, un esplicito ambito di attenzione regionale.

In particolare, durante i mesi di settembre e novembre 2006, sono stati organizzati sei *focus group* con un numero di partecipanti variabile da un minimo di quattro a un massimo di sei per ciascun gruppo. I *focus group* che in origine, secondo il piano di ricerca concordato, avrebbero dovuto coinvolgere un campione di operatori delle forze della Polizia Locale dei comuni di Milano e Bergamo e dei servizi di prossimità della Polizia di Stato organizzati dalle rispettive Questure, stratificato per qualifica (funzionario/agente) e funzioni svolte, sono stati svolti unicamente con gli operatori secondo le loro diverse qualifiche (agenti e funzionari) della Polizia Locale dei comuni oggetto di indagine. La riduzione del campo di osservazione alla sola Polizia Locale è stata resa necessaria dalla mancata collaborazione all'indagine da parte della Polizia di Stato che ha ritenuto poco stimolante e, per certi aspetti, "problematico" il confronto con gli agenti della Polizia Locale.

I *focus group* hanno fatto emergere le rappresentazioni condivise tra gli operatori della sicurezza (Polizia Locale) circa la percezione di insicurezza da parte della cittadinanza, le fonti più importanti che alimentano tali percezioni, i modelli di intervento, accanto ai problemi che limitano l'efficacia dell'azione di polizia. Come verrà messo in luce nei capitoli successivi, dalle interviste sono emerse anche le differenze che caratterizzano i diversi ambiti istituzionali, oltre che i tre contesti locali prescelti (Milano, Varese e Bergamo). Le tematiche indagate nei *focus group* hanno riguardato: la percezione e la rappresentazione dei diversi contesti analizzati in relazione alle problematiche di sicurezza urbana; la percezione da parte degli intervistati del proprio ruolo; le funzioni e le attività svolte nella routine quotidiana; la valutazione e il livello di soddisfazione nei confronti del lavoro svolto; la valutazione della struttura organizzativa e l'organizzazione del lavoro; la formazione; la percezione del futuro in relazione alla propria attività lavorativa; il coordinamento e le relazioni con gli attori istituzioni e le altre forze dell'ordine.

Le informazioni raccolte nei *focus group* sono state integrate da 20 interviste "aperte" a diversi rappresentanti di istituzioni pubbliche e private e operatori delle

Forze dell'Ordine (Polizia di Stato e Polizia Locale) operanti nei tre contesti indagati.



# Capitolo 1

## *Polizia: ruoli e funzioni in evoluzione*

Il termine «polizia» deriva dalla radice greca «polis». La relazione tra i due termini, tuttavia, non è esclusivamente di natura etimologica, dal momento che «polizia» indica l'insieme delle attività istituzionali di gestione di una società, così come il termine greco «politéia» indica il modo di governare, la forma di governo. Esiste pertanto una forte prossimità tra il termine polizia e l'idea di governo, inteso come potere esecutivo. È proprio questo legame tra polizia ed amministrazione della cosa pubblica che rende la polizia stessa un oggetto di interesse centrale quando ci si occupa di gestione della pubblica sicurezza (Recasens i Brunet 2004).

In Italia, il termine polizia si riferisce ad un insieme di strutture distinguibili in due grandi categorie: le Polizie Nazionali<sup>1</sup> e le Polizie Locali<sup>2</sup>. Questa ricerca concentra la sua attenzione su due corpi in particolare appartenenti a queste due categorie, ovvero sulla Polizia di Stato e sulle Polizie Municipali.

L'analisi dei processi di trasformazione delle identità, delle funzioni e della stessa organizzazione delle forze di Polizia in esame non può esimersi dal fornire un quadro della situazione, a partire da una ricostruzione di quelle che sono le radici storiche dei diversi corpi. Attraverso un'analisi della letteratura esistente sul tema, pertanto, questo capitolo si propone dapprima di illustrare le identità tradizionali della Polizia di Stato e Locale. In seguito a questo excursus ci si potrà spingere oltre ed analizzare le grandi tendenze del processo contemporaneo di trasformazione dei due corpi di Polizia e le rispettive ripercussioni sul piano organizzativo ed operativo.

### 1.1. Polizie Nazionali vs Polizie Locali: attori divergenti, traiettorie convergenti

Quando si parla di corpi di Polizia occorre tenere presente che si tratta di corpi che affondano le loro radici in un vissuto storico che negli anni ne ha plasmato l'organizzazione, la missione, le funzioni e, in sintesi, l'identità. Occorre allora domandarsi anzitutto quali sono le radici e le identità tradizionali proprie delle

---

<sup>1</sup> Comprensive delle forze di Polizia di Stato, l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza, la Polizia Penitenziaria ed il Corpo Forestale dello Stato.

<sup>2</sup> Si suddividono essenzialmente in Polizie Provinciali e Municipali. Le seconde sono note anche come Polizia Urbana.

Polizie oggetto di questo studio. Storicamente, difatti, Polizia di Stato e Polizia Locale corrispondono a due corpi con un passato ed una tradizione del tutto differenti.

Tra le Polizie Nazionali, la Polizia di Stato è tradizionalmente intesa come uno strumento di controllo del Governo centrale sul territorio locale. Attraverso la Polizia di Stato il governo gestisce in Italia l'ordine e la sicurezza pubblica. A capo della Polizia di Stato, difatti, è il Prefetto e, per via di quest'ultimo, la Polizia dipende dal Ministero dell'Interno. Il rapporto tra Polizia e Ministero dell'Interno è pertanto un rapporto di natura mediata, all'interno di un quadro nazionale che vede al centro lo stato nazione, affiancato dalle autonomie locali.

La Polizia Locale, al contrario, è storicamente intesa come un'emanazione della comunità locale ed è posta al servizio dell'ente locale comunale. Al rapporto verticale più tipico della Polizia di Stato, nel caso della Polizia Locale si sostituisce una relazione di *primus inter pares*, che trova il suo referente politico sul territorio nella figura del Sindaco. La Polizia Locale si è specializzata tradizionalmente in compiti prevalentemente di vigilanza, di natura stradale e amministrativa.

Se le considerazioni appena fatte danno un'un'idea, sia pur sommaria, delle radici identitarie delle due forze di Polizia considerate, oggi si assiste ad un processo di progressiva convergenza di competenze e di ruoli testimoniata, nella teoria, dalla letteratura di riferimento sulle Polizie e, nei fatti, dai recenti processi di riorganizzazione che hanno investito i due corpi.

Questo processo di convergenza tra Polizia di Stato e Polizia Locale si traduce in un'accresciuta attenzione per il contesto locale e per i soggetti che lo vivono, all'interno di una forma nuova di controllo del territorio sempre più legata all'interazione con gli attori e che si sviluppa con crescente autonomia rispetto agli orientamenti dettati dal potere centrale. Come sottolinea Braccesi (2005), le parole d'ordine di questa nuova tendenza si riassumono nel coinvolgimento diretto nella gestione della sicurezza di vecchi e nuovi cittadini, nel riconoscimento della centralità delle città nel processo e nell'assegnazione di un ruolo chiave a Province e Regioni.

Quest'attenzione crescente per il territorio e per la dimensione locale del mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblico mette in discussione le funzioni tradizionali delle varie Polizie, spesso generando vere e proprie invasioni o sovrapposizioni di competenze. Questo processo di convergenza è il frutto di una duplice tendenza, che potremmo semplicisticamente dire che agisce simultaneamente «dal basso» e «dall'alto». Da un lato, difatti, la perdita di capacità conoscitiva del territorio tipica dell'età post-moderna è compensata facendo ricorso ad una strategia di avvicinamento al locale e di coinvolgimento dei suoi attori. Dall'altro lato il periodo a cavallo tra gli anni '80 e gli anni '90 (con tangentopoli, la crisi dei grandi partiti politici e l'inizio di un'epoca di alternanza di partiti e correnti al governo) ha portato ad un indebolimento dell'influenza esercitata da parte del potere centrale. Come vedremo più

ampiamente nel seguito di questo capitolo<sup>3</sup>, inoltre, si rende sempre più necessario un adattamento da parte dei corpi di Polizia ad una domanda di sicurezza posta dai cittadini che è sempre più slegata dal manifestarsi diretto di fenomeni delittuosi o illeciti e che prende sempre più la forma di una richiesta di assicurazione (Palidda 1998; Selmini 2004).

Le trasformazioni appena citate hanno avuto profonde ripercussioni sui modelli organizzativi e di funzionamento delle forze di Polizia, che hanno attraversato fasi di profonda ristrutturazione. Per quanto riguarda le riorganizzazioni interne al corpo della Polizia di Stato, ad esempio, è la riforma del 1981<sup>4</sup> ad aver «sancito l'inizio del periodo di passaggio da un sistema di polizia e in generale di sicurezza interna forgiato [...] come strumento decisivo per assicurare il potere del partito-stato, a un assetto più o meno funzionale al governo consociativo della società italiana» (Palidda 2000: 56). Secondo lo stesso autore, la riforma segna una presa di consapevolezza del fatto che la gestione della sicurezza e le istituzioni preposte a questo scopo non possono non adeguarsi ai profondi processi di trasformazione sociale, culturale e politica che avevano caratterizzato il nostro paese nei decenni precedenti. Tuttavia, aggiungiamo noi, la riforma è anche un segnale premonitore della perdita del potere di influenza che caratterizzerà il governo centrale negli anni a venire. Qualche anno più tardi un intervento legislativo riorganizza le funzioni anche per la Polizia Locale. Con la legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale 65, del 7/3/1986 «oltre ai normali presupposti di vigilanza sono state attribuite funzioni di polizia giudiziaria, funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza e funzioni di polizia stradale» (Cristalli 2001: 52).

Questi macro-processi che sono intervenuti dall'alto e dal basso nel trasformare i ruoli e le funzioni delle forze di polizia sono il segnale dell'affermarsi di un nuovo modo di concepire ed intendere la sicurezza (Braccesi 2004) che ha portato, nella prassi, a rivedere non soltanto le strutture organizzative, ma anche le pratiche operative dei due corpi in esame in questa sede. Nei paragrafi che seguono illustreremo le linee di tendenza di queste trasformazioni, partendo dai contesti organizzativi prima della Polizia Nazionale, poi della Polizia Locale, seguiti da una panoramica più ampia sulle ristrutturazioni del rapporto delle forze dell'ordine con il cittadino e alcune considerazioni sulle ripercussioni che ne derivano sul piano formativo e dell'aggiornamento professionale.

A supporto degli indirizzi tracciati in questo capitolo di apertura, i capitoli successivi di questo rapporto offriranno un'analisi fondata sul materiale empirico raccolto nell'ambito della ricerca.

---

<sup>3</sup> Cfr par. 1.4, sul rapporto tra cittadini e forze di Polizia.

<sup>4</sup> Introdotta con la legge 121, del 1 aprile 1981.

## 1.2. Evoluzioni nelle Polizie Nazionali: l'attenzione per il contesto locale

Le nuove linee di operatività delle Polizie Nazionali, e della Polizia di Stato in particolare, si possono riassumere in una forte tendenza a convergere verso la dimensione locale. Un accresciuto interesse per il territorio induce inoltre a cercare una maggiore collaborazione diretta con i cittadini, che si traduce in profonde innovazioni nel campo non solo organizzativo, ma anche operativo.

La tendenza della Polizia di Stato a convergere sul locale è il risultato di una serie di trasformazioni che caratterizzano più genericamente le società post-moderne. L'accrescere dell'incertezza nei percorsi di vita dei singoli, unita alla crescente varietà di ruoli e funzioni all'interno delle società complesse diminuisce anche le possibilità di controllo che esse consentono. Questo nuovo *status quo*, pertanto, «implica un nuovo management del controllo sociale. [...] Per “controllare l'incontrollabile” la soluzione prevalente è che gli attori diventino controllori di sé e degli altri. Nel campo del controllo sociale e quindi della “polizia della società”, le polizie tradizionali non bastano più; si afferma allora “spontaneamente” il nuovo ruolo del cittadino che partecipa al nuovo governo della sicurezza» (Palidda 2000: 244). La Polizia di Stato si sforza di potenziare il dialogo con il locale, di attivare politiche che potremmo definire di vera e propria *governance* locale in materia di sicurezza. In linea con un orientamento tradizionalmente più tipico delle Polizie Locali si assiste, ad esempio, ad un'accresciuta interazione o interesse nei confronti degli attori istituzionali locali. Testimoniano questa tendenza, ad esempio, l'apertura dei Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica<sup>5</sup> alla partecipazione fissa di rappresentanti della Polizia Locale e al coinvolgimento occasionale anche di comitati di cittadini o altri attori territoriali.

Le nuove interazioni locali tra Polizie di Stato e Locali che derivano da queste nuove pratiche portano ad una parziale sovrapposizione di aree di competenza e rendono il processo di convergenza complessivo un oggetto interessante di indagine. In particolare, risulta interessante registrarne le specifiche modalità di gestione.

Un maggiore interesse per la dimensione locale si accompagna alla ricerca di una migliore e più ampia collaborazione con i cittadini. La Polizia di Stato presenta, infatti, un'accresciuta attenzione per le istanze poste direttamente dalla popolazione. Questo processo è in parte dovuto all'indebolimento che hanno subito in anni recenti i grandi protagonisti del dialogo del passato. Sulla scena contemporanea, infatti, risultano deboli o assenti alcuni grandi attori (quali i sindacati o i partiti) che mediavano le richieste dei cittadini tramite portavoce, rappresentanti delle loro esigenze. Nella pratica, questa predisposizione all'ascolto

---

<sup>5</sup> I Comitati per l'ordine e la sicurezza pubblica sono istituiti a livello provinciale e presieduti dal Prefetto. Si declinano in tavoli tecnici di lavoro organizzati sulla base di tematiche più specifiche, coordinati dal Questore.

diretto della popolazione si manifesta in una maggiore attenzione per gli esposti, le lettere o le petizioni attivate da cittadini singoli o dai comitati di cittadini. Esemplare in questo senso è il caso che ha ottenuto tanto clamore sulla stampa nazionale durante la scorsa estate, che ha visto alcuni cittadini giocare un ruolo attivo e decisivo nel fornire le prove che hanno consentito di sgominare lo spaccio di droga nell'area del centro storico di Genova. Il dialogo fra cittadini e polizie si è, ormai, a tal punto strutturato che, all'interno dell'ufficio di gabinetto del Questore, la gran parte delle questure ha attivato un ufficio «Affari Generali», rivolto esplicitamente alla raccolta, catalogazione, archiviazione e gestione delle domande inoltrate dai cittadini.

Le trasformazioni appena delineate autorizzano ad interrogarsi sul fatto che sia appropriato parlare di effettiva collaborazione con il cittadino nel controllo diretto del territorio. Risulta, inoltre, di particolare interesse indagare più a fondo le modalità concrete di gestione di tale partenariato istituzionale con la popolazione.

L'accresciuto interesse per il locale, il desiderio di coinvolgimento diretto della popolazione nella gestione della sicurezza sul territorio hanno indotto, sul piano operativo, all'introduzione di nuove figure professionali. In questo senso l'idea di una Polizia di prossimità appare come un'innovazione non soltanto dal punto di vista organizzativo, ma anche nelle modalità pratiche di intervento. Alla base di questa nuova figura professionale è una nuova modalità di relazione con il cittadino, finalizzata alla realizzazione di interventi orientati non solo al mantenimento dell'ordine pubblico e del controllo sul territorio, ma soprattutto alla prevenzione degli episodi di devianza e/o inciviltà, attraverso una risposta immediata ai bisogni della cittadinanza. Nella sua ricerca di un contatto diretto con il cittadino la Polizia si rivolge direttamente ad esso, attraverso il ricorso ad una presenza fissa e costante sul territorio per risolvere problematiche esistenti in alcuni quartieri. È questa una tendenza che non è esclusiva al contesto italiano, dal momento che pressoché tutti i paesi europei hanno intrapreso tentativi, più o meno riusciti, di sperimentazione delle iniziative di polizia di prossimità (Selmini 2001). L'introduzione e la rapida diffusione di questa nuova figura professionale apre uno scenario di analisi sulle sue finalità di fondo, nonché sulle affinità e differenze esistenti tra la prossimità della Polizia di Stato e l'idea di prossimità tradizionalmente legata all'identità e al ruolo della Polizia Locale.

### 1.3. La Polizia Locale: verso una ridefinizione di ruolo e funzioni

Le considerazioni fatte circa i processi di trasformazione che hanno investito la Polizia di Stato sono, in larga parte, estensibile alla Polizia Locale, che negli ultimi anni è stata protagonista di alcuni processi di riorganizzazione interna, le

cui linee generali tenteremo qui di sintetizzare<sup>6</sup>. Si è assistito ad uno sforzo globalmente teso all'aumento del numero e dell'importanza delle proprie funzioni, accompagnata da una parallela evoluzione della professionalità dei propri operatori. L'obiettivo di fondo è quello di trasformarsi in una forza di polizia con competenze generali in materia di sicurezza urbana, seppur con il mantenimento di alcuni limiti<sup>7</sup>. A testimonianza di questi processi di trasformazione può essere ricordata l'evoluzione dell'appellativo con cui vengono genericamente indicati gli operatori del corpo. Oggi, difatti, non si sente più parlare del vigile urbano, quanto dell'agente di Polizia Locale. Questa tendenza generale risulta in alcuni processi di trasformazione più specifici, che illustriamo di seguito.

Negli ultimi anni si è assistito ad una progressiva acquisizione, da parte della Polizia Locale, di nuove competenze in materia di sicurezza urbana. Il primo impulso in direzione di un ampliamento delle competenze del corpo risale alla già citata legge quadro del 1986, che aveva esteso i suoi ambiti di intervento, finendo con l'introdurre difficoltà di coordinamento con altri corpi di polizia. Con l'entrata in vigore di tale legge quadro, difatti, «si assiste a una sorta di affiancamento di compiti analoghi a quelli che la legge n. 181/81 al suo articolo n. 24 assegna alla Polizia di Stato» (Cristalli 2001: 52). Sebbene in questa legge mancasse un riferimento esplicito al «coinvolgimento della Polizia Locale come soggetto attivo, e spesso determinante, di collaborazione alle politiche di sicurezza in ambito urbano e sul territorio», queste «tematiche hanno invece via via assunto una importanza crescente a partire dai primi anni novanta» (Paolozzi e Ricciardelli 2004: 207). Dagli anni '90 le Regioni e gli enti locali sono individuati come gli attori primari nel quadro delle politiche di sicurezza e vengono, di conseguenza, dotati di possibilità e di potestà legislativa (Sacchini 2005a). Esemplari in questa direzione sono alcune leggi regionali approvate già allora dalle Regioni Lombardia ed Emilia Romagna in materia di sicurezza urbana, che prevedevano un complessivo ampliamento delle competenze della Polizia Locale<sup>8</sup>. Gli agenti di Polizia Locale svolgono attività di prevenzione e repressione in campo amministrativo (ivi compresi controlli di polizia annonaria, commerciale, ambientale, edilizia, veterinaria, mortuaria, ecc.), penale e di pubblica sicurezza.

Vanno in questa stessa direzione anche alcune innovazioni normative più recenti, quali l'introduzione delle nuove leggi regionali sulla sicurezza urbana<sup>9</sup>. Occorre, infine, aggiungere che l'estensione delle competenze della Polizia Locale è seguita da una progressiva capacità di coordinamento integrato

---

<sup>6</sup> Per una panoramica sintesi dello stato dell'arte nel campo della ricerca sulla Polizia Locale in Italia si rimanda al recente volume di Pavarini (2006).

<sup>7</sup> Relativi, in particolare, al mantenimento dell'ordine pubblico ed alla repressione della macro-criminalità, materie che tendenzialmente restano di esclusiva competenza delle forze di Polizia nazionali.

<sup>8</sup> Il caso Emiliano-Romagnolo, con l'introduzione della legge regionale 3/1988, è ben documentato in Malucelli, Martin e Patarini (1997).

<sup>9</sup> In particolare, si fa qui riferimento alla legge regionale n.4/2003 della regione Lombardia e alla legge regionale n.24/2003 della regione Emilia-Romagna.

all'interno del sistema Ente locale: «[a] fianco delle già vastissime competenze attribuite dalle leggi vigenti, da un lato si ampliano le attese sul versante della sicurezza e del controllo del territorio, dall'altro si estendono le competenze gestionali necessarie all'interno degli Enti locali (gestione del personale e delle risorse, Peg, ecc.)» (Merlini e Reggio 2001: 192).

L'ampliamento delle competenze e responsabilità appena illustrato si accompagna a considerevoli sforzi di riorganizzazione delle strutture della Polizia Locale. Secondo un autorevole interprete, questa tendenza si inserisce in un quadro più ampio di integrazione della Polizia Locale con il più ampio panorama dei servizi comunali (Reggio 2001). Le ristrutturazioni in atto sul versante organizzativo della Polizia Locale si propongono di garantire un servizio il più possibile professionale e permanente nei confronti del cittadino/utente. Seguendo nuovamente l'interpretazione di Reggio, infatti, «[i]l paradigma della qualità ha finito per interessare in modo significativo [...] il mondo degli Enti locali» (*ibidem*: 134). Alcune innovazioni recentemente introdotte all'interno del corpo della Polizia Locale vanno nella direzione di questa accresciuta attenzione per la qualità dei servizi erogati: l'estensione degli orari di servizio, l'istituzione di centralini operativi 24 ore/24, la predisposizione all'ottenimento di certificazioni di qualità per il proprio servizio, ecc..

#### 1.4. Polizia e cittadinanza: le molteplici dimensioni di un rapporto

Il quadro delle trasformazioni organizzative appena illustrato merita di essere accompagnato da un approfondimento trasversale alle due forze di Polizia sul rapporto che si è recentemente venuto ad instaurare tra queste ultime e la cittadinanza. I processi di ridefinizione di ruoli e funzioni interni ad entrambi i corpi, infatti, sono strettamente legati ad una nuova concezione della posizione occupata dai cittadini rispetto alle responsabilità proprie delle forze dell'ordine. Questo nuovo rapporto tra cittadini e forze di Polizia può essere letto secondo due prospettive distinte. Al livello macro, i cittadini appartengono alla schiera di attori che costruiscono le richieste di sicurezza a cui le forze dell'ordine sono tenute a rispondere. Al livello micro, i cittadini sono i principali interlocutori con cui gli agenti di Polizia interagiscono nello svolgimento concreto delle loro azioni sul territorio. Entrambe queste visioni meritano di essere discusse ed approfondite più ampiamente nelle pagine che seguono.

Il cittadino è uno tra i molteplici attori sociali che concorrono a definire gli oggetti collettivi di paura ed insicurezza. «[L]e polizie, i vari segmenti della società locale, i media, gli attori e gli imprenditori del securitarismo, nonché le autorità politiche locali e nazionali» (Palidda 2001: 161), infatti, sarebbero i principali soggetti significativi nella produzione di domande e risposte in materia di



sicurezza. Le interazioni tra questi soggetti, pertanto, influenzano fortemente i processi di produzione e riproduzione della domanda di sicurezza. Ma in cosa consiste, più precisamente, l'attuale domanda di sicurezza rivolta dai cittadini alle forze dell'ordine? All'inizio del millennio in corso, Palidda scriveva che di fronte a fenomeni di microcriminalità immutati, muta invece «l'insofferenza della gente» si accrescono le richieste di intervento nei confronti di fenomeni di prostituzione, immigrazione, spaccio e uso di sostanze stupefacenti, furti e borseggi (Palidda 2001: 132), ma anche in seguito al semplice manifestarsi di episodi di inciviltà. Va sottolineato, peraltro, che alcuni dei fenomeni citati, pur generando fastidio e/o rivelandosi fonti di insicurezza sociale, non costituiscono di fatto reato. Lo scollamento tra tasso di criminalità e percezione dell'insicurezza da parte della popolazione, infatti, è confermata ormai da una cospicua letteratura sul tema (Amerio 1999; Bricocoli e Cristalli 2004; Cornelli 2004a; Fiasco 2001; Pitch 2001; Selmini 2004). Tra i macro-fattori all'origine di questo stato sempre più diffuso di instabilità si possono senza dubbio annoverare le trasformazioni correnti del welfare state e del mercato del lavoro, l'allentamento delle reti relazionali e la conseguente perdita di solidarietà sociale (Pitch 2001), i nuovi usi e significati di cui è investito il territorio, quello urbano in particolare (Dematteis 1988; Fiasco 2001). I processi di trasformazione delle città contemporanee appena elencati incidono sulla vulnerabilità dei cittadini, facendo sì non tanto che siano più esposti a rischio reale, ma che essi percepiscano di avere una scarsa capacità di controllo, nonché di difesa nel caso di rischio effettivo (Douglas 1985). È soprattutto la vulnerabilità, infatti, più che il rischio, a generare un sentimento di paura ed insicurezza nei soggetti (Cornelli 2004b). In tale quadro elementi quali la presenza di fenomeni di devianza sociale o di degrado degli arredi urbani presenti nel quartiere, l'emergere di situazioni di crisi economica o di situazioni di disagio individuale, il mutare delle condizioni di marginalità sociale possono rivelarsi elementi sufficienti per destabilizzare gli equilibri socio-economici del passato e generare sensazioni di insicurezza diffusa. Questo quadro è all'origine, oggi, di una richiesta di sicurezza sempre più diversificata e diffusa. Nel processo di costruzione della domanda sociale di sicurezza, inoltre, si ritrova il ruolo svolto da una serie di altri attori, come la stampa e gli altri mass media, i quali occupano una posizione privilegiata non solo nel dar voce alle istanze di domanda di sicurezza della popolazione, ma anche nel generare presso la cittadinanza nuove forme di insicurezza diffusa. È stato ampiamente illustrato, ad esempio, il ruolo giocato dai media nella genesi di fenomeni di panico morale e nel controllo di quei meccanismi che contribuiscono alla creazione e alla diffusione di nuovi oggetti di paura collettiva (Diamanti e Bordignon 2001; Maneri 2001; Naldi 2004; Pitch 2001). Analogamente, i media dimostrano una forte influenza sulle rappresentazioni che i cittadini si fanno delle forze dell'ordine, del loro ruolo, della loro capacità di gestire e garantire la sicurezza<sup>10</sup>. Essi divengono pertanto partner rilevanti anche per la legittimazione di ruolo e funzioni delle forze di Polizia.

---

<sup>10</sup> Basti pensare alle numerose rappresentazioni televisive italiane che hanno per soggetti esponenti delle forze di Polizia Nazionali e Locali.

Lo slittamento semantico del concetto di sicurezza e della multidimensionalità della sua operativizzazione empirica ha progressivamente introdotto nel dibattito altri concetti come quello di *gestione partecipata* delle politiche di sicurezza con la cittadinanza. Dal punto di vista delle Polizie, come indica Fiasco, il ruolo relativo assegnato al cittadino e agli altri attori sociali rilevanti fa sì che «il mandato di garantire la “sicurezza pubblica” [...] si associa con un compito promozionale rivolto alla “sicurezza urbana” (condizione di equilibrio da ottenere attraverso l’interazione di partner istituzionali e sociali appropriati)» (Fiasco 2001: 15). Il cittadino, in tale ottica, occupa un posto centrale nell’operato delle forze di polizia non solo in quanto utente finale, ma anche in quanto potenziale partner. Si passa, quindi, da un modello di mantenimento dell’ordine pubblico ad un modello concertato di «governo della sicurezza» al livello locale (Carrer 2003). Da un lato, difatti, il cittadino è «cliente del servizio [e] deve trovare una soddisfazione puntuale e piena del suo bisogno di vivere in tranquillità» (Fiasco 2001: 16). Dall’altro lato, però, il cittadino è anche portatore di una domanda di sicurezza, a cui la Polizia risponde producendo «sicurezza orientata al cittadino, assumendo tutta la dimensione della domanda di sicurezza di questi» (*ibidem*).

L’ingresso a pieno titolo dei cittadini tra gli attori che partecipano alla costruzione della sicurezza, tuttavia, non è privo di ambiguità rispetto a chi esattamente debba essere depositario di un ruolo attivo nella definizione della sicurezza. Rimane infatti problematica l’identificazione, tra i cittadini, di quali possano essere i partner o gli interlocutori più appropriati nel dialogo e nella costruzione congiunta della sicurezza con le forze di Polizia. La domanda di sicurezza, difatti, non è sempre espressa dalla cittadinanza in modo diretto «ma si manifesta anche in modo “inappropriato”, ovvero celandosi dietro rivendicazioni, aspettative e disagi collegati a [...] la disorganizzazione dello spazio per la crescita urbanistica, i flussi migratori, le trasformazioni nella composizione demografica, un declino di identità civiche connesse alla crisi della struttura produttiva» (Fiasco: 9). Le Polizie devono pertanto farsi interpreti della domanda di sicurezza dei cittadini espressa facendo ricorso a molteplici canali e attraverso una pluralità di voci, individuando di volta in volta gli interlocutori privilegiati a cui dare ascolto. Più che di partenariato diretto tra forze di Polizia e cittadini, dunque, sarebbe forse più appropriato parlare di un rapporto tra forze di Polizia e una serie di *istanze* portate avanti dai cittadini e/o dai loro portavoce. Comunque sia da intendersi, è indubbio che le forze di Polizia Locale prima, seguite poi da quelle Nazionali, hanno teso negli ultimi decenni ad importare in tal senso una politica di prossimità con il territorio e con i cittadini. La cosiddetta *Polizia di prossimità*<sup>11</sup>, infatti, con le sue successive evoluzioni di Carabiniere, Poliziotto e

---

<sup>11</sup> Il modello della Polizia di prossimità adottato nel nostro paese si avvicina all’ampio dibattito sul *community policing* nel mondo anglofono (Ford e Morash 2002; Palmiotto 2000; Slogan e Hartnett 1997), ed al discorso egualmente vivace sulla *Police de proximité* nei paesi francofoni (Demonque 2001; Jankowski 1993; Mouhanna 2002; Smeets e Strabelle 2000). Una lettura trasversale alle esperienze europee e statunitensi di prossimità è offerta da Roché (2004). Per letture più approfondite sulla Polizia di prossimità in Italia, relative sia alle Polizie Nazionali sia a quelle Locali, si rimanda invece a Balloni (2006), Bertaccini (2006), Carrer (2003) e Moretti (2003).

Vigile di quartiere, corrisponde ad una vera e propria filosofia di intervento trasversale ai diversi corpi di Polizia, orientata ad una maggiore attenzione per le esigenze del cittadino.

Gli aspetti del partenariato tra forze di Polizia e cittadinanza maggiormente visibili nel nostro contesto nazionale si limitano quasi esclusivamente al versante della definizione di sicurezza e della prevenzione. In alcuni contesti del panorama internazionale, invece, il partenariato tra forze di Polizia e cittadinanza si è spinto oltre gli aspetti di mera definizione e gestione della sicurezza ed ha perseguito un coinvolgimento attivo da parte della cittadinanza anche nell'intervento diretto sul territorio<sup>12</sup>. È al livello del territorio che l'ambiguità del rapporto Polizie/cittadini in termini di erogatori/utenti ed erogatori/portatori di istanze appena illustrata si snoda del tutto. Sorprendentemente, tuttavia, gli studi empirici si sono raramente interrogati sul rapporto diretto che si instaura a questo livello tra Polizia e cittadini, generando in quest'area un vero e proprio vuoto di letteratura<sup>13</sup>. I pochi lavori che costituiscono un riferimento obbligato su questo tema, disponibili nel panorama internazionale, risalgono ormai agli ultimi due decenni del secolo scorso. I lavori di Bittner (1980 e 1990), ad esempio, offrono una descrizione densa di come il lavoro di Polizia corrisponda all'arte del mantenimento della pace (ovvero del *peacekeeping*) e a come si articola la relazione tra aspettative dei cittadini e risposte da parte delle forze dell'ordine. In modo simile, il lavoro di ricerca di Monjardet (1996) mostra, a partire dalle interazioni quotidiane, come il lavoro di poliziotto si snodi tra le ambiguità del suo ruolo, dal momento che la Polizia è insieme uno strumento di potere ed un servizio pubblico. Nel loro complesso, questi autori si rifanno alla prospettiva di ricerca etnografica, che attraverso l'osservazione diretta sul campo consente di cogliere le interazioni interpersonali che hanno luogo tra Polizia e cittadini e da queste inferire considerazioni di ordine più generale.

Del tutto assente dalla ricerca corrente sulle forze di Polizia, la prospettiva etnografica consentirebbe di far luce sulla relazione tra ciò che avviene nelle pratiche quotidiane sul territorio ed i macro-processi di riorganizzazione delle forze dell'ordine. Proprio il territorio, difatti, è l'elemento chiave attorno al quale si articolano i principali processi di trasformazione organizzativa attualmente in corso, ampiamente descritti nella prima parte di questo capitolo. La tradizionale distanza dal territorio delle forze di Polizia di Stato, ad esempio, è stata accorciata attraverso un processo di avvicinamento alla cittadinanza, che corrisponde a logiche proprie più alla Polizia Locale. Dal canto suo, proprio in virtù della sua posizione di tradizionale vicinanza al territorio, la Polizia Locale è stata investita di nuove responsabilità che la allontanano dai cittadini, con compiti e funzioni più confacenti a quelli classicamente attribuiti alla Polizia di Stato. L'urgenza di una maggiore conoscenza e comprensione delle pratiche quotidiane degli operatori di Polizia sul territorio è resa ancor più pressante dal fatto che il sistema di

---

<sup>12</sup> In particolare nel modello anglosassone del *community policing* del cosiddetto *neighbourhood watch*.

<sup>13</sup> L'unico contributo organico recente, limitato ad un'analisi della Polizia Locale, è una ricerca in via di conclusione coordinata da Selmini (2007).

prossimità e di avvicinamento al territorio adottato nel contesto italiano dai diversi corpi di Polizia in esame lascia spazio ad un'ampia autonomia interpretativa di come possa essere praticata la prossimità (Bertaccini 2003).

L'attuale stato dell'arte in materia ci consente di riconoscere che il rapporto concreto e quotidiano tra forze di Polizia e cittadini è interessato da due processi evolutivi principali. Da un lato, come abbiamo già accennato, la pubblica amministrazione è concepita come servizio all'utente e per estensione il rapporto delle Polizie con i cittadini è considerato come un rapporto tra gli erogatori di un servizio e gli utenti che ne fruiscono. Dall'altro lato, esiste una forte relazione tra la già vista tendenza ad instaurare un rapporto di confidenza con la popolazione e la legittimazione stessa ad agire. Nelle pratiche quotidiane di Polizia sul territorio spesso queste due tendenze si sovrappongono e l'azione sul territorio rischia di essere orientata ai due principi in maniera poco chiara e frammentaria. Si tenta, infatti, di creare ambiti relazionali di fiducia e di familiarità con il cittadino, mantenendo pur sempre un certo distacco da esso, come nella logica più ampia perseguita dalle pubbliche amministrazioni. Trasferita sul territorio e declinata secondo le competenze delle forze dell'ordine, questa tendenza alla vicinanza ed il suo opposto, la tendenza al mantenimento di una certa distanza, si traducono in un ruolo dell'operatore di Polizia che non si limita ad essere quello di colui che risolve il problema per chi è vittima, o che reprime chi è colpevole di reato. In seguito all'indebolimento dei legami forti con altri attori sociali (i partiti, i sindacati, la Chiesa, ecc.) che mediavano l'accesso dei cittadini alle pubbliche amministrazioni, infatti, la Polizia assume in maniera crescente anche un ruolo di *gate-keeper*, di intermediario nella relazione più ampia tra pubblica amministrazione e cittadino. Tant'è che, come emergeva già dalle ricerche di Bittner (1980 e 1990), in misura crescente la richiesta di sicurezza operata dalla popolazione nei confronti delle forze dell'ordine è solo in parte legata alla presenza criminale sul territorio o ad altri problemi direttamente correlati alla sicurezza, e sempre più spesso appare provocata anche da situazioni di disagio individuale o di solitudine.

### 1.5. Verso una nuova Polizia: lo strumento della formazione

Le considerazioni fatte fino qui hanno riguardato il piano organizzativo e funzionale delle forze di Polizia e quello del loro rapporto con gli altri attori presenti sul territorio. Accanto alle modificazioni correnti in questi due ambiti, di ordine più strutturale, vanno tuttavia aggiunti i crescenti sforzi in direzione di una

progressiva professionalizzazione del servizio, nonché di una maggiore incisività della formazione e dell'aggiornamento professionale degli operatori<sup>14</sup>.

Quelle che seguono nella parte restante di questo capitolo sono considerazioni di ordine generale sulla formazione e l'aggiornamento professionale delle forze di Polizia. Indicazioni più dettagliate e che entrano anche nel merito di contenuti, oltre che di orientamenti formativi, sono fornite nel capitolo empirico di questo rapporto relativo alla formazione. Per quanto riguarda la formazione della Polizia Locale, oltre alla già citata tendenza ad assumere valenze di servizi di comunità, Reggio (2001) indica altri importanti mutamenti in corso ed ai quali una formazione adeguata degli operatori deve saper rispondere: l'attenzione crescente per la qualità dei servizi erogati, la maggiore importanza assunta dalle funzioni di direzione e coordinamento ed il passaggio da un modello organizzativo rigidamente programmato attorno ad un elenco di compiti ad un modello più progettuale e teso al conseguimento di obiettivi.

Nel campo della professionalizzazione del servizio sono da citare gli esempi offerti dalla Lombardia e dall'Emilia Romagna, che si manifestano come due Regioni all'avanguardia nella formazione dei propri operatori. La Regione Lombardia, ad esempio, ha un modello di formazione decentrata, con un impulso che proviene direttamente dall'Istituto Regionale Lombardo di Formazione per l'Amministrazione Pubblica (IRef)<sup>15</sup> e che ricorre a formatori dislocati sul territorio in grado di garantire la formazione continua degli addetti. In Emilia Romagna, invece, prevale un modello più centralizzato, con l'istituzione a Modena di una Scuola di Polizia Locale, che garantisce la formazione continua degli operatori.

A fronte di questi processi di trasformazione del sistema di formazione nella Polizia Locale, appare significativo chiedersi se gli interventi già introdotti rispondano in maniera efficace alle nuove esigenze di professionalizzazione. In particolare, è sentita l'esigenza di conferire agli operatori di Polizia una maggiore capacità di interpretazione dei bisogni di sicurezza espressi dalla popolazione. Non a caso, i maggiori sforzi ad oggi compiuti nel campo della ricerca sulla formazione per le forze di Polizia si concentrano soprattutto sul versante della polizia di prossimità (Balloni 2003; Bricocoli e Cristalli 2004). Nella loro analisi delle dinamiche organizzative e formative proprie della Polizia Locale, ad esempio, Bricocoli e Cristalli sottolineano la necessità di rafforzare le capacità

---

<sup>14</sup> Reggio (2001) offre un'interpretazione del contributo della formazione nello sviluppo organizzativo dei ruoli. Merlini e Reggio (2001) illustrano alcuni modelli formativi utilizzati dalla Polizia Locale in seguito all'assunzione e per la formazione permanente degli operatori in funzione. Un ulteriore riferimento utile sulla formazione in seno alla Polizia Locale è il libro curato da Balloni relativo al caso dei vigili di quartiere a Milano (2003).

<sup>15</sup> Costituito come ente strumentale della Regione Lombardia nel 1981, l'IReF ha incominciato ad operare nel 1983, con l'obiettivo di promuovere l'innovazione ed il rilancio culturale delle Amministrazioni Pubbliche, attraverso l'erogazione di attività e servizi formativi per accrescere la professionalità dei suoi operatori. Per ulteriori dettagli sulla storia e le attività formative dell'Iref si rimanda a Merlini e Reggio (2001).

ricettive e operative per la genesi di un nuovo modello di Polizia (Bricocoli e Cristalli 2004).

Non solo la formazione deve saper addestrare gli operatori di Polizia nel riconoscere una domanda di sicurezza sempre più pluri-dimensionale, ma occorre anche dotarli degli strumenti di gestione di tale domanda. La domanda di sicurezza espressa dalla cittadinanza, difatti, laddove non può essere del tutto evasa, va in qualche modo gestita. Come abbiamo già accennato, è ormai ampiamente riconosciuto dalla letteratura sul tema che concorrono a generare l'attuale percezione di insicurezza molteplici fattori che caratterizzano il vivere contemporaneo. L'accresciuta complessità assunta dal fenomeno sicurezza porta con sé forti ripercussioni sul luogo appropriato per la creazione di risposte a livello istituzionale ed amministrativo, e ancor prima sul luogo appropriato di espressione dell'in-sicurezza da parte dei cittadini. Sebbene la percezione di insicurezza si configuri come un fenomeno generale, difatti, è al livello locale che essa viene più facilmente espressa e che se ne richiedono soluzioni concrete. La percezione di insicurezza sul territorio, infatti, «tende a fare riferimento ad un quadro quotidiano di interazioni e contatti sociali che trovano visibilità e concretezza sul terreno dello spazio pubblico, collettivo. Per converso, le problematiche generalmente definite di “sicurezza urbana” hanno una natura assai composita, multi-dimensionale, in cui spesso lo scenario spaziale, il luogo fisico in cui prendono forma è solamente la precipitazione locale di processi e percorsi che muovono da lontano» (Bricocoli e Cristalli 2004: 174). Questa osservazione rinvia a quella che Bertaccini chiama «distinzione tra sicurezza primaria – generale e pubblica – e la secondaria – sussidiaria, settoriale e privata» (Bertaccini 2006: 81): mentre le forze di Polizia sono tenute ad intervenire per eccellenza nella prima sfera, è nella seconda che spesso trova origine la domanda sociale di sicurezza. È pertanto essenziale che gli operatori di Polizia siano addestrati in modo da poter discernere le motivazioni alla base delle richieste di sicurezza, prima ancora di saper gestire in maniera coerente con il proprio mandato quella porzione di richieste che sono effettivamente di propria competenza. Si tratta quindi di elaborare percorsi e strumenti formativi in grado di conferire agli agenti di Polizia la professionalità necessaria per diagnosticare la natura e l'entità dei fenomeni riscontrati sul territorio (Sacchini 2005b). A conferma di questa necessità possono essere richiamati i risultati di un questionario somministrato ai vigili di quartiere di Milano, in cui emerge che gli operatori si sentono spesso «frastornati» dalle molteplici richieste provenienti dalla cittadinanza.

Strettamente correlato al discorso appena toccato sulle capacità di lettura dell'insicurezza da parte degli operatori sono le considerazioni sull'utilità della prevenzione rispetto alla cura. Secondo un recente contributo di Pitch «[l]a prevenzione si connota dunque come impresa pubblica, che deve rimuovere o almeno attenuare [...] le condizioni che facilitano l'insorgenza di patologie» (Pitch 2006: 82). Agire non esclusivamente sul versante penale/repressivo, ma cercare la collaborazione della gente in una gestione congiunta della questione sicurezza, dunque, significa assegnare alle forze di Polizia una importante valenza preventiva. È proprio su tale versante, difatti, che si articola principalmente il partenariato delle Polizie con la cittadinanza. Agire sul versante della

prevenzione, sia chiaro, non significa limitarsi a contrastare le cause di criminalità e disagio, ma tentare di minimizzare l'impatto provocato da questi fenomeni sulla cittadinanza. Proprio in quanto preventiva, infatti, questa politica «è diretta piuttosto alle potenziali vittime che ai potenziali criminali» (Pitch 2006: 128)<sup>16</sup>. Affinché le Polizie siano in grado di fornire un tale servizio alla collettività è tuttavia necessario impegnarsi per dotare i loro operatori di strumenti conoscitivi, di diagnostica e di intervento adeguati. In particolare, gli operatori di Polizia non devono limitarsi ad essere preparati quando sono chiamati ed eseguire norme repressive, ma devono esserlo altrettanto quando sono chiamati a farsi garanti attivi di diritti e di libertà (Recasens i Brunet 2004: 242) e, in un'unica espressione, responsabili sul territorio delle politiche più ampie per la qualità della vita.

Qualsiasi considerazione sulla formazione o sull'aggiornamento professionale degli operatori di Polizia non può prescindere dai percorsi professionali dei singoli (intesi nel senso della durata complessiva del servizio presso la struttura di riferimento e dal tipo di incarichi svolti), nonché dai meccanismi di avanzamento orizzontale e verticale di carriera. Oltre che essere tarata su risultati e prestazioni ottimali o desiderabili, infatti, la formazione non può essere slegata dalle logiche di reclutamento e progressione di carriera interne ai corpi in esame. I moduli formativi devono tener conto, inoltre, delle divergenze tra i compiti di agenti e funzionari, nonché, all'interno di queste due categorie, delle specificità dei singoli ruoli.

In virtù della sovrapposizione e complementarità delle loro rispettive competenze, inoltre, è importante che la ricerca si interroghi anche sulla necessità e sull'adeguatezza di eventuali interventi formativi che si rivolgano simultaneamente agli operatori delle Polizie Locali e Nazionali. In questa direzione, peraltro, si assiste già ad un crescente travaso di professionalità dalla Polizia di Stato alla Polizia Locale. Non soltanto diversi ex-ufficiali e funzionari della Polizia di Stato sono coinvolti nei percorsi di formazione della Polizia Locale, ma spesso essi assumono anche incarichi di comando all'interno della stessa Polizia Locale (municipale e provinciale). Si tratta, quindi, a tutti gli effetti, di un fenomeno che influisce non solo sul livello di preparazione teorica, ma anche in termini di spostamento di effettive competenze professionali e di risorse umane. Va segnalato, tuttavia, che le attuali norme in materia di reclutamento degli effettivi nelle polizie nazionali non consentono uno scambio di professionalità in direzione opposta (dalla Polizia Locale verso la Polizia di Stato), sebbene di fatto il progressivo allargamento delle competenze della Polizia Locale incoraggi sempre di più, qualora necessario, questi due diversi tipi di strutture ad interfacciarsi e collaborare attivamente. In chiusura di questa panoramica iniziale, infine, va aggiunta l'importanza di prevedere moduli formativi perlomeno integrati con quelli di altre strutture ed attori con cui le forze di Polizia si trovano a coordinare i propri interventi sul territorio.

---

<sup>16</sup> Sull'attenzione alle vittime si veda anche Pavarini (2006).



## Capitolo 2

### *La percezione di in/sicurezza a Milano, Bergamo e Varese*

#### 2.1. In/sicurezze urbane e città postindustriale

Un'operazione preliminare rispetto all'analisi delle insicurezze urbane consiste nel tracciare una distinzione fra *rischio oggettivo* e *percezione soggettiva di insicurezza*. La domanda di sicurezza espressa dai cittadini, infatti, può scaturire tanto da una situazione di effettiva esposizione alla minaccia criminale, quanto da una percezione soggettiva di rischio non sempre fondata. La consapevolezza dell'importanza di tale distinzione sul piano politico ha dato luogo a due filosofie di intervento in materia di politiche della sicurezza: una prima incentrata sulle politiche di prevenzione/repressione dei reati, una seconda mirante ad attenuare la sensazione di insicurezza presente nella collettività, indipendentemente dai rischi oggettivi esistenti (Selmini, 1999).

Preliminare ad ogni tentativo di approfondimento del discorso è, quindi, la precisazione su cosa si intenda per sentimento di insicurezza e sulle cause che possono generarlo/alimentarlo. Per ogni singolo individuo, desta insicurezza ogni evento percepito nei termini di una minaccia alla sua vita sociale o alle cose che gli appartengono. La probabilità che l'evento temuto si verifichi (il fondamento oggettivo della percezione di minaccia), tuttavia, rappresenta un elemento relativamente indipendente rispetto alla percezione di in/sicurezza. In questo senso, si può affermare che la percezione di insicurezza rappresenti fondamentalmente l'esito di una costruzione sociale.

Tale costruzione, può essere ricondotta più che a una empiricamente verificabile intensificarsi della minaccia (aumento dei tassi di criminalità, relativamente ai reati che creano maggiore allarme sociale) ad alcune importanti trasformazioni delle dinamiche sociali nella comunità di appartenenza. Il sentimento di insicurezza, secondo questa lettura, sarebbe comprensibile fino in fondo solo analizzando questo genere di mutamenti, che portano, in un complesso gioco di interazioni sociali, il cittadino a diffidare sempre di più dell'ambiente sociale che lo circonda.

L'aggettivo «urbana», inoltre, che solitamente accompagna il termine «in/sicurezza» indica chiaramente quale sia il contesto territoriale all'interno del quale tali problemi e le dinamiche sociali ad essa collegate si manifestano con maggiore evidenza e devono essere, quindi, affrontati con più efficacia. A prescindere dalla natura «globale» o meramente locale dei fenomeni che stanno a monte dei problemi di sicurezza urbana, inoltre, è del tutto evidente che è la città il luogo in cui la ricaduta di tali fenomeni è più visibile e desta maggiore preoccupazione. Uno spazio urbano sempre più rimodellato sia nella sua conformazione fisica sia nella sua composizione sociale. La città, un tempo intesa

come località «centrale» e razionalmente organizzata, sembra perdere progressivamente la sua identità territoriale, divenendo «policentrica» e dispersiva (Dematteis, 1988). Parallelamente, la sua composizione sociale si diversifica vieppiù: ad essa fanno riferimento popolazioni sempre più eterogenee - dal punto vista sociale, culturale, oltre che per modalità di fruizione della città. Questa crescente eterogeneità produce, peraltro, conseguenze rilevanti sugli equilibri sociali preesistenti, costringendo gli «abitanti urbani» a ridefinire le proprie relazioni con l'ambiente urbano e sociale in cui vivono. A fronte di tali processi, non deve dunque stupire se tra i cittadini si diffondano reazioni di sconcerto, di disagio e di fastidio, che possono facilmente alimentare la percezione di una minore vivibilità e sicurezza delle aree urbane.

Quando composizione sociale, habitat, infrastrutture e stili di vita di una comunità si modificano e vengono "intaccati", ed il rispetto delle regole sociali non può più essere garantito attraverso il controllo sociale endogeno, è del tutto probabile, inoltre, che il compito di fissare nuove norme di convivenza e di farle rispettare venga delegato alle istituzioni formali. Il ricorso a queste ultime può essere letto, dunque, come una conseguenza della crescente incapacità da parte della società locali a trovare autonomamente risposte ai problemi di convivenza che via via insorgono (Palidda, 2000a). Ciò che caratterizza una parte consistente della domanda di sicurezza rivolta dai cittadini alle agenzie formali del controllo sociale (forze dell'ordine, autorità giudiziaria e istituzioni politiche) è proprio questa richiesta implicita di definizione di un nuovo ordine sociale, di confini netti fra lecito e illecito, fra civismo ed inciviltà. Questi nuovi confini, che possiamo riassumere nei termini di ciò che una comunità definisce come tollerabile/intollerabile, peraltro, si sovrappongono e vanno a sostituire quello tra penalmente lecito e illecito e portano a identificare pubblicamente alcuni soggetti su cui ricade uno stigma di "colpa" e «indesiderabilità». Spesso, dunque, alle istituzioni non si richiede tanto di imporre il rispetto delle norme giuridiche e di garantire sufficienti standard di sicurezza per i cittadini, quanto di «prendere posizione» all'interno dei conflitti fra gruppi sociali che entrano in contatto nei contesti urbani. Si prefigura, così, la fissazione di un nuovo ordine sociale, fondato su soglie di trasgressione sempre più facilmente superabili e sull'esclusione dei soggetti (e per estensione dei gruppi ai quali appartengono) ritenuti incompatibili (per stile di vita, cultura, abitudini, ecc.) con lo sviluppo di un nuovo modello di convivenza urbana (*ibid.*: pp. 161-163).

Nel corso degli ultimi due decenni, la sfera locale ha assunto una nuova centralità per l'azione istituzionale in materia di sicurezza.

Da una parte, le forze di polizia nazionali guardano con crescente interesse agli attori locali nell'impostazione delle proprie strategie d'azione. Le pratiche di sicurezza condotte dalle diverse polizie appaiono sempre più «localmente costruite», attraverso una crescente interazione con gli attori politici e sociali su scala locale; si pensi, per esempio, alla presenza dei principali rappresentanti delle amministrazioni locali all'interno dei Comitati per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, alla collaborazione tra forze dell'ordine e gruppi di cittadini organizzati o all'attenzione che le polizie assegnano a esposti e petizioni di una parte, spesso largamente minoritaria, della cittadinanza (una sorta di minoranza attiva).

Dall'altra parte, le stesse autorità politiche locali (soprattutto comuni e regioni) cominciano a rivestire un ruolo sempre più rilevante in materia di sicurezza, tramite la progettazione ed implementazione di politiche di prevenzione e di sicurezza. Non è un caso che, almeno nel nostro paese, il dibattito sulla sicurezza urbana si sia sviluppato in tutta la sua evidenza parallelamente ad un rinnovato attivismo degli attori politico-istituzionali presenti sullo scenario locale, in primis urbano (dal ruolo decisamente più incisivo degli amministratori locali in seguito alla legge n. 42/90 di riforma degli enti locali, fino al recente dibattito relativo alla «devoluzione» di poteri e competenze agli enti locali). Soggetti che fino a qualche lustro fa erano sostanzialmente privi di competenze dirette e responsabilità nella prevenzione e nel contrasto dei problemi legati alla sicurezza, ora diventano i principali artefici dell'attuazione di una serie di politiche tese a garantire la sicurezza del cittadino, interlocutori privilegiati delle forze dell'ordine su scala locale e protagonisti assoluti degli accesi dibattiti mediatici in materia.

È in questo quadro che va inserita l'evoluzione del ruolo e delle funzioni della Polizia Locale, che ha sommato alle competenze tradizionalmente espletate in materia di sicurezza stradale e polizia annonaria, compiti in materia di sicurezza urbana analoghi a quelli che spettano alle forze di polizia nazionali, a cui rimane come competenza esclusiva la sola tutela dell'ordine pubblico.

Prima però di passare ad analizzare le trasformazioni intervenute rispetto alle funzioni, all'organizzazione, alle modalità operative, alle forme di collaborazione e percorsi formativi delle forze di polizia, vediamo come i processi prima sommariamente descritti hanno interessato i tre contesti studiati.<sup>17</sup>

## 2.2. I tre contesti

### 2.2.1. Milano

Per quanto riguarda la città di Milano e la sua area metropolitana, una prima considerazione riguarda le trasformazioni, di carattere economico, sociale ed urbanistico che l'hanno resa una città postindustriale. Fino agli anni settanta,

---

<sup>17</sup> Per farlo si basiamo su una sessantina di interviste condotte, oltre che per la presente ricerca, nell'ambito di un progetto sulla sicurezza urbana condotto sempre per conto dell'IReR (inserire il titolo e i riferimenti). Gli intervistati rappresentano dei «testimoni privilegiati» dell'evoluzione/specificazione delle dinamiche securitarie nei tre contesti da noi indagati, con particolare riferimento per le interazioni che si sviluppano fra abitanti e «professionisti della sicurezza». Costituiscono una sorta di campione di categorie professionali molto diverse (esponenti politici; amministratori, operatori sociali, insegnanti, commercianti, rappresentanti di comitati di cittadini, sacerdoti e rappresentanti di comunità religiose, funzionari ed operatori della Polizia di Stato e della Polizia Locale) in grado di restituire la complessità e l'eterogeneità dei punti di vista espressi sulla questione.

Milano costituiva uno dei tre vertici del «triangolo industriale» italiano, con una forte classe operaia e un'altrettanto forte classe imprenditoriale. La stessa configurazione degli spazi urbani rifletteva gli equilibri socio-economici tipici del capitalismo industriale: da una parte, il centro storico che rappresentava il fulcro della vita sociale e culturale e il «salotto buono» in cui la borghesia cittadina esercitava il proprio indiscusso potere economico e politico. Dall'altra parte, le periferie urbane che, sviluppatasi nel secondo dopoguerra a seguito dell'arrivo in massa di manodopera immigrata dalle regioni depresse del nostro paese, misuravano la distanza di prestigio ed importanza dal centro proporzionalmente alla loro distanza fisica.

L'imponente percorso di deindustrializzazione, intervenuto negli ultimi tre decenni, vedono Milano passare da vertice del triangolo industriale a punto di riferimento per il settore terziario. L'immagine stessa della città muta fisionomia: dalla grigia e laboriosa città industriale si passa alla rutilante «Milano da bere» degli anni Ottanta, in cui alcuni settori di quel terziario in forte espansione (servizi finanziari, moda, marketing e pubblicità, media) diventano il simbolo del nuovo potere economico di Milano (Foot, 2001). Accanto ai cambiamenti nella struttura produttiva e nelle rappresentazioni diffuse, avvengono profonde trasformazioni negli assetti urbanistici e nella composizione sociale della città. Il territorio cittadino della Milano contemporanea sembra, infatti, avere perso quei chiari connotati identitari che l'avevano caratterizzato in passato. La distanza fisica fra centro e periferie, ad esempio, costituiva, in passato, una scala rispetto alla quale misurare le differenze in termini di prestigio e potere tra gli abitanti. Oggi le distanze tra centro e periferie, assieme alle differenze cui dovrebbero fornire un riferimento territoriale, si confondono costringendo a modificare le coordinate di riferimento nell'analisi della morfologia sociale della città (Zajczyk et al., 2005, pp. 36-37).

Da una parte, il *centro* (inteso non tanto in termini fisici, quanto di polo d'attrazione delle popolazioni che attraversano a vario titolo la città) penetra anche in alcune aree considerate, fino a non molto tempo fa, periferiche: si pensi al profondo rinnovamento residenziale (*gentrification*) che sta interessando quartieri come Garibaldi-Isola o alla conversione funzionale di vecchie aree industriali dismesse, che ha assegnato loro una nuova centralità nella vita culturale ed economica della città (la zona di Bicocca).

Dall'altra parte, situazioni di disagio sociale e abitativo vengono a radicarsi anche in zone centrali della città, a causa del diffondersi di nuove forme di povertà e marginalità. Tali aree inoltre presentano una mescolanza sociale (*mixité sociale*) che contribuisce ulteriormente a diluire quella forte identità di *status* che ancora le contraddistingueva nel recente passato.

Sostanzialmente, zone o porzioni di zone un tempo periferiche e disagiate, grazie all'espansione del tessuto urbano verso l'hinterland ed al miglioramento delle reti di trasporto, diventano aree semicentrali a costi appetibili per le nuove popolazioni urbane, attratte dalle opportunità economiche, culturali e ricreative della metropoli. Nello stesso tempo, i nuovi modelli di segregazione e marginalità sociale si polverizzano all'interno del tessuto urbano, e costituiscono spazi interstiziali all'interno anche dei quartieri più centrali. I quartieri milanesi

prendono sempre più la forma di complessi arcipelaghi che racchiudono al proprio interno una serie di isole, di situazioni socio-abitative slegate fra loro eppure contigue (*ibid.*, pp. 22-24).

Ciò che colpisce maggiormente di tali cambiamenti è la rapidità con cui avvengono, sospinti dai processi di riqualificazione territoriale, dalle dinamiche del mercato immobiliare e del *turn over* residenziale. L'identità dei quartieri diventa, pertanto, multiforme, cangiante e, in definitiva, indistinguibile e la loro percezione/rappresentazione si struttura in termini di *traiettorie* ascendenti o discendenti (*ibid.*, pp. 31-32). Un aspetto che in molti abitanti di quei quartieri (in particolare di quelli in cui le condizioni economiche e le prospettive di vita dei residenti sono peggiorate) viene a determinare la perdita di riconoscibilità dei luoghi abituali della vita quotidiana e l'insorgere di una sensazione di smarrimento, spesso direttamente collegato ad una percezione di insicurezza.

Alle rilevanti trasformazioni degli assetti urbanistici della città, s'associano alcuni profondi mutamenti nella composizione socio-demografica dei quartieri, riconducibili, in sostanza, a tre fattori:

1) la dispersione dei nuovi centri di attrazione commerciale, culturale e ricreativa della città amplia il ventaglio di quartieri attraversati dall'afflusso dei *city users* (popolazioni che fruiscono della città saltuariamente per soddisfare peculiari esigenze di consumo) e caratterizzati dal conflitto con le popolazioni ivi residenti;

2) un complessivo processo di invecchiamento della popolazione residente milanese, avvertibile un po' in tutta la città, ma che emerge soprattutto in alcuni complessi residenziali di edilizia popolare;

3) il grande afflusso in città dell'immigrazione straniera, che è andata progressivamente ad insediarsi all'interno dei diversi quartieri seguendo i percorsi dettati dalle trasformazioni socio-economiche e dal mercato immobiliare cui abbiamo fatto riferimento.

Alcuni quartieri della fascia centrale o semicentrale della città hanno conosciuto una progressiva e visibile trasformazione del tessuto economico e residenziale, man mano che i vecchi commercianti e abitanti, a seguito di aumenti consistenti dei canoni di locazione, sono stati costretti a cedere la propria attività o i propri immobili a nuovi residenti (si pensi alla «cinesizzazione» di via Paolo Sarpi e delle vie limitrofe, o all'immagine di «supermarket multietnico» che caratterizza il tratto più centrale di via Padova).

In altri quartieri più periferici, all'interno dei grandi complessi di edilizia popolare dei vecchi quartieri-dormitorio per operai, l'integrazione dei migranti è avvenuta all'interno di equilibri sociali «codificati» in seguito alla grande ondata di migrazione interna del secondo Dopoguerra; in questi casi, le tensioni fra gruppi contrapposti sono ancor più tangibili, perché pongono a diretto contatto situazioni di precarietà esistenziale, esclusione sociale ed occupazionale, e degrado fisico del quartiere, in un mix che mette a dura prova la convivenza fra culture, stili di vita, e modalità di fruizione del territorio piuttosto differenti.

Le trasformazioni della città, del suo tessuto economico e dei suoi abitanti, la perdita delle identità locali tradizionali e la complicazione delle modalità di fruizione del territorio costituiscono terreno fertile per il proliferare di un sentimento di insicurezza strisciante e pervasivo. Un'angoscia collettiva che caratterizza buona parte delle città metropolitane europee e che a Milano è stabilmente presente all'interno dei discorsi degli uomini politici, degli *opinion leaders* e della "gente comune". La centralità di Milano nel sistema mediatico del nostro paese contribuisce ad alimentare le retoriche dell'insicurezza costruite addosso ai fenomeni di devianza e criminalità diffusamente presenti all'interno del tessuto urbano ed a riprodurre le rappresentazioni negative di alcuni quartieri o porzioni del territorio, che diventano i «luoghi per eccellenza» del degrado e del pericolo criminale (si pensi al «caso Rozzano» o alle rappresentazioni stigmatizzanti di via Padova, e ad altre campagne di stampa successive al verificarsi di gravi episodi criminali), a volte in misura ben superiore alle situazioni di disagio effettivamente esistenti in quei quartieri.

### 2.2.2. Bergamo

La città di Bergamo è stata attraversata negli ultimi anni da processi di trasformazione urbana simili a quelli che hanno investito l'area metropolitana milanese. Si tratta infatti di un'area urbana caratterizzata da una interdipendenza così forte tra la città in senso stretto e il territorio circostante da indurre molti dei testimoni privilegiati da noi intervistati a parlare di una «Grande Bergamo»: una città poli-centrica, con crescente specializzazione territoriale e settoriale (per quanto concerne la produzione/distribuzione di beni e servizi), nella quale si lavora in un quartiere, si vive in un altro e in un altro ancora si consuma il tempo libero.

La progressiva specializzazione territoriale ha generato un crescente pendolarismo funzionale e l'insorgere di zone di transito. Tale pendolarismo, che ha a lungo caratterizzato la città di Bergamo, assume oggi un carattere intrinsecamente nuovo. Si è passati, difatti, da una storica mobilità ad ore fisse verso alcuni grandi attrattori – tra la casa e la grande fabbrica – ad una nuova forma di flussi di mobilità che potremmo definire «reticolare». Le persone rispondono alle loro esigenze in vari momenti della giornata spostandosi fisicamente tra aree industriali, commerciali, di servizio e residenziali. Questa trasformazione ha messo a dura prova la tenuta delle infrastrutture dei trasporti che non sono state sviluppate abbastanza velocemente da rispondere alle nuove forme di utilizzo del territorio, con conseguenti situazioni di vera e propria congestione.

I cambiamenti che hanno investito Bergamo negli ultimi decenni, tuttavia, non sono certo limitati alla sfera strutturale, urbanistica e della mobilità sul territorio, ma hanno riguardato sia la morfologia sociale della città sia le reti socio-relazionali.

Dal punto della morfologia sociale, si sono verificati negli ultimi decenni importanti trasformazioni sul piano demografico: rapido aumento della popolazione immigrata residente; cambiamento della struttura familiare con

l'aumento del numero di persone che vivono sole; invecchiamento della popolazione. Tali cambiamenti hanno avuto luogo in un arco di tempo piuttosto ristretto, con problemi di «metabolizzazione» da parte dei cittadini. L'insorgere di una città «multi-etnica» e «multiculturale», di una città di anziani e fatta di persone sole, con una ridotta rete di sicurezza sociale ha amplificato il sentimento di insicurezza del vivere quotidiano.

Un ulteriore fenomeno di trasformazione demografica e sociale che in anni recenti ha influito sulla in/sicurezza nella città di Bergamo è rappresentata dall'emergenza di nuove forme di marginalità sociale anche grave che colpiscono sia le nuove sia le vecchie popolazioni.

La città di Bergamo ha storicamente avuto una forte tradizione cattolica, che si accompagna ad un associazionismo attivo e vivace. Questa vera e propria «cultura» cittadina ha giocato un ruolo chiave nella reazione della città all'emarginazione sociale e al progressivo insediamento di popolazione straniera. Proprio, l'esistenza di una ricca rete di associazioni di volontariato e solidarietà, infatti, ha controbilanciato le reazioni più accese ed aggressive ad un processo (l'immigrazione straniera) che, contribuendo a modificare gli equilibri consolidati della società locale, rischia di creare tensioni tra vecchi e nuovi abitanti.

Nelle interviste fatte, il tema dell'immigrazione ricorre, spesso, il termine «accoglienza» che indica una predisposizione della popolazione bergamasca all'ospitalità e al dialogo con i nuovi arrivati. Nel corso degli ultimi decenni, tuttavia, questo carattere solidale e volontaristico della città, che per lungo tempo ha rappresentato una fonte forte ed efficace di coesione sociale, è andato progressivamente sfibrandosi, anche a causa delle difficoltà incontrate nel ricambio generazionale. Come per altre aree urbane, inoltre, l'indebolirsi delle reti sociali e del tessuto associazionistico pare strettamente correlato alla crescente precarizzazione della vita quotidiana e al crearsi di nuovi luoghi di aggregazione transitoria, legati a pratiche di consumo di massa, che sostituiscono i tradizionali spazi di socialità e convivenza in città.

### 2.2.3. Varese

Anche Varese è stata interessata, nel corso degli ultimi dieci o quindici anni, da una serie di trasformazioni piuttosto significative, in linea con quanto avvenuto nella maggior parte delle città italiane: una forte terziarizzazione e un mutamento significativo delle attività produttive; flussi migratori di crescente rilevanza, trasformazioni del tessuto socio-relazionale, la nascita di nuove attività economiche legate ai cd. «mercati etnici».

Per quanto riguarda la terziarizzazione, lo sviluppo della grande distribuzione commerciale ha fatto sì che i grandi centri commerciali soppiantassero i negozi di quartiere presenti da anni sul territorio, eliminando quasi totalmente la piccola distribuzione, caratteristica tradizionale del contesto varesino. La nascita di grandi centri commerciali, inoltre, ha prodotto un aumento della mobilità, costringendo la popolazione, soprattutto anziana, a spostarsi per fruire di servizi che prima erano disponibili nel quartiere di residenza.



Negli ultimi quindici anni, Varese, inoltre, ha assistito al proliferare di nuovi locali, soprattutto nel centro della città, che hanno trasformato una città un po' sonnacchiosa in una sorta di «piccola Brera». Un mutamento questo che, tuttavia, ha coinvolto quasi esclusivamente il centro storico della città. Nei quartieri periferici si assiste, infatti, ad un processo inverso, caratterizzato dalla chiusura di piccoli negozi di pubblica utilità e di luoghi di aggregazione. La proliferazione di luoghi di svago ha attratto una nuova popolazione di *city users*, che nel momento stesso in cui rivitalizza dall'esterno il centro storico, mette ulteriormente in risalto la crisi di socialità che caratterizza altri quartieri della città.

Un'altra causa di significative trasformazioni in campo economico è sicuramente identificabile nell'immigrazione che ha prodotto due importanti conseguenze: da un lato, molti tra i nuovi soggetti arrivati a Varese, come in moltissime altre città italiane, si sono inseriti dal punto di vista lavorativo in settori poco graditi dalla popolazione locale, creando una sorta di etnicizzazione di una parte del mercato del lavoro. Dall'altro lato, sono proliferati negozi «etnici», legati soprattutto al mercato della ristorazione e della telefonia internazionale, che hanno accresciuto la visibilità degli immigrati sul territorio suscitando in taluni casi il timore, nei residenti di più lunga data, di una sorta di «occupazione del territorio». Sebbene Varese non sia percepita come un contesto a rischio sul piano della presenza criminale, e nonostante gli intervistati insistano sull'integrazione positiva dei migranti in città, questi ultimi sono comunque percepiti come persone una potenziale fonte di minaccia.

L'aumentata eterogeneità della popolazione urbana produce, inoltre, un certo sfaldamento dei legami sociali tra i residenti di più lunga data. Peraltro, Varese viene descritta come una città nella quale i flussi migratori recenti hanno rinforzato atteggiamenti tradizionali di chiusura e diffidenza, abbassando ulteriormente il livello di socialità, con conseguenze negative sulla tenuta dei legami di vicinato e sulle possibilità di dialogo e di rispetto reciproco tra gruppi culturalmente diversi.

Accanto a alle caratteristiche di lunga data e alle trasformazioni in corso cui abbiamo fatto cenno, vanno poi ricordati alcuni provvedimenti recenti messi in campo dall'amministrazione comunale negli ultimi anni che hanno prodotto interessanti mutamenti sulla percezione diffusa di in/sicurezza. La città di Varese è stata, infatti, oggetto di massicci interventi di carattere urbanistico, rivolti al miglioramento dell'arredo urbano. In particolare, è stata promossa una ristrutturazione del centro storico che ha inciso in maniera significativa sull'immagine complessiva della città e sulla percezione di sicurezza da parte dei residenti. Il rifacimento di piazze pubbliche, l'installazione di impianti di illuminazione adeguati o la manutenzione delle strade del centro hanno infatti permesso ai cittadini di vivere con maggiore tranquillità i propri spazi urbani. Varese si è trasformata da città «dormitorio» a contesto culturalmente ricco e stimolante in grado di soddisfare bisogni culturali variegati e di offrire occasioni di aggregazione sociale: l'organizzazione di stagioni musicali, la nascita di nuovi locali o l'apertura dei negozi in orari serali. Queste ed altre iniziative hanno indubbiamente elevato la qualità della vita, incentivato la partecipazione alla vita sociale (anche se prevalentemente nel centro storico a discapito delle zone più

periferiche) frenando la fuga dei residenti verso altre città della Lombardia, in particolare Milano.

Un ultimo elemento che può aiutare ad illustrare il contesto varesino si riferisce alla criminalità. Varese è descritta come una realtà dove fenomeni legati alla microcriminalità e alla delinquenza non sembrano essere particolarmente significativi. L'unica preoccupazione riguarda i furti in appartamento, che comunque restano reati circoscritti e poco frequenti. Non viene segnalata, inoltre, la presenza di quartieri *ghetto*, sia per quanto riguarda la composizione nazionale della popolazione sia in relazione alla presenza di criminalità diffusa. Un sentimento di relativa tranquillità che, tuttavia, sembra in contrasto con l'operato delle amministrazioni in merito al tema della sicurezza. Le diverse giunte che hanno governato Varese negli ultimi anni, infatti, non solo hanno fatto della sicurezza una priorità, ma hanno anche attuato provvedimenti che rendessero palese questo loro intento, optando per un approccio repressivo basato sul controllo poliziesco delle zone centrali della città, tramite l'implementazione di sistemi di video-sorveglianza e la presenza costante e percepibile delle forze dell'ordine.

### 2.3. Le dimensioni dell'in/sicurezza

Come risulta da una veloce rassegna della letteratura scientifica (Garland, 2004, Mucchielli 2001, Pitch 2006) e come abbiamo sottolineato in precedenza (paragrafo 2.1.), la categoria di «in/sicurezza urbana» rinvia una serie piuttosto ampia e diversificata di questioni: dalle minacce concrete per l'incolumità delle persone o delle proprietà possedute ad attività considerate “moralmente disdicevoli” ma equiparate, nella percezione diffusa, a veri e propri reati (ad esempio, la prostituzione), dalla rarefazione delle relazioni sociali in alcune zone della città a comportamenti che si situano al confine tra gli illeciti in senso stretto (graffiti, schiamazzi ecc.) e i fattori di disturbo non sanzionabili (forme di maleducazione diffusa), tutti assimilati nel concetto vago di *incivilities*. Per affrontare seriamente la questione dell'in/sicurezza urbana, dunque, è necessario considerare, accanto questioni strettamente criminologiche, un ampio insieme di fattori di tipo sociale, economico e culturale. È altresì importante analizzare l'in/sicurezza in quanto oggetto di pratiche e discorsi, enfatizzandone dunque il carattere socialmente costruito, piuttosto che considerarla alla stregua di una mera reazione soggettiva a elementi oggettivi della vita urbana o di un fenomeno misurabile a partire da riscontri di carattere statistico. In questo paragrafo, mostreremo come queste diverse accezioni si ritrovino nelle rappresentazioni

diffuse dell'in/sicurezza che abbiamo raccolto tramite una serie di interviste a testimoni privilegiati nelle tra città studiate.<sup>18</sup>

### 2.3.1. *La criminalità*

Per quanto riguarda l'accezione strettamente «criminologica», gli intervistati definiscono l'in/sicurezza con riferimento al fenomeno della microcriminalità, alla presenza di persone o gruppi considerati «poco graditi» (immigrati irregolari, tossicodipendenti), alla diffusione di sistemi di video-sorveglianza, all'assenza o alla scarsa presenza delle forze dell'ordine.

Vediamo i diversi aspetti.

Il primo rinvia al rischio (timore) di rimanere vittime di aggressioni di varia natura (furti, scippi, rapine, violenze sessuali ecc.) ad opera di specifiche figure sociali.

Tra queste, ed in ciò consiste il secondo aspetto, un ruolo preminente è svolto dai migranti stranieri (definiti «clandestini» e, unitamente ai tossicodipendenti, associati automaticamente ai mondi dell'illegalità). Lo stereotipo per cui «immigrato significa pericolo» viene proposto sovente e la mera presenza, associata alla visibilità, di migranti in un quartiere sembra in grado di far nascere un sentimento di diffidenza tra i residenti. I migranti irregolari non rappresentano l'unico gruppo sociale associato in quanto tale all'in/sicurezza. Accanto ad essi troviamo le bande giovanili (soprattutto a Varese, in relazione al mondo della tifoseria sportiva) che a causa di atteggiamenti e comportamenti violenti sono percepite come una vera e propria minaccia, e altri soggetti ritenuti *inquietanti*, identificabili, in buona sostanza, con «senza fissa dimora», alcolisti e prostitute.

Un terzo aspetto riguarda la diffusione di impianti di video-sorveglianza, sulla cui efficacia i pareri espressi sono tutt'altro che concordi: se in alcuni casi, si ritiene che questa forma di controllo rappresenti un valido strumento per combattere la criminalità e un efficace deterrente per scoraggiare i «malintenzionati», in altri si ritiene che tali sistemi, non agendo direttamente sulle cause del fenomeno, non possano risolvere le problematiche di in/sicurezza, limitano a spostare i problemi da una zona all'altra della città.

Un quarto ed ultimo aspetto, collegato al precedente, riguarda la presenza/assenza delle forze dell'ordine. Tutti gli intervistati, infatti, fanno continuamente riferimento all'operato delle forze dell'ordine, sia in senso preventivo/«tranquillizzante» (con l'introduzione di nuove figure come il «vigile di quartiere», il «poliziotto di quartiere» o il «carabiniere di quartiere»), sia in senso direttamente repressivo.

### 2.3.2. *Le trasformazioni dei quartieri*

---

<sup>18</sup> Una versione più estesa e corredata da una lunga serie di riscontri empirici è contenuta nel rapporto: IReR, 2006, Costruzione di un sistema per l'analisi dei rischi e la formulazione di scenari nell'ambito della sicurezza urbana

Le dimensioni non direttamente criminali dell'in/sicurezza rinviano, nell'ordine, alla qualità delle relazioni sociali in città o nel quartiere, con riflessi sulla «vivacità» della vita sociale; all'impatto che variabili di carattere economico hanno sulla vita di quartiere; alla vicinanza/lontananza delle istituzioni; alla garanzia di alcuni diritti fondamentali.

La dimensione socio-relazionale si riferisce sia al numero, all'estensione e alla tenuta dei legami sociali – le reti di supporto e le relazioni di solidarietà che esistono tra gli abitanti che sembrano assicurare maggiore sicurezza personale – sia all'accessibilità e all'uso degli spazi pubblici.

La rilevanza della dimensione economica si ricollega a tre processi. In primo luogo, dipende sostanzialmente dal fatto che i quartieri stanno perdendo la loro "identità" e si trasformano in aree urbane assimilabili e comparabili rispetto alla condizione di relativo svantaggio/vantaggio che li caratterizza (vivacità della vita commerciale, livello di ricchezza dei residenti, prezzi degli immobili, ecc.). In una situazione di questo genere, una crescente incertezza sul piano della posizione economica individuale sarebbe in grado di generare un senso di insicurezza rispetto alle minacce provenienti dalla vita urbana in senso lato. In secondo luogo, rimanda alle trasformazioni che hanno interessato la distribuzione e l'organizzazione di alcuni servizi di base di pubblica utilità (poste, panetterie, negozi di alimentari ecc.), che si sono concentrati o in alcune zone o nei grandi ipermercati, lasciando alcune zone delle città quasi completamente sguarnite, hanno avuto conseguenze facilmente prevedibili per la fasce della popolazione meno mobili (ad esempio, gli anziani). Infine, rinvia alla crisi/ristrutturazione del *welfare state*, inteso con riferimento sia agli assetti di regolazione generale sia a livello di presenza ed efficacia dei servizi pubblici in città.

Per quanto concerne, invece, l'operato delle amministrazioni locali e la vicinanza (avvertita dalla cittadinanza) delle istituzioni si possono individuare sostanziali differenze tra le tre città. Mentre a Varese il problema non è avvertito, a Bergamo e Milano si presenta, rispettivamente, come incapacità, da parte delle istituzioni, di comprendere quelli che sembrano essere i «reali» problemi del territorio, almeno per come vengono identificati dai residenti, e come necessità di garantire il rispetto di regole e una convivenza pacifica tra cittadini. A Milano, inoltre, viene dato risalto al degrado fisico di alcune zone della città che, oltre ad aumentare il senso di insicurezza dei residenti è direttamente riconducibile al cattivo operato dei pubblici amministratori.

### 2.3.3. *La percezione dell'insicurezza*

La terza dimensione che emerge dalle interviste riguarda la percezione/rappresentazione dell'in/sicurezza per come viene valutata dagli intervistati. Tre sono gli elementi che, a questo proposito, vengono menzionati: il degrado fisico e le inciviltà; il rapporto con l'*alterità*, che inevitabilmente chiama in causa l'integrazione, la relazione con la diversità culturale e sentimenti diffusi di paura e di diffidenza che tale diversità alimenterebbe; il sistema mediatico che, da un lato, contribuisce in maniera determinante alla creazione di un sentimento di insicurezza diffusa tra la popolazione, dall'altro lato, assocerebbe tale sentimento

a determinati problemi (la criminalità) e a e categorie sociali (migranti, devianti ecc.).

Con degrado fisico si intendono gli elementi correlati con la qualità dell'arredo urbano (presenza o meno di lampioni o di illuminazione, stato di manutenzione di portoni e muri dei palazzi, condizione delle cabine telefoniche, degli spazi di verde pubblico ecc.) e con le inciviltà (di tipo ambientale, come danneggiare/sporcicare strade e marciapiedi, e di tipo sociale, come occupare il suolo pubblico, guidare pericolosamente, fare rumore).

Il secondo elemento è quello dell'*alterità*. In questo caso si possono scorgere delle sostanziali differenze tra il capoluogo lombardo e la città di Bergamo, da una parte, e Varese, dall'altra. A Milano e a Bergamo, infatti, la percezione diffusa sembra riguardare i problemi legati all'integrazione dei migranti e le conseguenze che le difficoltà relative avrebbero sull'in/sicurezza urbana. Secondo gli intervistati sarebbe opinione diffusa che differenti stili di vita e abitudini, unitamente alla necessità di condividere spazi comuni, rendano necessari interventi atti ad agevolare e favorire l'incontro tra gruppi culturalmente diversi. A Varese, invece, risalta maggiormente un sentimento di *paura dell'altro*, che avrebbe contraddistinto storicamente le reazioni tra coloro che di volta in volta recitano la parte degli autoctoni e i «nuovi arrivati» (siano essi migranti interni, abitanti della provincia di Varese che si spostano in città, o cittadini stranieri); una sorta di diffidenza costitutiva dei varesini che renderebbe estremamente complicata la convivenza.

Il riferimento a particolari gruppi sociali che stazionano in determinate aree delle città e contribuiscono, con la sola presenza, ad aumentare la percezione di insicurezza rappresenta una dimensione cruciale delle percezioni/rappresentazioni dell'in/sicurezza oltre che del suo trattamento mediatico. Ci troviamo ancora una volta di fronte ai noti «*folk devils*» di cui ci ha parlato Stanley Cohen (1972): soggetti considerati «nemici dell'ordine pubblico», identificati soprattutto in figure come i «senza fissa dimora», i vagabondi, le prostitute o i migranti che costituirebbero la fonte delle ondate di «panico morale»<sup>19</sup>, alimentate abilmente dai cd. «imprenditori della sicurezza» e amplificate dai media (Thompson 1998, Maneri 2001). Il fatto che gli intervistati segnalino l'importanza del ruolo giocato dalla stampa e dalla televisione mostra l'esistenza di una consapevolezza dei processi tramite i quali «quarto e quinto potere» plasmano le percezioni e le rappresentazioni dei contesti sociali (e urbani) in cui ci troviamo a vivere:

## 2.4. La domanda di sicurezza dei cittadini alle forze dell'ordine

La perdita di controllo del cittadino sul mondo circostante richiede risposte che le popolazioni urbane non sembrano più in grado di fornire, neppure parzialmente,

---

<sup>19</sup> Con quest'ultimo termine Thompson intende le ondate emotive a seguito delle quali un gruppo di persone o un evento assumono la valenza di minaccia concreta.

in modo autonomo, a causa dell'affievolirsi delle relazioni sociali nei quartieri e dei momenti di aggregazione fra abitanti. Diventa, pertanto, inevitabile che, nel momento in cui il livello del controllo sociale informale (ovverosia, la capacità dei cittadini di tenere sotto controllo il proprio quartiere attraverso la familiarità dei luoghi e la condivisione di codici comportamentali impliciti) sembra affievolirsi, la cittadinanza vada a ricercare un surrogato di questo controllo. Ed è altrettanto inevitabile che i soggetti a cui essa pone tale richiesta siano le istituzioni ufficialmente preposte al controllo del territorio: *in primis* le forze dell'ordine ed in seconda battuta le istituzioni politiche (in particolar modo, quelle locali, sulle quali i cittadini possono esercitare pressioni *ad hoc* in modo assai più efficace).

Prendendo in esame il tipo di richieste di sicurezza che emerge sia dalle interviste agli operatori delle forze dell'ordine che ai cittadini, possiamo riscontrare alcune chiare tendenze. In primo luogo, appare evidente come la richiesta di sicurezza sia solo in parte legata alla presenza criminale sul territorio. Un numero consistente di chiamate ai centralini della Polizia di Stato (ma tutto lascia presupporre che avvenga la medesima cosa anche per i centralini di Carabinieri e Polizia Locale) non riguardano neppure richieste di interventi di polizia in senso stretto, ma situazioni di disagio individuale, di solitudine e di angoscia, davanti alle quali spesso l'operatore si trova ad agire più da improvvisato psicologo o assistente sociale che non da professionista di una forza di polizia.

«Il 113 viene chiamato da una svariata... cioè, da persone che chiedono qualsiasi cosa, anche cose che non hanno attinenza con il lavoro che facciamo noi; anche solo una persona che ha bisogno di parlare e che si sente sola, come le persone anziane. Chiamano proprio tante, tante persone anziane che hanno bisogno di parlare... chiama il cittadino che deve sbrigare una pratica e non sa come fare, perché è anziano e chiede consiglio... chiama la persona che è stata derubata in strada... chiama la banca che ha subito una rapina... chiama la persona che sta litigando con un amico... cioè, telefonate ne arrivano veramente tante e di qualsiasi tipo. Poi sta a chi risponde al telefono capire la telefonata che merita un intervento da parte di un operatore, oppure una telefonata che può essere diciamo evasa dall'operatore stesso del 113, che può risolvere senza l'invio magari di una pattuglia.» (MI\_01 - operatore PS).

«[Riceviamo] chiamate di ogni genere; nel senso che c'è il cittadino che chiama, non si ricorda più il numero dell'ambulanza per dirle, e chiama qua per sapere qual è il numero. O anche chi chiama solo per chiedere: "Oggi mi sento solo, non sapevo chi chiamare"; cioè, purtroppo o per fortuna, non saprei dirle, abbiamo questo tipo di chiamate... per fortuna perché sappiamo di essere utili in qualche maniera alle persone che ci chiamano; però, sotto un altro punto di vista, a volte rallentano quelle che sono le urgenze, perché a volte ci troviamo a mandare comunque delle macchine per cose futili, che chiaramente a noi sembrano futili, mentre per il cittadino invece risultano cose importanti.» (BG\_19 - operatore PS).

Tutti gli esperti (delle polizie locali e nazionali) concordano sullo scollamento fra la criminalità esistente sul territorio e la percezione di sicurezza avvertita dalla popolazione: quasi tutti sottolineano il buon livello di sicurezza delle città lombarde e il fatto che la percezione di in/sicurezza sia assente in realtà ove sono invece presenti organizzazioni criminali fortemente radicate sul territorio. Altre volte, i problemi di sicurezza sono sopravvalutati, spesso in seguito al verificarsi di determinati eventi danno luogo, grazie all'intervento dei media, a campagne di allarme sociale.

«Noi viviamo in una realtà qui, dove la 'ndrangheta è ramificata da anni, da decenni. Nei primi anni 90 un centinaio di famiglie è stata messa in galera in un'operazione seguita alle dichiarazioni di un pentito che ha permesso di sgretolare quest'organizzazione, che però ha ancora le radici qua. Abbiamo ancora i rampolli di queste famiglie, che ogni tanto sgomitano. E sono sicuro che la loro attività criminale vera, che adesso si fa in giacca e cravatta, continua. Però la gente è tranquilla. Perché viviamo in un ambiente ordinato e quello che dà fastidio sono le foglie sui marciapiedi in autunno e la caccia dei cani sempre. Più i motorini. Ecco, se i problemi della Polizia Municipale sono questi, vuol dire che non ce ne sono altri? No, vuol dire semplicemente che gli altri non stimolano il senso di insicurezza.» (MI\_07 - funzionario Polizia Locale).

«Tenga presente che gli organi di stampa tengono conto tantissimo ovviamente delle varie petizioni della popolazione, dei vari comitati di quartiere, delle varie problematiche locali che ci sono. Quindi è ovvio che è una conseguenza del grado di tolleranza della popolazione. Ecco perché, per esempio, tutte le volte che si verificano su un territorio, tipo un quartiere, due o tre furti all'interno della stessa settimana, che per noi è un caso fortuito e magari poi per un mese e mezzo possono anche non esserci più furti, accade che il comitato di quartiere raccoglie le firme. "Non c'è la polizia lungo le strade!", raccoglie le firme, fanno degli esposti in questura... praticamente, i giornali poi recepiscono questo come un senso di insicurezza. Dicono che la polizia c'è meno, che prima c'era di più. Cose che sono assolutamente non vere, però purtroppo diciamo che gli organi di stampa tengono conto moltissimo di questi animi della popolazione.» (BG\_18 - funzionario PS).

Passando al contenuto delle richieste di sicurezza di cui le forze di polizia sono destinatarie, l'elemento più evidente è, invece, una domanda pressante e continua di una presenza fisica visibile sul territorio delle forze di polizia. Meglio se tale presenza si traduce in poliziotti che girano a piedi per la città e per i quartieri, cosicché gli operatori delle forze dell'ordine possano essere sempre e comunque fermate dai cittadini per fornire segnalazioni utili al controllo del territorio, richiedere informazioni o consigli, o anche semplicemente per familiarizzare con loro.

In letteratura si tende ad utilizzare l'espressione «militarizzazione del territorio», per sottolineare la presenza fisica e costante di agenti armati all'interno di aree delimitate (Palidda 2000a, p. 138). Il termine rappresenta efficacemente l'effetto finale di occupazione del territorio da parte delle polizie, ma può essere fuorviante relativamente a ciò che effettivamente fanno questi agenti, una volta dislocati nei quartieri. Spesso la richiesta di presenza poliziesca non è volta unicamente alla dissuasione dei malintenzionati o alla possibilità di intervenire energicamente per risolvere situazioni di pericolo: a volte, ciò che viene richiesto è il semplice contatto umano con le istituzioni, come surrogato di relazioni sociali difficili o inesistenti. La contropartita per le forze di polizia è rappresentata da un aumento del livello di fiducia della popolazione nei loro confronti e da un aumento della capacità di controllo del territorio, attraverso l'afflusso delle segnalazioni dei cittadini; una sorta di fusione fra il controllo sociale formalmente esercitato dalle tradizionali forze di polizia (ed agevolato dalla possibilità di reperire informazioni di prima mano dai soggetti che popolano un determinato quartiere) e quello esercitato informalmente dai cittadini (ora sollecitato e favorito dagli stessi operatori di polizia).

Le diverse figure di prossimità (i servizi di poliziotto e carabiniere di quartiere, che gli operatori delle due forze di polizia nazionali svolgono con turni alternati di sei ore nelle medesime zone) sembrano riscuotere favore pressoché unanime da parte degli intervistati. Il fatto di aver puntato su personale giovane e disponibile al dialogo, di aver fortemente connotato il servizio in chiave preventivo-relazionale piuttosto che in chiave repressiva, di aver garantito l'identificazione personale delle pattuglie operanti in un determinato quartiere, attraverso l'inamovibilità degli operatori verso altre funzioni o zone, ha reso i servizi di prossimità di Polizia di Stato e Carabinieri assai popolari, laddove essi esistono, e richiesti a gran voce nei quartieri in cui essi non sono ancora presenti.

L'apprezzamento nei confronti dei vigili di quartiere è, invece, generalmente inferiore. Al di là di una minore autorevolezza che la Polizia Locale *tout court* sconto nei confronti delle polizie nazionali (questione sulla quale torneremo diffusamente nel prossimo capitolo), il vigile di quartiere sconta l'esistenza di due problemi di fondo.

In primo luogo, l'instaurazione di un rapporto fiduciario fra cittadini e operatori di Polizia Locale (necessario per un'efficace impostazione di ogni servizio di prossimità) è ostacolato dalla peculiare funzione repressiva di questi ultimi: il fatto di dover sanzionare le trasgressioni in materia stradale o commerciale dei cittadini comuni (funzioni svolte in modo secondario dalle forze di polizia nazionale), li rende sicuramente invisibili ad una fetta consistente di popolazione. Tanto più che ai vigili di quartiere viene generalmente richiesto di associare il profilo relazionale dell'attività di prossimità a quello sanzionatorio.

Un secondo ordine di problemi è, invece, legato all'involuzione della figura del vigile di quartiere all'interno di alcuni dei contesti prescelti per la ricerca: nella realtà bergamasca, per esempio, i vigili di quartiere sono stati sostanzialmente smantellati per una scelta politica dell'amministrazione comunale; in quella milanese, il servizio appare efficace solo in alcuni quartieri e comandi di zona, grazie all'applicazione dei funzionari direttamente responsabili, all'interno di un



quadro di complessivo disimpegno dei vertici della struttura per questo profilo di attività (come si evince dalle parole di un funzionario della Polizia Locale di Milano).

«Non c'è una modalità di lavorare per progetti: questa è stata una iniziativa nostra, avvallata in qualche modo per dire “se vi piace farlo, fatelo”. Anche se a lei han detto che siamo i vigili di quartiere più progettuali, e dove il progetto del vigile di quartiere ha funzionato meglio, nella nostra organizzazione fare progetti non è visto bene. Noi lo facciamo perché abbiamo una testa fatta in questo modo, voglio dire, per nostra storia personale, per nostra formazione siamo abituati. Ma non è visto bene [...] cioè, noi quando abbiamo fatto quel progetto, abbiamo voluto lanciare un messaggio: che ciò che altri pensavano che non fosse possibile fare, anche se noi lo abbiamo fatto con le nostre sole risorse, è venuto bene. E di fronte a un messaggio di questo genere, il messaggio coglie nel segno. Però, poi, io posso aprire una strada, ma non posso, nel mio piccolo angolino, prendermi l'onere di portare avanti iniziative... cioè, quest'iniziativa non può funzionare se è patrimonio solo di un gruppo di persone. O si decide che è funzionale, e quindi tutti lavoriamo in questo modo, oppure non è neanche giusto che [gli abitanti di questo quartiere] abbiano un tipo di servizio, e gli altri invece non sappiano neanche cos'è il vigile di quartiere, o se lo sanno, è perché gli interessava e hanno voluto conoscerlo, sostanzialmente.

*Ma a vostro giudizio, è un problema di organico che si ha a disposizione, o è un problema di indirizzo dell'amministrazione?*

È sicuramente un problema di indirizzo dell'amministrazione, perché se l'amministrazione decide di volersi indirizzare in maniera seria e corposa verso questo profilo dell'attività... E' chiaro che bisogna fare delle scelte: non c'è modo di fare tutto quello che si fa come Polizia Locale in senso tradizionale e fare benissimo un lavoro di polizia di prossimità. Cioè, bisogna cercare in prospettiva di lavorare per il futuro.» (funzionario Polizia Locale di Milano).

Se la richiesta di una presenza fisica delle forze dell'ordine sul territorio rappresenta uno dei principali motivi di interesse nell'analisi delle interviste raccolte, un'altra tendenza ravvisabile è quella di delegare alle forze dell'ordine il compito di fissare e di far rispettare presunte norme di convivenza civile che si ritiene impossibile imporre, con l'esempio e l'appello a un comune senso civico, a gruppi sociali considerati distanti per cultura e tradizioni. Tali richieste oltre a segnalare un'evidente difficoltà di rapporto fra popolazioni urbane, mostrano un complessivo abbassamento della soglia di tolleranza del cittadino, che si ritorce contro alcuni gruppi considerati di per sé indesiderabili e devianti, rispetto ad un preteso rispetto delle norme sociali di convivenza.

*«Tornando ai problemi dei quartieri di Milano, in particolare, secondo lei, quali zone di Milano sono attualmente più sensibili ai problemi della sicurezza?»*

Nel senso dei cittadini più sensibili? Guardi, sicuramente quelle zone – glielo dico sinceramente – dove è forte l’insediamento dei cittadini extracomunitari. Senza voler fare la distinzione fra centro e periferie, in genere dove ci sono forti concentrazioni di cittadini extracomunitari che non sono ancora perfettamente integrati. [...] queste zone, dove è forte la presenza di insediamenti extracomunitari, e parlo sia di presenza regolare di cittadini extracomunitari che magari si affeziono ad una zona - prenda in considerazione la zona di via Padova, all’angolo con via Arquà e via Conegliano, che pure è una zona antica di italiani e di migranti meridionali - quindi, sia un insediamento regolare, senza nessun abusivismo, caratterizzato dalla forte presenza di esercizi commerciali, tante macellerie islamiche, tanti phone center, quelle zone. E poi le zone dove invece magari ci sono presenza irregolari: qualche area dismessa (anche se in realtà non è che ve ne siano tante), e queste possono essere centrali come periferiche. Lei pensi all’area dell’ex istituto sieroterapico, in via Segantini: quella è una zona centrale, nel quartiere Ticinese, dove c’è un insediamento di cittadini nordafricani, sudamericani, in colonie che si sono stanziate lì, in strutture che verranno riqualificate, sulle quali ci sono progetti di riqualificazione con costruzione di strutture pubbliche, ci sono dei piani particolareggiati. I cittadini sicuramente sono comunque sensibili al “diverso”, al di là di come le comunità di stranieri oggettivamente si siano integrate o meno, c’è ancora secondo me questo tipo di discorso.» (MI\_17 - funzionario PS).

«Lo vedrete dalle segnalazioni al 113: quello che arriva più di frequente sono rumori molesti, i giovani che si aggregano in maniera che viene definita “ incontrollata “, che poi magari quando arrivi sul posto, si tratta di 4 o 5 ragazzotti che suonano la chitarra [...] mi viene in mente questa manifestazione del movimento studentesco, che protestava contro il fatto che la polizia municipale multa le persone che stanno sui gradini dei propilei, che sono proprio in centro [...] i ragazzi si siedono lì, e questo ha creato un caso diplomatico quasi più importante del problema di via Quarenghi che ormai sembrava diventato l’unico problema di Bergamo, ed è stato superato dal fatto che i giovani di Bergamo siedono sui gradini dei propilei e magari schiamazzano, magari bevono la birra e lasciano la bottiglia, peraltro senza aver avuto segnalazioni di danneggiamenti. Sì, evidentemente vengono abbandonati dei resti, eh, su questo non è che voglio minimizzare il problema; voglio dire che questo, che normalmente sarebbe un problema risolvibile, è invece diventato anche lì il paradigma di tutti i problemi di Bergamo. [...] un problema come quello dei propilei va risolto in un’altra sede, non può diventare un problema di polizia. È questo quello che voglio far capire: io lavoro volentieri col cittadino, qualunque siano le segnalazioni che arrivano. Sicuramente noi diamo risposta anche a questo. Però è chiaro che io devo inserirle in un discorso di priorità, per cui se io ho la rapina in corso, è chiaro che non vado ai propilei per cacciare i giovani. E soprattutto, mi sembra un’impostazione sbagliata, perché non è attraverso la militarizzazione che si risolvono i problemi di società, che come dicevo prima sono diventati sempre

più complessi. Perché, se seguissimo questa linea, dovremmo avere davvero un poliziotto sotto ogni abitazione, e non credo che questo poi sulla lunga distanza vada nell'interesse del cittadino.» (BG\_17 - funzionario PS).

Diventa interessante notare che spesso è proprio sulla Polizia Locale che si concentra una pressante richiesta di interventi di tipo repressivo. Attraverso gli interventi di polizia anonima, sul rispetto delle norme in materia commerciale, o quelli contro l'occupazione irregolare degli stabili o del suolo pubblico, il ruolo richiesto alla Polizia Locale diventa quello di sanzionare i rappresentanti di quei gruppi sociali che appaiono non conformarsi alle norme (esplicite o implicite) che regolano la vita quotidiana (mentre la funzione delegata dalla popolazione alle polizie nazionali è più strettamente legata alla prevenzione e gestione dei fenomeni di criminalità e devianza veri e propri). Si tratta di un forte appello al rispetto della legalità, ma questa domanda di legalità viene, a volte, arricchito da ulteriori considerazioni. Affiorano in essa dei richiami impliciti ad una contrapposizione noi/loro fra «comuni cittadini» e nuovi arrivati, nei cui confronti la Polizia Locale non sarebbe altrettanto rigida e repressiva. Lamentele legate ad una sorta di «discriminazione al contrario» operata dalle forze dell'ordine ed appelli volti a concentrare l'attenzione sanzionatoria sulle violazioni di queste nuove popolazioni urbane sono, così, piuttosto ricorrenti.

Accanto a questi tipi di interventi, occorre infine parlare dell'aumento della litigiosità intrafamiliare, che sempre più spesso va a colpire realtà private caratterizzate da difficoltà socio-economiche o relazionali. Anche questo tipo di chiamata risulta numericamente assai rilevante e testimonia dell'esistenza di un disagio diffuso, legato più all'incidenza dei fattori sociali ed economici sulla vita quotidiana delle famiglie, che non all'eventuale presenza di fenomeni devianti e/o criminali nei quartieri. Un disagio di fronte al quale non sempre si riescono a fornire risposte adeguate: così come abbiamo visto in precedenza per gli operatori del 113 che s'improvvisano psicologi o assistenti sociali, anche in questo caso gran parte dell'attività di mediazione dei conflitti viene svolta direttamente dagli agenti delle diverse forze di polizia, privi della necessaria formazione in materia. Mentre latitano, in diverse realtà esplorate nel corso della ricerca, i contatti con quelle apposite strutture (servizi sociali e strutture private) che potrebbero supportare in modo più sistematico l'attività delle forze dell'ordine relativa a queste problematiche emergenti.

## 2.5. Alcune considerazioni di sintesi

Dall'analisi delle interviste realizzate nei contesti di Milano, Bergamo e Varese, si possono trarre utili spunti di riflessione sul complesso fenomeno dell'in/sicurezza urbana presente all'interno delle città lombarde.

In primo luogo la definizione di in/sicurezza che emerge dalle interviste ha un carattere polisemico e multidimensionale (cfr. par. 5.3). I cittadini ed i

rappresentanti delle amministrazioni locali e delle forze dell'ordine (locali e nazionali) confermano come non si possa delimitare l'ambito semantico dell'espressione «sicurezza urbana» alle minacce provenienti da attività devianti e criminali, ma esso vada riferito a una serie di questioni attinenti alla «qualità della vita», intesa in senso ampio, e quindi alla dimensione economica, sociale, relazionale e percettiva della sicurezza.

Per quanto la percezione di insicurezza risulti, in parte, collegata alla presenza di fenomeni delinquenziali o devianti, essa appare ancor più chiaramente connessa ad altri fattori, che incidono sull'aspetto fisico dei quartieri cittadini e sulla qualità delle relazioni sociali instaurate al loro interno. Elementi come il continuo e profondo ricambio della composizione socio-demografica dei quartieri, le trasformazioni del tessuto economico e commerciale, la presenza di conflitti fra popolazioni che usufruiscono in maniera fortemente differenziata degli spazi urbani sono tutti direttamente correlati ad una complessiva crisi di identificazione del cittadino con i luoghi che più di tutti dovrebbero essergli familiari e ad un'emergente fragilità delle reti di supporto sociale che, in passato, consentivano di superare le difficoltà proprie dell'esistenza quotidiana.

La capacità di controllo del cittadino nei confronti della propria vita e dell'ambiente fisico in cui essa si svolge sembra affievolirsi, con riferimento ad almeno tre fattori: una sensazione di precarietà esistenziale diffusa, le difficoltà di trovare norme condivise di convivenza in quartieri abitati da popolazioni sempre più eterogenee, l'indebolirsi dei legami sociali e delle reti di supporto, che rende ancora più difficile trovare nei quartiere contesti adeguati di confronto e dialogo fra i gruppi diversi alla ricerca di un compromesso, di nuove regole condivise, sulle quali basare una civile convivenza.

L'impossibilità sperimentata dai cittadini di garantire autonomamente (tramite il controllo sociale informale) il rispetto di un ordine sociale condiviso, fa sì che il di fissare nuove norme di convivenza e di farle rispettare venga delegato alle istituzioni. *In primis*, alle forze dell'ordine (soprattutto quelle di Polizia Locale, sempre più specializzate nella tutela del benessere e della qualità della vita del cittadino), che sono direttamente competenti in materia di sicurezza urbana e che ora vengono sempre più spesso sollecitate alla repressione di tutta una serie di comportamenti definiti «incivili». In questi casi, appare sempre più evidente la richiesta di una «presa di posizione» delle forze dell'ordine fra i gruppi che si contendono la fruizione del territorio, con un complessivo abbassamento della soglia di tolleranza nei confronti dei comportamenti delle popolazioni «altre» considerati incompatibili con la fissazione di un nuovo ordine sociale.

In seconda battuta, vengono chiamate in causa le stesse amministrazioni locali che rivestono un ruolo sempre più rilevante, tramite la progettazione ed implementazione di politiche di prevenzione e di sicurezza. La tentazione, per le amministrazioni locali, è quella di limitarsi ad adottare interventi di pura e semplice prevenzione situazionale ad elevata visibilità (come l'installazione di impianti di videosorveglianza), senza pianificare un'azione sul territorio che tenga in dovuto conto la complessità e multidimensionalità delle questioni sul tappeto e la necessità creare condizioni favorevoli all'emergere di una socialità nei quartieri

idonea allo sviluppo di una convivenza fra gruppi differenti, e basata sul rispetto reciproco e sul consenso allargato.

## Capitolo 3

### *Identità e rappresentazioni degli attori della sicurezza*

In questo capitolo, analizzeremo il materiale empirico raccolto attraverso le interviste e i *focus group* condotti all'interno delle strutture di Polizia Locale e di Polizia di Stato nelle città di Bergamo, Milano e Varese. In Particolare, metteremo a confronto Polizia Locale e Polizia di Stato rispetto ai modelli e alle culture organizzative tipiche delle due istituzioni, all'identità professionale cui gli effettivi dei due corpi fanno riferimento, all'introduzione all'interno dei due corpi della filosofia di prossimità (un approccio poliziesco che, seppur in modo differenziato, cerca di rispondere alle mutate esigenze in materia di sicurezza urbana), alle difficoltà legate al coordinamento fra gli "attori della sicurezza", e alla formazione professionale.

#### 3.1. Due identità in transizione

Come abbiamo detto nel precedente capitolo (vedi 1.1), sia le forze di polizia nazionali sia quelle locali sembrano attualmente attraversate da alcune trasformazioni che stanno modificando l'identità di corpo, i moduli operativi e le pratiche quotidiane di intervento sul territorio, che si erano andati sedimentando e consolidando nel tempo. Questi cambiamenti, in parte favoriti e in parte osteggiati all'interno dei due corpi, sono stati confermati anche dai dati che abbiamo raccolto nel corso della ricerca e sono stati innescati, fundamentalmente, dalla nuova domanda di sicurezza (le cui caratteristiche salienti sono state descritte e analizzate nel capitolo precedente) che ha viepiù contraddistinto le relazioni tra cittadinanza, forze di polizia e governo locale.

Un aspetto interessante di tale trasformazione riguarda l'impatto che una domanda sempre più insistente di sicurezza ha avuto e continua ad avere su istituzioni che hanno una storia e una fisionomia piuttosto diverse, e la possibilità che, nonostante queste risapute, oltre che profonde differenze, tale domanda possa produrre cambiamenti in una direzione convergente. Da una parte, una Polizia di Stato meno chiusa in se stessa e monolitica rispetto al suo recente passato, che guarda con crescente attenzione allo scenario locale ed agli attori sociali ivi presenti, sia per cercare nuove forme di collaborazione nelle pratiche quotidiane di controllo del territorio, sia per trarre ulteriore fonte di legittimazione ad agire da questi nuovi interlocutori. Dall'altra parte, strutture di Polizia Locale che non accettano più di buon grado di rimanere confinate nelle tradizionali sfere di competenza (vigilanza stradale e polizia amministrativa) e che si avvalgono della

crescente domanda di sicurezza della popolazione per divenire una forza di polizia a tutto tondo, con un ruolo cruciale nel settore della sicurezza urbana.

Peraltro, se le traiettorie descritte *supra* sembrano, appunto, viaggiare in direzione di un complessivo avvicinamento fra sfere di competenza, profili professionali e interazioni quotidiane fra polizie nazionali e polizie locali, restano ancora ben evidenti le specificità proprie di ciascun corpo, derivanti da identità storiche ben distinte da corpo a corpo, ancorché parallele l'una all'altra. In questo paragrafo, pertanto, esamineremo in modo separato i percorsi evolutivi in atto all'interno della Polizia di Stato italiana e delle Polizie Locali, cercando di evidenziarne le rispettive particolarità e contraddizioni.

### *3.1.1. Polizia di Stato da forza a servizio di polizia?*

Da qualche anno a questa parte, qualcosa sta modificando il volto della Polizia di Stato italiana. Come ha affermato uno dei nostri intervistati, questa istituzione è infatti impegnata, da una decina d'anni a questa parte, a "rifarsi il look", in uno sforzo teso ad un complessivo ammodernamento della propria immagine verso l'esterno. Uno sforzo sostenuto, in primo luogo, tramite un'attenzione particolare e inedita (per una forza di polizia) alla comunicazione mediatica. Si pensi, per esempio, alla nascita, a metà degli anni novanta, dell'allora nuovo slogan "Polizia tra la gente, per la gente", alla massiccia campagna promozionale che ha avuto ad oggetto le nuove figure professionali e i nuovi moduli operativi legati all'introduzione della filosofia di "prossimità al cittadino"<sup>20</sup>, per non parlare della spettacolare diffusione di telefilm e sceneggiati televisivi che sempre più spesso propongono il poliziotto "dal volto umano" come modello positivo di identificazione.

«E' cambiato notevolmente il rapporto con il cittadino. Devo dire che è cambiato anche perché - diciamo così - la Polizia di Stato s'è rifatta il look. E' diverso il servizio che la Polizia di Stato svolge attualmente rispetto al tipo di servizio che svolgeva prima: il poliziotto di quartiere ne è un esempio. Sì, la polizia dal cittadino medio viene sempre vista come repressiva: "non bisogna avere a che fare con la polizia", è un forte luogo comune di tutti. Diciamo che col poliziotto di quartiere e con tutti i servizi di prossimità, che non vengono fatti soltanto dalla polizia di quartiere, possono essere fatti anche dalla squadra volante per esempio, è chiaro che la polizia s'è rifatta il look e ha determinato un senso diverso di sicurezza nel cittadino.» (intervista n.13 - funzionario PS)

«Essendo entrato in polizia alla fine degli anni 80, ho vissuto un momento di passaggio da una visione della polizia un po' più chiusa su se stessa, rivolta chiaramente a svolgere dei servizi per l'esterno, ma un po' "gelosa" di quello

---

<sup>20</sup> La brochure informativa dei "Poliziotti di Quartiere", capillarmente diffusa dagli agenti fra i gestori degli esercizi commerciali dei quartieri più centrali delle città italiane, descrive questa nuova figura professionale esordendo così: "Sa ascoltarti ed aiutarti. Da oggi hai un nuovo amico: il poliziotto di quartiere".

che faceva, quindi si guardava poi al risultato ottenuto e lo si mostrava. Ho vissuto questa prima fase interlocutoria, che poi in un certo senso può poi ricollegarsi alla nascita dell'Ufficio Prevenzione Generale. Secondo me già quando si è deciso di potenziare quei servizi che all'epoca erano poi quelli più vicini alla gente: il servizio di Squadra Volante, ampliando il numero delle volanti, e rendendo più autonomi quegli uffici che più svolgevano queste attività, si era fatto un discorso di presenza sul territorio, di maggiore visibilità delle forze di polizia e, quindi, di maggiore apertura della polizia verso la gente.» (intervista n.12 – funzionario PS)

L'immagine della Polizia diventa così “moderna”, “al passo coi tempi”. Il periodo che va dalle aspre lotte sindacali e dai confronti di piazza del secondo dopoguerra, fino agli “anni di piombo”, in cui la polizia, vista con sospetto da una parte consistente della popolazione italiana, appariva come un blocco monolitico, separato dalla società, posto all'esclusivo servizio del potere centrale nella repressione di istanze libertarie ed egualitarie, sembra oggi lontano. Sempre più spesso il poliziotto viene visto dalla cittadinanza come una figura amica e vicina, tanto che da qualche anno a questa parte Polizia di Stato e Carabinieri sono saldamente in testa ai sondaggi sul livello di fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni della pubblica amministrazione.<sup>21</sup>

D'altra parte, le trasformazioni che riguardano l'attuale organizzazione della Polizia di Stato non si limitano all'aspetto “esteriore” o mediatizzato della propria attività. Ancor più sorprendente è il cambiamento di approccio nei confronti delle società locali che, parallelamente agli aspetti più legati all'immagine pubblica della polizia, sta caratterizzando dall'interno le diverse questure del nostro paese. Come abbiamo accennato in precedenza (cfr. 1.2), alcuni autori (fra gli altri, Palidda, 2000) mettono in relazione questa “riscoperta del locale” da parte delle forze dell'ordine con la crisi dei partiti (anzi, del partito) che fin dall'immediato dopoguerra avevano definito l'indirizzo politico dell'azione di polizia. Nel corso degli anni novanta, alla legittimazione gerarchica, proveniente dal Ministero dell'Interno e che si diramava lungo la catena gerarchica del comando, si affianca, prima, e si sostituisce, parzialmente, poi, una ricerca di buone relazioni colla, e di legittimazione da parte della, società locale, volta per volta impersonata da politici, amministratori pubblici e comitati di cittadini. Da una polizia che agiva come braccio esecutivo del potere politico centrale, teneva in poca considerazione nella definizione delle priorità di azione le esigenze del contesto locale (in cui comunque operava come autorità di pubblica sicurezza) e interveniva raramente, in modo autonomo, sulla scena mediatica, si è passati, soprattutto nel corso degli anni novanta, a una situazione nella quale il l'operato delle questure beneficia di una copertura e spettacolarizzazione da parte dei media, cui si è spesso accompagnato un forte protagonismo personale da parte di un numero crescente di dirigenti.

---

<sup>21</sup> Istituto Ipsos, “Osservatorio sulla Cultura Civica in Italia: quarto rapporto nazionale”, 2004.



Altri autori, pongono, più in generale, l'accento sul peso crescente che le amministrazioni locali hanno assunto in materia di sicurezza urbana (un tema sul quale, sovente, s'imperniano le campagne elettorali e si decidono le elezioni locali). Il fatto che il tema della sicurezza sia una vetrina ideale per costruire consenso e occupare la scena pubblica locale viene confermato dal successo conquistato in diverse città da attori politici che si sono mobilitati «dal basso» contro l'insicurezza: i comitati di quartiere. Si tratta di gruppi spontanei di cittadini, debolmente strutturati, che di fronte all'insorgere di emergenze (vere o presunte) che rischiano di minare la qualità della vita della popolazione, attuano forme di protesta incisive e mediatizzate tese ad influire sulle strategie degli attori coinvolti nelle politiche di sicurezza urbana (Della Porta, 2004; Poletti, 2003).

L'in/sicurezza urbana sembra, dunque, costituire l'elemento attorno al quale si saldano la crescente attenzione da parte della Polizia di Stato ai segnali provenienti dagli attori politicamente rilevanti a livello locale e il bisogno della cittadinanza di sentire più vicine e presenti le istituzioni pubbliche, in particolare quelle deputate ad assicurare la pubblica sicurezza. In questo senso, dal punto di vista della polizia, la ricerca costante di una legittimazione «dal basso» del proprio operato quotidiano va di pari passo con l'attenzione a far sì che l'immagine positiva del corpo non venga distrutta da campagne mediatiche costruite *ad hoc*. Ecco, quindi, che quella generale «riscoperta del locale» cui si faceva accenno in precedenza va a strutturarsi all'interno di ogni questura, attraverso la promozione di stabili rapporti e di tavoli di negoziazione in materia di sicurezza con i rappresentanti delle istituzioni locali e l'individuazione di appositi uffici (in genere, gli uffici «Affari Generali» o «Relazioni Esterne» presenti all'interno dell'ufficio di gabinetto delle varie questure) che gestiscono i rapporti con gli attori locali collettivamente mobilitati e con gli organi di informazione.

«Suscita meraviglia proprio questa grande attenzione a che la città sia sicura, a che non ci siano mai eventi che la sconvolgano, e che si lavori tutti tanto per questo. Mi ha colpito molto, e lavorando qui all'interno della Polizia di Stato, ho notato che veramente l'attenzione dei nostri superiori è tanta, anche rispetto ad eventi che io inizialmente non pensavo neppure che fossero di nostra competenza.» (intervista n.10 – funzionario PS)

«L'altro fenomeno, non indifferente secondo me, soprattutto nelle grandi città, [è] la formazione dei cosiddetti "comitati di cittadini". Quando il cittadino ha visto che singolarmente si preoccupava ma la sua voce non era sentita, ecco allora la formazione di comitati proprio per avere una sorta di struttura che potesse avere un confronto con le forze dell'ordine e con i deputati all'ordine e alla sicurezza pubblica. E questo chiaramente nel momento in cui ci sono stati dei confronti costruttivi - non parlo dei comitati puramente polemici - ha portato anche i funzionari di polizia, così come gli ufficiali delle altre forze dell'ordine a capire che tutto sommato ci sono delle richieste che possono essere anche abbastanza semplici e facilmente eliminabili e che quindi con

determinati tipi di servizi si possono risolvere.» (intervista n.12 – funzionario PS)

«In genere questa grossa attenzione che la stampa ha, a noi serve da sprone, diventa quasi una sorta di sfida. Io a volte ho curato delle situazioni prima ancora che se ne impadronisse la stampa, proprio per prevenirli. Ho contattato i colleghi su certe situazioni, su accertamenti generici di prevenzione, in mancanza di ogni tipo di evento, proprio per controllare. Se, per esempio, leggevo annotazioni di servizio in cui si diceva che una pattuglia, passando in una certa area dismessa, effettuava determinati interventi (sequestri di sigarette piuttosto che altro), allora io il giorno dopo scrivevo al collega di questa situazione, chiedendogli di fornirmi informazioni sulla proprietà dell'area, sulla sua estensione, sulle sue vicende pregresse, sul perché l'area era dismessa. E così anche per altri tipi di situazioni, come i disagi che si creavano all'interno o presso alcuni locali notturni. Quando vedevo qualche intervento in più rispetto al solito delle volanti, rinviavo l'annotazione di servizio al commissariato competente, e gli chiedevo informazioni, richiamando la loro attenzione sulla questione. Proprio perché ritengo che il monitoraggio vada fatto così: il mio ruolo è anche questo, cioè seguire varie situazioni e farmi una mappa mentale di come vanno le situazioni nella città e fornire gli strumenti al mio capo per fare analisi.» (intervista n.10 – funzionario PS)

I cambiamenti sopradescritti nell'approccio che la polizia intrattiene con gli attori attivi sulla scena politica locale (dai media ai cittadini, dalle amministrazioni locali ai comitati di quartiere) stanno operando in maniera sempre più incisiva anche sulla sua cultura professionale e organizzativa. Due, in particolare, ci sembrano le direzioni evolutive principali. Da una parte, si percepisce un progressivo avvicinamento dell'istituzione e dei suoi esponenti alla società civile, ed in particolare alle società locali che ospitano le diverse strutture dislocate sul territorio. La polizia perde quei connotati di «monolite» esterno alla società, non solo perché appare maggiormente attenta alle sollecitazioni provenienti dal basso, ma anche perché i singoli operatori vivono con pienezza la realtà locale in cui sono inseriti, riducendo, come esplicita assai chiaramente il brano successivo, quella distanza formale fra «noi» e «loro», un tempo molto più presente. Se è vero, da un lato, che l'immagine di familiarità della figura del poliziotto trasmessa dai mezzi di comunicazione facilita questo avvicinamento (si pensi ancora al poliziotto di quartiere «amico» del cittadino), è altrettanto vero, dall'altro lato, che, tale messaggio viene rinforzato da una reale tendenza in atto fra gli agenti ad aprirsi maggiormente alla realtà che li circonda: un'apertura, dovuta anche a fattori culturali ed occupazionali, che rappresenta una svolta nei rapporti fra polizia e società civile.

«La Polizia di Stato è andata verso un progressivo avvicinamento alla società civile. Cioè, non è più una distanza tra “loro” e “noi”. Non c'è più questo discorso. [...] Fare il poliziotto non è più l'*extrema ratio* come poteva essere una volta, di chi non trova un lavoro. È sempre più una scelta, e questo cambia,

per cui nel momento in cui ti trovi con quella che è la “controparte”, non hai dei risentimenti dovuti al fatto che tu ti trovi in una situazione che non avresti voluto e che comunque è in qualche modo obbligata. No, è una scelta, e molti la fanno come scelta motivata, per essere utili alla società. Sempre di più è un mestiere sociale, e questo mi sembra di percepirlo. Si sono perse altre cose in questo mestiere sociale, che sono secondo me in parte sono dovute al fatto che forse si soffre di meno fortunatamente in polizia, che era lo spirito di corpo, che pian piano è venuto meno. È paradossale e strano, perché ci si avvicina alla società, ma in qualche modo si perde un po’ il collante tra colleghi. Mentre prima, forse perché c’era proprio questo discorso “noi” e “loro”, si era molto forti e legati all’interno e quindi assolutamente si appariva compatti all’esterno, per questa necessità forse di riconoscersi in una... il senso di appartenenza era molto più forte perché non si apparteneva alla società, in qualche modo. Non so se riesco a spiegarmi... cioè, si diventa monolitici all’interno perché poi ci si deve contrapporre a qualcosa; mentre adesso non è più così, siccome molti di noi sentono di appartenere anche ad altri gruppi. Una volta tu eri poliziotto ed eri tale, e anche gli altri dicevano “ah, lui è un poliziotto”. Invece adesso tu magari sei poliziotto, ma fai parte del gruppo che va a cantare nel coro; fai parte della scuola di basket, piuttosto che della scuola di calcio; fai parte di un gruppo di yoga o meditazione trascendentale [...] questa cosa, che è assolutamente positiva, perché noi dobbiamo assolutamente essere presenti nel territorio dove viviamo e dove lavoriamo, e quindi anche viverlo questo territorio, per cui il poliziotto va a prendere il caffè anche nel bar che è segnalato perché fa rumore, perché gli può capitare che vive lì e quindi necessariamente poi va nella palestra dove tutti si lamentano perché il parcheggio è in tripla fila, noi il territorio dove lavoriamo lo dobbiamo anche vivere. E quindi questa è una cosa assolutamente positiva. Ma in qualche modo dall’altra parte, questo ha creato un po’ di freddezza nei rapporti tra colleghi; non c’è più quello spirito. Forse è anche normale: non è diventato più l’unico gruppo di riferimento, capisce?» (intervista n.6 - funzionario PS)

Dall’altra parte, questo avvicinamento alla cittadinanza, fa sì che progressivamente la polizia si trasformi da *forza* che garantisce il mantenimento dell’ordine e la sicurezza sul territorio per conto del governo centrale, in *servizio* a disposizione del cittadino-utente, rimanendo soggetta, dunque, nel suo operato ad una valutazione da parte di quest’ultimo. La crescente sensibilità delle forze di polizia alle sollecitazioni della cittadinanza ha, inoltre, aperto nuovi scenari nella relazione tra polizia e società: dalla questione dell’*accountability*, ossia del dover rispondere del proprio operato davanti al cittadino-utente portatore di diritti (un tema ancora affrontato, probabilmente, più nell’ottica del mantenimento di un’immagine esterna positiva che non del pieno controllo democratico sulla condotta delle pubbliche amministrazioni) a quella della *sicurezza partecipata*, in cui il cittadino non si limita ad assistere passivamente, beneficiandone, alle pratiche di controllo, delegate *in toto* a un’istituzione dello stato, ma si fa sovente promotore di forme di *partnership* con forze dell’ordine.

«La differenza sostanziale è proprio il rapporto che c'è tra cittadino e polizia. Negli anni Ottanta c'era una tensione diversa perché gli anni '80 sono stati caratterizzati anche dal fenomeno terroristico, c'era una tensione sociale molto accentuata, e la gente aveva paura e ripeto il rapporto con il poliziotto e con la polizia era diverso: la polizia veniva qualunque vista come repressione, come indagini per arrivare ai responsabili di reati, come organi preposti a qualcosa che non era sicuramente un rapporto di amicizia o di fiducia. [...] Quello che è cambiato adesso è innanzitutto proprio il rapporto con l'istituzione: in polizia ci ha agevolato molto il discorso della riforma ad amministrazione civile, ci ha proiettato come attori democratici a tutti gli effetti e non militari.» (intervista n.11)

«Il questore - penso che sia una sensibilità di tutti i questori, ma di questo in particolare - è molto attento alle sensazioni che ha il cittadino. Quindi, se il cittadino ha la sensazione di essere maltratto o vessato, oppure al contrario gratificato dall'incontro con la forza di polizia, lui poi questa sensazione, che molte volte è emozionale, viene molto presa in considerazione dal questore. Per cui, questo è il tipo di posta che noi non trattiamo direttamente: quando ci capita una cosa del genere, io se leggo un'e-mail che mi dice "mi sono recato al commissariato X e mi hanno detto che non si può fare niente", io questa mail la metto prima all'evidenza della mia collega che coordina l'ufficio e che so benissimo che la porterà al visto del questore. Perché poi da questo tipo di segnalazione, partono delle iniziative. Non per forza repressive, ma di convocazione del collega e gli si chiederà "perché gli operatori dicono così?". Non è quello il modo di gestire il rapporto con il pubblico.» (intervista n.10 – funzionario PS)

«Il cittadino s'è visto sempre come utente della sicurezza; con il poliziotto di quartiere, è entrato in un progetto ed ha partecipato, diciamo così, alla sicurezza personale e dei cittadini. Cioè, mentre prima c'era un rapporto utente-Polizia di Stato, e quindi la Polizia di Stato s'è sempre posta come l'ente che veglia e garantisce la sicurezza ai cittadini e il cittadino è sempre stato visto in qualità di utente... il rapporto ora è cambiato completamente perché diciamo che è cambiato il metodo di controllo del territorio, è cambiato il quadro internazionale anche, e il quadro nazionale è una conseguenza. Il metodo per effettuare la sicurezza adesso non può essere considerato soltanto *sic et simpliciter* con le volanti o con uomini in divisa che effettuano il controllo del territorio. In un certo qual senso, per capire determinati fenomeni, per garantire al cittadino la sicurezza bisogna trattarlo non come semplice utente, ma farlo partecipe del progetto sicurezza stesso. Questo perché? Perché anche gli episodi di terrorismo internazionale, gli episodi che sono successi ultimamente, non consentono alle forze di polizia di avere, anche per una carenza di uomini, ma comunque è impossibile registrare un controllo del territorio assoluto. La collaborazione dei cittadini, far vedere che collaborare con la polizia, dare notizie alla polizia, confidarsi addirittura con la polizia, è un metodo per farli partecipi del progetto sicurezza. Bisogna guardarsi intorno:

non dico che ormai il pericolo è dietro l'angolo, però è chiaro che sono utili le segnalazioni da parte dei cittadini al primo uomo che trovano in divisa» (intervista n.13 – funzionario PS)

Questo progressivo avvicinamento della polizia alla sfera locale si rivela, così, propedeutico (come viene adombrato in quest'ultimo brano) ad un recupero di una capacità di controllo e di conoscenza sul territorio. Una conoscenza che, laddove si rivela di difficile ottenimento attraverso i tradizionali strumenti di *intelligence*, risulta grandemente agevolata dalla collaborazione diretta della cittadinanza: se, infatti, l'occhio del poliziotto è maggiormente esercitato a riconoscere determinati fenomeni devianti, l'occhio del cittadino avverte immediatamente un uso del territorio difforme dalle modalità abituali e si accorge della presenza di soggetti anomali.

«Per risolvere il problema sicurezza nel periodo storico che stiamo vivendo, non è un problema che deve garantire soltanto la polizia: è un problema di cui dobbiamo prendere tutti atto. E' chiaro che poi bisogna rivolgersi agli organi deputati al controllo del territorio, però se non si rema tutti quanti dalla stessa parte, è anche più difficile, per una pluralità di ragioni. [...] nella gente si sta ingenerando praticamente un senso di legalità talmente diffuso che adesso le forze dell'ordine vengono viste diversamente. Cioè, si collabora, si capisce che non c'è niente di male nel passare le notizie alla polizia in un certo modo, perché migliora la qualità della vita di tutti, alla fine. Perché risolvere i problemi, andare in giro senza preoccupazioni che si venga scippati della borsetta, piuttosto che si capiti in una rissa, o in una situazione di rapina o portare i bambini al parco... la gente prende atto che vedere un poliziotto dappertutto e dargli informazioni non è soltanto un interesse della polizia: è un interesse alla fine comune, un interesse di tutta la realtà sociale. E devo dire che quindi il senso di sicurezza sta aumentando.» (intervista n.13)

Da questa tendenza al coinvolgimento diretto della popolazione nel controllo del territorio sembra trasparire *in nuce* una sostanziale convergenza fra le logiche locali di intervento delle forze dell'ordine e gli interessi delle collettività locali (perlomeno quelli degli attori sociali maggiormente attivi ed intraprendenti all'interno di ciascun contesto). Una sorta di ibrido fra controllo del territorio tradizionalmente effettuato dalle forze di polizia, basato su interventi di carattere preventivo-repressivo, ed una nuova forma di controllo sociale endogeno esercitato dai membri della comunità locale, orientato al rispetto della moralità e del decoro per mezzo di sanzioni sia formali sia informali. Ma su questi aspetti, torneremo più avanti.

### 3.1.2. *Polizia Locale alla ricerca di nuovi rapporti con il territorio*

Parallelamente al percorso evolutivo in atto all'interno della Polizia di Stato, anche le Polizie Municipali stanno conoscendo sostanziali trasformazioni, che toccano sia le funzioni espletate sia l'identità professionale costituitasi

storicamente. Sofferamoci, in primo luogo, su quest'ultimo punto. Fin dalla sua nascita, la figura del poliziotto locale (o meglio, del "vigile urbano", per riprendere la tradizionale denominazione di questa figura professionale) si connotava per l'appartenenza alla comunità locale di riferimento – al punto da farne un *primus inter pares*, più che una figura al di sopra degli altri consociati – nonché per i profili di elevata specializzazione dell'attività di vigilanza svolta. In un certo senso, si potrebbe dire (vedi anche il par. 3.2) che le nuove figure di polizia di prossimità siano nate come tentativo ricostituire un legame solido tra tutori dell'ordine e comunità locale che nel passato rappresentava una caratteristica costitutiva del "vigile urbano".

Fino a non molti anni fa, le competenze in materia di polizia stradale e amministrativa andavano sostanzialmente ad esaurire il profilo repressivo della polizia municipale

«Un tempo se ricordate facevamo puramente polizia amministrativa. Quando siamo entrati era difficile che facessimo polizia giudiziaria. Solo con le nuove norme del codice di procedura penale ci hanno dato la possibilità di fare anche questo e allora siamo intervenuti anche in questo campo.» (focus Milano)

A tali funzioni, poi, si aggiungevano attività di stampo più marcatamente sociale, tese a tutelare direttamente o indirettamente il benessere della collettività di riferimento, concretamente attuabili proprio grazie alla profonda conoscenza dei delicati equilibri presenti in ciascun contesto sociale e per la vicinanza con soggetti cui tali interventi erano indirizzati.

«I vigili, anzi i "surveglia" a Milano, sono stati da sempre un'espressione della comunità. Nascono dal basso, sono scelti fra i cittadini. E almeno questo all'inizio. Parlano la stessa lingua o lo stesso dialetto dei cittadini, s'intendono meglio coi cittadini e sono da questi più raggiungibili che non un poliziotto intercambiabile, con una divisa blu o nera, che viene da altri posti, che magari può parlare il piemontese o magari il sardo, eccetera. Non sono però milanesi. Ora, al di là che Milano ormai è la "piccola mela", dove il *melting pot* è concreto... Però è rimasta questa considerazione della gente per il vigile che è un "nostro" poliziotto.» (intervista n.3 – funzionario Polizia Locale)

«Io sono dell'idea che se un agente di Polizia Locale deve fare il vigile di quartiere non si deve dimenticare il lavoro che fa; non può chiudere gli occhi e non fare nulla. [...] Io, per esempio, il lavoro del vigile di quartiere l'ho sempre fatto al servizio scuole, perché comunque il vigile di quartiere ha poi un orario che fa le scuole su un quartiere. E lì magari si parla con i cittadini, si parla con i bambini, con i commercianti ... anche perché comunque il commerciante o chi abita sul quartiere per parlare con il vigile fidarsi di lui, deve instaurare un rapporto diverso rispetto a quello che ti vessa.» (focus Milano)

«A volte facciamo anche gli assistenti sociali, a volte anche gli psicologi perché, per assurdo, alle volte se siamo per strada, magari per il servizio di

piantonamento all'incrocio della via, piuttosto che [...] si avvicinano delle persone anche solo, e si capisce, è una scusa [...] di una domanda, cominciano a chiedere, vogliono parlare, trovano nel vigile chi li ascolta. Oppure quando, ovviamente, vediamo che tante volte i problemi sono di vicinato [...] c'è quello che cerca solo una scusa per avere un contatto, un appuntamento con qualcuno di noi, può essere un responsabile, un comandante o anche la persona stessa che ha risposto al telefono, che gli permette di sfogarsi, di avere un contatto umano.» (focus Bergamo)

Non solo. Il “vigile urbano” è sempre stato - per “costituzione”, potremmo dire - un membro della comunità per la quale svolgeva un servizio specializzato; qualcuno che conosceva molte persone, luoghi e attività e condivideva con il contesto in cui operava riferimenti valoriali e norme di comportamento. Insomma, una sorta di vigile di quartiere *ante litteram*, che accanto ad alcuni compiti specializzati di carattere meramente amministrativo, svolgeva una funzione allargata di assicurazione e problem-solving per la comunità di riferimento e appartenenza.

«Però il discorso riguarda la vicinanza col cittadino [...] il problema è che se noi riuscissimo ad abbattere quel muro, cioè se si riuscisse a tornare in un'unica società [...] Per questo siamo nati: perché i cittadini delle piccole città volevano darsi un ordine, e la Polizia Locale che era espressione della volontà dei cittadini è nata per dare una risposta a questa esigenza. Ma ora questa roba si è persa. Se per un miracolo questo ricordo ritornasse ad essere possibile è evidente che si ridurrebbe grandemente la conflittualità. Ci sarebbe meno repressione. Questo è il nostro sogno: noi siamo nati per questo, per prevenire.» (focus Milano)

Questa immagine originaria e un po' mitizzata del vecchio vigile urbano, largamente condivisa soprattutto all'interno dei corpi di Polizia Locale delle grandi città, rischia di generare un rimpianto per un “piccolo mondo antico” che, verosimilmente, non è mai esistito, se non come contraltare ideologico di un presente sempre più complesso, sfuggente e opaco. Di norma, chi fa discorsi di questo genere si riferisce alla Milano degli anni sessanta: una città che stava vivendo un impetuoso sviluppo economico ed era interessata da trasformazioni demografiche, sociali e culturali di portata molto più ampia di quelle odierne. Una città, in sostanza, che non era affatto costituita da tante piccole comunità urbane ordinate e coese, ma che, a distanza di qualche decennio, viene comunque presentata come incomparabilmente meno complessa e difficile della Milano attuale:

«Il discorso va portato sulle zone, sulla questione dell'agente del quartiere. Se un agente vuole operare bene, se vuole fare una buona azione, ci deve essere un'osmosi completa con il territorio e con tutte le sue realtà. Sarebbe meglio se la società che abbiamo di fronte fosse omogenea. Spesso in molti quartieri di Milano questa omogeneità manca perché ci sono persone che vengono da tutte

le parti del mondo, quindi è difficile dare la stessa immagine per tutti, perché magari, alcuni gruppi ci percepiscono in maniera diversa. E non è solo l'extracomunitario rispetto al pensionato; È lì che l'intelligenza del vigile dovrebbe capire con chi sta a che fare, e agire di conseguenza. È un livello di comunicazione che deve essere diverso con tutti.»(focus Milano)

Se i processi sociali più importanti degli anni sessanta e settanta (sviluppo industriale, migrazioni interne, mobilitazioni politiche di massa, rapido sviluppo urbano, mutamenti culturali) sembrano ormai acquisiti, dati per scontati, e riletti come una sorta di “età dell'oro” - in cui i quartieri avevano una chiara e forte identità, l'habitat urbano era familiare e rassicurante, le culture locali e gli stili di vita erano noti e prevedibili – la realtà urbana degli anni più recenti si contraddistingue per un'inedita caoticità, opacità, differenziazione culturale e disordine sociale. *City user*, migranti, pendolari sembrano dare vita, nelle descrizioni raccolte, a un caleidoscopio sociale, in rado di mettere a dura prova le capacità cognitive sia dei vecchi residenti sia dei tutori dell'ordine pubblico.

Accanto, e in relazione, a questi mutamenti è inoltre intervenuta, con gli anni novanta, una ridefinizione di funzioni e competenze proprie della Polizia Locale (il cui ultimo atto rinvia alle recenti leggi regionali in materia di sicurezza urbana e Polizia Locale, cfr. 1.3) che ha imposto una radicale messa in discussione dell'identità professionale del corpo.

Da un lato, le polizie locali hanno visto ampliarsi l'orizzonte delle proprie competenze: da servizi di polizia specializzati in determinate materie, sono diventati corpi di polizia al servizio dell'ente comunale di riferimento, tendenzialmente generalisti in materia di sicurezza urbana (sia pure entro i limiti definiti, data l'esclusiva competenza delle polizie nazionali in materia di ordine pubblico e risposta giudiziaria alla macro-criminalità).

«Non ci sono profili che possono somigliare al nostro. È impossibile. Perché sono tutti specialisti, sono tutti specializzati. Mentre noi siamo sì specializzati, ma su molti campi: il collega interviene per un sinistro stradale, come Polizia Locale appartenente alla viabilità, e poi dopo si ritrova a dover fare l'assistente sociale perché le persone che sono coinvolti nel sinistro emotivamente hanno un ferito che era un parente, o magari l'agente è il primo ad arrivare sul posto, e quindi deve fare anche l'infermiere.» (focus Varese)

«Io mi ricordo, anni '70 fino intorno agli anni '80, capitava di fare un rapporto giudiziario una volta all'anno o due volte all'anno; adesso tutte le settimane siamo dentro. Adesso qui è stato appositamente potenziato l'ufficio giudiziario perché abbiamo appunto tutte queste problematiche che allora non c'erano. Cioè non c'erano un po' perché il vigile faceva più il vigile e non si occupava tanto di queste cose; più che altro era la Polizia di Stato. Il vigile si occupava delle soste, della circolazione, dei regolamenti comunali, del controllo dei parchi, queste cose qua più che altro. Mentre si lasciava alla polizia e ai Carabinieri che lo facevano molto egregiamente quello che era l'ordine pubblico, la pubblica sicurezza e altre cose.» (focus Varese)



Dall'altro lato, l'accresciuta responsabilità degli amministratori locali (ed in particolare, dei sindaci) in materia di sicurezza urbana e la diffusione delle sempre più pressanti richieste di assicurazione avanzate dalla popolazione nei confronti delle forze dell'ordine in questi ultimi decenni, hanno di gran lunga aumentato la pressione proveniente dai cittadini e dai referenti politici nei confronti delle strutture della Polizia Locale.

«Sta cambiando anche nella mentalità da parte delle varie amministrazioni. L'amministrazione si sciacqua la bocca adesso con la sicurezza, e l'unico organo con cui può far vedere che si occupa di sicurezza è l'operatore in divisa, l'operatore della Polizia Locale. [...] Quindi la gente ci chiede anche ogni tanto di intervenire su cose [...] prima magari ci chiedeva solo di intervenire su cose piccole come la sosta, di poca importanza, e invece adesso ci si sofferma su cose di maggiore importanza. E poi hanno il comando ha cambiato gli obiettivi e noi ci stiamo adeguando. L'obiettivo adesso è la sicurezza.» (focus Milano)

In pochi anni gli operatori della Polizia Locale hanno così dovuto ridefinire concretamente le proprie priorità ed i propri profili professionali; spesso, con conseguenze rilevanti sul tipo di attività concretamente poste in essere sul territorio.

«Io credo che il bisogno di sicurezza delle nostre popolazioni sia aumentato non perché siano di converso diminuite le condizioni di sicurezza (che anzi credo siano su un livello costantemente buono se non in lieve miglioramento), ma perché è in realtà molto diminuita la percezione della sicurezza da parte della popolazione. Allora è evidente che quando uno vive una situazione di insicurezza percepita - non necessariamente coincidente con quella reale - individua in più interlocutori istituzionali, in più divise di colore diverso, un interlocutore istituzionale che lo possa aiutare, che gli possa soddisfare un bisogno di sicurezza. La Polizia Locale ha questo vantaggio rispetto alle altre forze di polizia: innanzitutto è una polizia molto più radicata sul territorio rispetto alle altre [...] È più radicata sul territorio, nel senso che il personale della Polizia Locale in stragrande maggioranza vive quel territorio e permane in quel corpo di polizia municipale magari anche per tutta la sua carriera lavorativa. Quindi si radica nel tessuto di conoscenze ecc. ecc. Mentre il personale delle forze di Polizia di Stato può essere soggetto ad una mobilità sul territorio nazionale. Io posso andare nella Polizia Locale di altre città su mia volontà, non posso esserci mandato. È questa la differenza sostanziale. Allora, tra l'altro, l'operatore di Polizia Locale è vissuto anche - e io di questo sono particolarmente felice - come un poliziotto o vigile o agente, come lo si può chiamare, più facile da raggiungere, che probabilmente incute anche meno timore reverenziale rispetto agli altri. Questo però ha degli aspetti patologici, perché i comportamenti degeneranti per il fatto che c'è meno timore e meno rispetto nei confronti di questa figura istituzionale hanno ovviamente delle conseguenze dannose e negative. Però in termini invece fisiologici e positivi,

cioè nel rapporto con la gente buona pulita e onesta, questo approccio più familiare è in realtà facilitante proprio anche nel chiedere cose che difficilmente si osano chiedere agli altri; ecco perché sempre di più la gente si sente spinta a chiederci più protezione, più sicurezza.» (intervista n.2 – dirigente Polizia Locale)

«La Polizia Locale adesso dipende, non solo negli stipendi, ma anche negli indirizzi, dal sindaco, dall'amministrazione comunale. E questo è importante. È l'amministrazione che dà l'indirizzo, è il sindaco che mi chiama e mi dice: "Comandante, qua dobbiamo darci una mossa perché i cittadini si lamentano per la cacca dei cani". Vabbè, e noi dobbiamo darci da fare per rispondere a quest'esigenza.» (intervista n.3 – dirigente Polizia Locale)

«Si sente l'impronta di questa amministrazione, si vede nell'organigramma di questa polizia municipale, perché l'organigramma di questo corpo, ad esempio, prevede la sezione "problemi del territorio". [C'è] quindi un'organizzazione e una riorganizzazione che, pur non dimenticando la nostra vocazione principale, ha comunque un po' di più premuto l'acceleratore sul versante della sicurezza, creando reparti e figure specialistiche. In quel senso si sente l'impronta di un'amministrazione. Domani potremmo avere un'amministrazione non necessariamente di connotazione politica diversa, ma comunque con obiettivi diversi dall'attuale, e quindi sicuramente la nostra organizzazione e strutturazione potrebbe subire delle modificazioni, ad esempio smantellando reparti e costituendone altri oppure potenziando e sminuendo, eccetera. È così, in questo senso rispondiamo l'indicazione dei nostri amministratori, che poi dovrebbero essere in ultima istanza quelli della cittadinanza.» (intervista n.2 – dirigente Polizia Locale)

L'evoluzione dei compiti e delle priorità di intervento delle polizie locali, comporta, di conseguenza, l'affacciarsi di nuove questioni, quali, per esempio, la ridefinizione di una specifica identità professionale, la riqualificazione professionale degli operatori (resa ancor più complicata dalle ristrettezze di budget e dalle norme che disciplinano gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni: due aspetti che ostacolano un veloce ricambio degli effettivi) che, accanto ai tradizionali compiti del «vigile urbano», la cui esecuzione risulta peraltro sempre più complessa (basti pensare alle complicazioni introdotte dall'infrastruttura tecnologica utilizzata per il monitoraggio del traffico urbano), devono sommare competenze nuove e sempre più importanti in materia di polizia giudiziaria, sicurezza urbana e polizia di prossimità. L'entità di tali trasformazioni accanto e la velocità con cui sono intervenute possono verosimilmente rendere conto del fatto che stenti ancora a sedimentarsi una nuova identità professionale, moderna e condivisa all'interno del corpo.

«Quello che posso dire e che stiamo cercando di essere adeguati e di evolverci anche noi verso quelle che sono le nuove condizioni. Perché nel cambiamento, anche di denominazione, da vigili urbani in polizia municipale e poi in Polizia

Locale è andato sempre più riducendosi quello che era il principale aspetto che caratterizzava il 90% del nostro servizio. Oggi c'è molto più lavoro "di polizia", ecco, molti interventi di natura assolutamente diversa da quelli che facevamo. Ci sono stati degli anni di transizione, quando siamo passati da vigili urbani a polizia municipale; io gestivo allora l'ufficio di polizia giudiziaria e infortunistica e le posso dire che proprio ce ne siamo accorti in diretta e praticamente le situazioni di rilevanza cominciavano a diventare molte ... sempre di più. Erano i primi anni di transizione. Poi la cosa è stata ben recepita dagli organi istituzionali, anche dalle amministrazioni, dalla regione Lombardia; ci siamo trovati di fronte al problema di doverci preparare da soli perché sicuramente per le nuove tematiche non erano stati ancora predisposti dei corsi *ad hoc* [...] e allora uno doveva, da autodidatta, impararsi il codice penale e tutti i vari codici diciamo con strette intese di collaborazione molto serrata, molto continua con i magistrati e si è cominciato a fare molto di più.» (focus Varese)

Un aspetto, quest'ultimo, che rischia di proiettare certi operatori di Polizia Locale verso il costante inseguimento di competenze e identità appartenenti ad altre forze di polizia (quelle nazionali) più che verso la completa realizzazione del proprio percorso evolutivo.

«L'interlocutore naturale fino a ieri in queste attività di approccio ai problemi di sicurezza, ad esempio la popolazione anziana, era e continua ad essere la Polizia di Stato o l'Arma dei Carabinieri; ora non stride più vedere un vigile urbano che fa lezioni di sicurezza. Prima era una cosa un po' più rara, ora è nella naturalità delle cose, anche se questo ci costringe a rinnovarci molto e se questa trasformazione o implementazione delle nostre competenze è molto richiesta dalla gente, dagli amministratori ma anche dai cittadini, paradossalmente, però, da altri è frenata, così come anche all'interno dei corpi di polizia le spinte sono un po' contrastanti: c'è chi è legato alla tradizione e chi invece vorrebbe sempre più orientarsi in questo senso.» (intervista n.2 – dirigente Polizia Locale)

«Quello di cui ha bisogno la gente è un'altra cosa: non del vigile col manganello, ma del vigile che ascolta i problemi. Il manganello, se c'è, è in più.» (intervista n.3 – dirigente Polizia Locale)

«Se si porta l'agente che ha già una specializzazione ad occuparsi a tutto tondo della sicurezza urbana, si arricchisce ulteriormente l'agente stesso. [...] Se questo soggetto lei lo prende e comincia a fargli capire che lui nella sua territoriali da non si deve occupare solo di viabilità, ma deve approfondire anche le sue conoscenze in tema di polizia annonaria, di edilizia, e che quando gira per il quartiere deve conoscere anche la normativa in ordine alla somministrazione di bevande ed alimenti, o le norme igieniche che devono essere messe in atto relativamente alla vendita di determinati beni alimentari, di ambiente con tutti reati ambientali, del trasporto di merci pericolose, e

quant'altro, lei vede secondo me che questo soggetto comincia, probabilmente un po' faticosamente all'inizio, ad avere uno stimolo in più alla conoscenza e all'attivazione del suo lavoro. Se poi a questo suo soggetto, oltre a dargli una formazione personale che diventa poliedrica, gli si dà la possibilità di esprimersi in un rapporto di conoscenza del territorio non limitata alla sanzione, ma una conoscenza per la costruzione di una mappa del territorio, lei vedrà questo soggetto rivivere. È allora che io dico che questo discorso della seconda anima non è un qualche cosa che può creare dei problemi. Semmai può essere un valore aggiunto. Bisogna vedere l'approccio con il quale il comandante o il dirigente affronta questa tematica, e soprattutto bisogna vedere se questa tematica, come dicevo prima, rientra nell'indirizzo politico.» (intervista n.4)

L'identità professionale, dunque, sembra definirsi in negativo, da un lato, rispetto a un passato ormai lontano e idealizzato, dall'altro lato, rispetto all'immagine e al prestigio che caratterizzano le altre forze di polizia (nello specifico, l'Arma dei Carabinieri e la Polizia di Stato). Quest'ultimo punto rappresenta un nervo scoperto nell'identità professionale della Polizia Locale. Il confronto tra polizie nazionali e locali è sempre stato impostato dagli intervistati con riferimento alla presunta esistenza di una gerarchia di importanza delle forze di polizia, che prevederebbe una polizia di serie A e una di serie B. Sia che la si accetti (magari invertendo le posizioni rispetto alla valutazione diffusa), sia che la si ritenga totalmente infondata, la questione della gerarchia tra forze di polizia costituisce il *leit-motiv* su cui viene impostato il confronto.

«Io sinceramente non mi sento né polizia di serie A né polizia di serie B. Se noi dobbiamo guadagnare qualcosa ce lo dobbiamo guadagnare sul campo. E sicuramente non con delle rivendicazioni.

[...]

Ma poniamoci questa domanda: ma sono meno bravi gli altri o siamo più bravi noi? Allora, forse, in questo modo ci ricaviamo qualcosina.

[...]

Quindi lasciamo un attimo polizia di serie A ... io non mi sento mai né di serie A né di B. Nel momento in cui le altre forze di polizia si rivolgono sempre più alla Polizia Locale, comincio a dire: “No veramente polizia di serie A lo sono io”.» (focus Bergamo)

Un confronto questo che, peraltro, vede perdente, almeno in termini di riconoscimento istituzionale, la Polizia Locale, come testimoniato dal cerimoniale che viene seguito ogniqualvolta un'autorità politica si reca in visita in città.

«Parto io con un esempio perché è emblematico. Come servizio di scorta ad una nota personalità, che arriva a Milano, devono andare i nostri motociclisti perché conoscono le strade. E quando la personalità è particolarmente nota, nel momento in cui arriva sul posto, l'ufficiale di polizia vicino ai nostri ci dice: “Allontanatevi perché tra poco arrivano i giornalisti”.» (focus Milano)

«Quando noi partecipiamo per ipotesi a manifestazioni ufficiali o ricorrenze in cui ci sono i corpi ufficiali di polizia dello Stato non è tanto il come ci sentiamo, ma il fatto che a volte ci sembra di cogliere dei segnali che vengono da qualcuno [...] insomma, se c'è posto ci mettiamo l'ufficiale di Polizia Locale, diversamente sta in piedi. Prima mettiamo l'ufficiale della Guardia di Finanza. Si notano queste cose anche se personalmente non me ne frega niente.» (focus Varese)

A questo mancato riconoscimento istituzionale, tuttavia, corrisponderebbero dei dati oggettivi che, agli occhi degli intervistati, dovrebbero condurre a un ribaltamento delle gerarchie di importanza, sulla base di una valutazione delle funzioni effettivamente esercitate, oltre che della rilevanza sul piano qualitativo dei servizi svolti.

«Se dobbiamo fare un controllo, perché fermiamo anche delle persone sulla strada, perché ci siamo noi sulla strada, non riusciamo con nome e cognome di quella persona a risalire ai suoi eventuali precedenti. Quindi, possiamo avere un contatto con un rapinatore o una persona che, da un momento all'altro, mi può togliere la pistola o minacciare con un coltello, senza la possibilità di prevederlo. E questa è una cosa che i politici non hanno ancora capito. Dato che siamo sempre sulla strada, tutti i giorni, dobbiamo essere "coperti", perché io non posso aspettare i Carabinieri o la polizia che mi dicano chi è tizio o caio, se ha dei precedenti!"» (focus Bergamo)

«Nei confronti delle altre forze di polizia io non mi sento sminuito. Fino a dieci anni, vent'anni fa i colleghi alla polizia e i Carabinieri rifiutavano l'ausilio, ti guardavano con occhio un po' sospetto [...] ma secondo me l'unica maniera per uscire da quest'occhio sospetto è far parlare i risultati. Le polizie locali come quella di Brescia che, per esempio, arresta il doppio della questura: beh, quelli potranno guardarli storti, potranno fare battutine, ma l'operatore non si sentirà mai in soggezione perché è in una struttura che presenta risultati.» (focus Bergamo)

«Io giro di notte per Milano spesso per lavoro; abbiamo fatto la prova e io incontro cinque pattuglie di vigili e una della polizia; poi, altre cinque di vigili e una dei Carabinieri: questa è la realtà! Se girate di notte in giro per Milano fateci caso: voi vedete una pattuglia della Polizia Locale a ogni piè sospinto, Polizia do Stato e Carabinieri ne vedete passare tre in emergenza, se vanno su un intervento, ma tre insieme; i Carabinieri anche quattro perché difficilmente si muovono da soli. Non ho mai visto una pattuglia della Polizia di Stato rilevare un incidente a Quarto Oggiaro da sola.» (focus Milano)

«Con la Polizia di Stato (la stradale) rileviamo incidenti stradali [...]. Per la Questura ... anche lì, se ne parlava prima ... da un po' di anni a questa parte andiamo a svolgere servizi, sempre unitamente a loro, perché collaboriamo per

reprimere determinati reati, in questi giorni qua si sta organizzando il servizio anti-taglieggi in via venti settembre ... per la contraffazione di marchi e ... cittadini senza permesso di soggiorno ... e tutto quello che ne consegue. Per cui, anche sotto questo aspetto possiamo ritenerci simili a loro, ecco.» (focus Bergamo)

In molte situazioni, inoltre, sono gli agenti della Polizia Locale che prestano aiuto alle unità delle polizie nazionali. Questo, naturalmente, riguarda non solo gli interventi in materia di viabilità e incidentalità stradale - due ambiti in cui la professionalità della Polizia Locale sembra essere universalmente riconosciuta - ma anche questioni che sono ritenute prerogativa delle polizie nazionali, come l'ordine pubblico, le attività di polizia giudiziaria o le indagini in materia di reati finanziari e truffe commerciali.

«Anche le infrazioni al codice della strada ... siamo noi che dobbiamo andare in ausilio, dando loro la modulistica. La scorsa notte ho fatto un etilometro in ausilio ai Carabinieri che m'hanno detto che erano sei anni che non ne facevano uno. Non sapevano la procedura nonostante la persona fermata fosse completamente ubriaca. Non sapevano la procedura, anche semplicemente, non sapevano cosa fare della macchina, delle chiavi, della persona. La polizia stradale a Milano la facciamo solamente noi.» (focus Milano)

«La nostra associazione vanta un'esperienza trentennale di professionalità, sempre profusa ai massimi livelli. Non voglio esagerare dicendo che, almeno nell'ambito della nostra zona, noi, come comando, per alcuni versi tracciamo delle linee di tendenza. Tanto è che alcuni colleghi di altri enti, polizia stradale e Carabinieri, parlando io ovviamente di infortunistica [...] manifestano un interesse smisurato, perché noi ci impegnamo molto e abbiamo ottenuto un ottimo risultato.» (focus Varese)

«Nelle ordinanze della questura c'è sempre scritto: "Il comandante della Polizia Locale è pregato di effettuare dei servizi di sua competenza"..quali sono i servizi? Non certo l'ordine pubblico, che lo curano loro; ma c'è in quanto riguarda la viabilità e tutto quello che vi è connesso. Perché quando sono organizzate 'ste manifestazioni è chiaro che vengono da noi a quale potrebbe essere..l'itinerario migliore, se quello proposto è conveniente, se non è conveniente, fermo restando che l'ultima parola rimane la loro.» (focus Varese)

Il vero problema, dal punto di vista del prestigio e del riconoscimento sociali delle funzioni effettivamente esercitate dalla Polizia Locale, risiede nell'immagine pubblica del corpo. È il cittadino, infatti, che, spesso e volentieri, ribadisce una gerarchia tra forze di polizia, in base alle funzioni più o meno nobili che i singoli corpi sarebbero deputati a svolgere.

«Sicuramente questo problema dipende dal giudizio di ciascuna persona. Perché si vede per quello che sei. Se no continua ad esserci l'immagine del vigile di qualche anno fa. Per certi versi questa immagine viene ricordata bene, per certi versi no. Quando passi, la gente dice: "Quel rincoglionito del vigile". Non capita mai la stessa cosa per i Carabinieri. Non so se vi capita ma la gente pensa di noi: "È una persona buona ", ma non appena si tratta della sicurezza vostra o di un familiare si rivolge alla Polizia di Stato o ai Carabinieri. Il problema di fondo è che combattere tutta la vita per farsi riconoscere e farsi rispettare diventa difficile.» (focus Varese)

Gli stessi criminali riaffermano le gerarchie implicite tra forze di polizia e, non riconoscendoli come *controparte*, reagiscono con stupore e risentimento quando vengono fermati o arrestati da agenti della Polizia Locale.

«Le faccio un esempio molto semplice: io la settimana scorsa ho arrestato una persona per furto; questo era uscito con l'indulto da Lecce e dopo che l'ho arrestato mi ha detto: "Io lo sapevo che non ci dovevo venire a Milano, perché qui oltre a scassare i coglioni Carabinieri e polizia, ci sono anche questi cazzo di vigili!" Non mi ha riconosciuto subito come vigile, e quando sono arrivati i colleghi a prenderlo con la pattuglia si incazzava con un altro che aveva incontrato al bar e che gli aveva detto di andare a rubare le macchine in un parcheggio. Queste sono parole testuali di un delinquente che probabilmente aveva già avuto a che fare con noi per un qualche tipo di ragione.» (focus Milano)

Queste ultime considerazioni introducono il tema dei rapporti con l'esterno: che rappresentano un'altra area problematica per la Polizia Locale. Delle difficoltà legate al coordinamento/integrazione sul piano operativo con gli altri attori che partecipano alla *governance* della sicurezza a livello locale parleremo più avanti (paragrafo 3.3.). Qui, invece, ci preme mettere in evidenza due aspetti: un primo che attiene al carattere ambivalente della relazione tra Polizia Locale e cittadino; un secondo, che riguarda la gestione della comunicazione esterna e il rapporto con i mezzi di comunicazione di massa.

Il rapporto fra cittadini ed agenti della Polizia Locale rappresenta da sempre un punto critico. Il problema basilare è rappresentato, ovviamente, dal delicato compito che spetta - in via di fatto esclusiva, anche se non *ex lege* - all'operatore della polizia municipale: quello di sanzionare, attraverso l'erogazione di ammende pecuniarie, le infrazioni del «cittadino perbene» al codice della strada o alle norme in materia di annonaria.

«Per la polizia [di stato] è molto semplice: però io vorrei mettere loro a fare un pochino del nostro lavoro. Perché si inizia da questo. Se noi vogliamo recuperare zone periferiche come Quarto Oggiaro ... io vengo dal Gallaratese, mia moglie è di Quarto Oggiaro per cui io sono uno che viene dalla strada, non solo come vigile ma anche come cittadino, bisogna cominciare da lì. Se noi andiamo a Quarto Oggiaro in quattro pattuglie a fare multe alla gente che è

senza casco bisogna dire a questa gente che prima di tutto bisogna rispettare la legge e la legge la si inizia a rispettare soprattutto mettendosi il casco. Se questi girano senza casco e le pattuglie di polizia non dicono niente, nell'ottica dei cittadini non c'è l'idea che i vigili sono precisi, che lavorano, che fanno anche i caschi, e la polizia fa finta di niente. C'è l'idea che: "I vigili sono degli spacca-palle e la polizia si occupa delle cose importanti". Ma non è così.» (focus Milano)

«Io potrei rapportarmi a loro [PS e CC] su una base paritaria solo se loro ogni tanto si fermassero e facessero le soste, se ogni tanto passa un ragazzo in motorino e lo mettono a destra e gli fanno anche il casco [...] Perché è bello per un poliziotto fermare uno in motorino, fare tutti gli accertamenti, trovare che è tutto in regola, ma il casco non è omologato. Cosa faccio? Stiamo qui tutta la giornata aspettando il carro blu e butto via una giornata di lavoro per un casco? No, lo lascio andare. Il ragazzo penserà che sono un eroe, e questo è bello! Penserà: "se era un vigile mi sequestrava il motorino".» (focus Milano)

Una funzione che complica maledettamente le interazioni quotidiane con i rappresentanti della cittadinanza e produce un paradosso ben noto a tutti gli operatori della Polizia Locale: quello di godere di un minor grado di fiducia e di stima da parte dei cittadini rispetto ai rappresentanti delle forze di polizia nazionali, benché questi ultimi siano spesso originari di altre regioni e intrattengono rapporti più flebili con il contesto in cui esercitano la loro attività.

«Le altre forze dell'ordine sono sempre dei salvatori, dei superman di turno. Loro vanno quando la gente ha bisogno e arrestano i cattivi [...] Noi andiamo e massacciamo tutti: facciamo una sosta al bravo cittadino che dice: "Perché la fa a me quando quello ruba?". Quando la facciamo al cattivo cittadino, il cittadino buono non lo vede. Il cittadino bravo pensa che noi siamo lì a pestare solo lui, le altre forze dell'ordine hanno un rapporto bellissimo con la cittadinanza. È difficile vedere un carabiniere che ti fa un posto di controllo. Io ho fatto il carabiniere, capitava una volta al mese, dovevi fare la tua statistica, ma sapevi già dove andare, strade di passaggio, ti facevi le tue cinquanta cinture in quel giorno e ed eri a posto per tutto il mese. E poi compilavi il rapporto [...] Noi purtroppo no. È questa la differenza: noi siamo chiamati a fare tutto e molte volte siamo chiamati ad andare su interventi in cui non siamo lì per fare delle belle cose rispetto al cittadino.» (focus Milano)

«La polizia municipale è l'unica che eroga le sanzioni direttamente a tutti. Lo fanno anche i Carabinieri, ma in misura molto ridotta. Lo fanno i finanziari, e in misura molto consistente, ma a determinate categorie di persone [...] Noi invece andiamo nelle tasche di tutti. Belli, brutti, ricchi, poveri, disoccupati e grandi imprenditori, vip e poveracci. Allora, questo per noi è un handicap rispetto agli altri, perché io devo recuperare uno svantaggio che gli altri non hanno. [...] Il fatto che la polizia municipale della nostra città, se non erro nel 2001 o nel 2002, in un sondaggio Demoskopea, avesse il consenso del 38%



della popolazione è un dato da fuochi d'artificio. Tenuto conto che noi normalmente eroghiamo, solo per le sanzioni al codice della strada, mediamente 2 sanzioni per ogni cittadino, il fatto che ci sia il 37% che ci dice: "Bravi!".» (Intervista n.2 - dirigente Polizia Locale)

«Eh, il più delle volte il rapporto con il cittadino è conflittuale. Perché? Perché noi siamo quelli che portano via i soldi di tasca alla gente perbene. E non c'è niente di ironico in quello che sto dicendo: è così. Eh, lo so: è uno sporco lavoro e a qualcuno tocca farlo, tocca a noi. Ma perché tocca a noi? Guardi che l'applicazione delle norme del codice della strada, anche in città, c'è la Polizia di Stato con la specialità della polizia stradale, ci sono i Carabinieri e c'è la guardia di finanza, e in via residuale, noi siamo gli ultimi in fondo. Però, vivaddio, se non la facciamo noi non lo fa nessuno, perché tutti gli altri sono impegnati a cercare i delinquenti e il codice della strada rimane a noi.» (Intervista n.3 - dirigente Polizia Locale)

A questi tradizionali problemi nel rapporto con la cittadinanza vengono ora a sovrapporsi le nuove competenze e mansioni esercitate dalla Polizia Locale per ricoprire un suo ruolo di «poliziotto a tutto tondo» nel campo della sicurezza urbana. In quest'ottica, l'operatore di Polizia Locale comincia ad occuparsi anche della risoluzione di tutta una serie di problematiche legate a fenomeni di disagio e inciviltà presenti nei quartieri o alla convivenza conflittuale fra quei gruppi sociali che a vario titolo popolano le medesime aree urbane.

«L'agente della volante fa un determinato tipo di intervento. Il nostro agente viene chiamato per più tipologie di intervento. Deve sapere districarsi in più situazioni, dai prezzi non esposti alla guida in stato di ebbrezza al TSO...son tutte situazioni che il classico agente della volante [...] non è in grado diciamo così di affrontare.» (focus Varese)

«Io uno dei pochi problemi che ho visto risolvere a Bergamo era il ritrovo delle badanti dell'est, con le merci in arrivo e la ripartenza dei loro soldi; è stato per anni un problema del centro fin quando il comune con le associazioni delle badanti, degli immigrati, ha individuato un posto, che è il mercato rionale della Malpensata, e lì il problema si è risolto in un attimo; cioè proprio un interscambio tra le istituzioni e la società civile, come rappresentanti. Spesso poi degenera dei comitati di quartiere che non vedono al di là del loro naso ... le associazioni sono un grande aiuto ... poi ... spesso noi lavoriamo, sempre nel piccolo ... è una stupidata ... con le associazioni di tutela dei gatti. Spesso capita di problemi con gli animali [...] quelle sono corsie preferenziali per risolvere un problema.» (focus Bergamo)

Spesso, per risolvere tali situazioni, è tenuto all'esecuzione di una serie di attività di carattere repressivo (dallo sgombero di case occupate, centri sociali o "campi nomadi", al contenimento di situazioni di sovraffollamento nei punti di ritrovo di determinati gruppi; dall'intervento volto a sedare liti o risse,

all'accompagnamento coatto presso la questura di stranieri privi di regolare permesso di soggiorno) che spesso e volentieri richiedono l'applicazione di nuovi profili repressivi.

«Mi capitava che quando l'ufficiale ti mandava a reprimere gli abusivi, la popolazione, adesso forse no, però quando mandavi via l'extra comunitario dicevano: "Poverino ..."; cioè, il discorso di vendere merce contraffatta, borse di *Louis Vuitton* o quello che era [...] quando intervenivi, la gente era contraria nel senso che: "Ma poverini". Ti vedevano, non so, un persecutore [...] "Questi poveri extra comunitari che ... la borsa da una parte dieci euro, venti euro", [...] insomma in quel caso lì tu facevi il tuo dovere, ma dall'altra parte la cittadinanza non era favorevole.» (focus Bergamo)

«In una grande città, esistono, fortunatamente per noi, delle opere di volontariato che ci supportano sulla questione degli emarginati extracomunitari senz'altro, che non hanno possibilità di vita e che creerebbero altri problemi, perché questa gente per sopravvivere sta nelle baraccopoli. Se noi non avessimo un'interfaccia con queste persone sarebbe un bel problema; faccio l'esempio di uno sgombero classico: 200 persone da sgomberare da un'area dismessa senza sapere dove metterle, perché mica tutti sono da mandare via perché non hanno permesso di soggiorno; magari troviamo persone, non solo col permesso di soggiorno, ma che non hanno stipendi così bassi da non permettersi una casa.» (focus Milano)

Anche in questo caso si ripropone il paradosso legato a questo tipo di attività repressiva: da una parte sono gli stessi cittadini (o, almeno, una fetta consistente della cittadinanza) che sollecitano l'intervento della Polizia Locale, assegnandogli compiti che un tempo venivano svolti in via quasi esclusiva dagli agenti delle forze dell'ordine nazionali; dall'altra parte, quest'ulteriore impiego di uomini e mezzi a fini repressivi non fa altro che confermare l'immagine negativa dell'operatore di Polizia Locale, col rischio di rendere ulteriormente invisibile tale figura alla cittadinanza.

Per non parlare poi del problema di dover svolgere compiti delicati e complessi, affidati in passato a PS e CC, senza poter contare né su un solido riconoscimento sociale né su una struttura di supporto adeguata allo scopo.

Per superare questa condizione di svantaggio, di relativa sfiducia, rispetto agli operatori delle altre forze di polizia, occorrerebbe, accanto al completamento del percorso di riqualificazione professionale sul piano della repressione (già intrapreso da diverse strutture della Polizia Locale), «sottoscrivere» una sorta di «patto con la cittadinanza», tramite un'adeguata opera di comunicazione pubblica che riesca a trasmettere l'immagine di un corpo votato con un profilo non solo di tipo sanzionatorio, ma orientato alla riscoperta della propria vocazione sociale originaria, di *primus inter pares* espresso dalle comunità locali, vicino alle problematiche che al loro interno si manifestano e affiancato dagli altri servizi dell'amministrazione locale in un'azione di prevenzione. Questa opzione,

naturalmente, è osteggiata dall'interno del corpo, ad opera dei settori maggiormente impegnati in un'evoluzione in senso marcatamente securitario.

«Negli ultimi anni la richiesta che ci viene rivolta è sempre più orientata e orientante la nostra attività sul fronte della sicurezza urbana. Per cui ripeto il nostro zoccolo duro e la nostra vocazione principale è quella stradale, ma sempre più ci viene richiesto di intervenire in termini di sicurezza e sempre di più in tale direzione noi ci orientiamo in termini anche di investimenti tecnologici, di istituzione di nuovi reparti, di addestramento del personale; perché anche le mail che mi arrivano sul computer, le lettere che arrivano a noi al sindaco e ai vari assessori ci chiedono sempre di più di intervenire laddove ci sono elevate concentrazioni di persone extracomunitarie, schiamazzi, disturbi, problemi che noi generalmente inglobiamo nella categoria della sicurezza urbana e che vanno dal degrado urbano fino ai confini della sicurezza nel senso pieno del termine, con attività anche di polizia giudiziaria.» (intervista n.2 - dirigente Polizia Locale)

*«Quest'attuale evoluzione della figura e dei compiti della Polizia Municipale, a cosa è dovuta secondo lei?»*

Mah, io intanto non la considero un'evoluzione, ma un ripescaggio della nostra funzione originaria. Una polizia espressione di una comunità e vicina alle esigenze del cittadino. Perché il cittadino-tipo, soprattutto quello più esposto, più indifeso: l'anziano o il bambino o la mamma con bambini, eccetera, non s'accontenta più di veder passare i vigili o i Carabinieri o la polizia, tutti impegnatissimi nelle loro macchine sempre più veloci. Vuole poter fermare qualcuno di loro, trattenerlo e raccontargli le sue cose. Perché anche le sue cose, seppur piccole, sono importanti per lui.» (intervista n.3 - dirigente Polizia Locale)

«La gente apprezza, eh? Io ho ricevuto centinaia di risposte e di ringraziamenti, nonostante in alcuni casi non siamo riusciti a risolvere il problema. Oggi il solo fatto che una persona che conosco (perché mi ha scritto e io l'ho invitato quando aveva bisogno a non mandarmi le lettere ma un'e-mail o una telefonata per cercare di risolvere il problema subito e non venti giorni dopo), tutte le volte che si danno degli input di questo genere, si riceve comunque il gradimento. Il minimo è il ringraziamento per aver risposto immediatamente. Molti dicono: "Pensavo che nessuno nemmeno mi rispondesse, mentre lei m'ha risposto il giorno dopo". Ma non perché gli abbia risolto la situazione, per il solo fatto di aver preso in carico subito l'istanza del cittadino che ha approcciato l'istituzione. [...] Capisce? La gente comincia ad avere l'impressione che l'istituzione sia presente, che risponda alle sue esigenze, e magari che lo faccia anche in modo efficiente. La gente è questo che vuole, nulla di più.» (intervista n.5)

Il conseguimento di tale obiettivo è strettamente legato alla capacità di usare efficacemente le strategie di comunicazione pubblica. Ma proprio questo è il

secondo nodo critico sottolineato dagli intervistati, che considerano scarsamente efficaci le strategie di comunicazione messe in atto dai vari corpi di Polizia Locale, sia rispetto allo spazio ottenuto sui media locali sia in relazione alla diffusione di una più positiva identità professionale.

«Forse dovremmo riflettere e far sapere alla gente quello che effettivamente facciamo, ma farlo realmente. A noi manca la comunicazione; loro [PS e CC] hanno un ordinamento unico che pubblicizza e fa comunicazione. Noi abbiamo 50.000 amministrazioni comunali, che uno vuole far pubblicizzare, uno non lo vuole pubblicizzare ... la standardizzazione dei modelli di tutti i comuni sarebbe la cosa più semplice: il cittadino di Cremona o il cittadino di Messina che devono chiedere l'occupazione del suolo al proprio comune, lo potrebbero fare da casa e con un documento unico, uguale in tutta Italia. E invece no: l'amministrazione comunale di Bergamo lavora in una maniera, l'altra in un'altra. Il cittadino si trova a disagio. Ma le dirò di più - finisco velocemente - vado a Bolzano, trovo il vigile urbano, chiamiamolo così, tra virgolette, vestito in bluette; vado in Sicilia lo trovo vestito in bianco e in nero, vado a Palermo lo trovo ancora diverso; oppure: macchine rosse e bianche, macchine rosse e blu; non sto scherzando! In Emilia poi mi sono spaventato, pensavo che fossero i vigili del fuoco e invece era la polizia municipale.» (focus Bergamo)

«Sì, adoperarsi già con i bambini, per esempio, che sono il futuro. Con l'educazione stradale, cosa che noi stiamo già facendo nelle scuole. Si parte dalla scuola materna, poi elementari, medie e superiori, facendo conoscere quali sono le nostra realtà, i nostri compiti e i nostri interventi [...] dovrebbe essere una cosa istituzionale e standardizzata, cioè il vigile che si presenta nella classe deve essere vestito alla stessa maniera, deve farla vedere. Noi abbiamo fatto una cabina di regia ... deve portarla l'arma, deve portarla a fare educazione. Deve fargliela vedere e una volta fatta vedere deve metterla via: serve per difendersi. Fargli vedere le manette, spiegare già al bambino quello che effettivamente fa la polizia municipale. Poi andrei anche un pochino oltre. Sarebbe il caso di dirlo anche ai cittadini di fare un po' di comunicazione.» (focus Bergamo)

In questo senso, il corpo paga probabilmente una certa mancanza di abitudine ad interloquire con il sistema dei media, una mancanza di univocità della figura (che presenta tratti diversi a seconda del contesto in cui si trova inserita) e, forse, una mancanza di *appeal*, dovuta all'immagine ostile che promana dall'attività sanzionatoria che per tradizione lo caratterizza. È proprio in questa direzione che dovrebbero essere investite maggiori energie, nel tentativo di ridurre il *gap* in termini di visibilità, efficacia comunicativa e prestigio sociale, rispetto alle forze di polizia nazionali.

«La Polizia Locale è un settore che io amo particolarmente, perché ne ho fatto parte e ne sono orgoglioso. Però ha due anime molto chiare: l'una esterna che fa vivere come una sorta di dramma psicologico il rapporto con i cittadini. Le

dico che, paradossalmente, si pensa che il cittadino giudichi negativamente il nostro operato e, quindi, l'approccio che la Polizia Locale ha verso l'esterno non è garantito da quella sufficiente sicurezza che invece dovrebbe avere e soprattutto dalla certezza di una valutazione positiva. E poi c'è un'anima interna, e l'anima interna a mio modo di vedere è connotata da una sorta di "timidezza" - guardi io uso un termine che non appartiene forse al linguaggio tecnico nostro, però lo uso ugualmente - una sorta di timidezza a mostrarsi per quello che realmente si è; e, oltre alla timidezza, l'incapacità anche un pochino dovuta anche all'umiltà (questo è un aspetto positivo, se vogliamo) di reclamizzare, di pubblicizzare tutto ciò che di buono viene fatto dalla Polizia Locale. Lei difficilmente vedrà delle operazioni di marketing pubblicitario da parte delle polizie locali, nonostante di azioni buone ne facciamo tantissime.» (intervista n.4)

«La gente fa fatica in questa fase a capire chi è il suo interlocutore: vigile urbano o agenti di Polizia Locale? Fa fatica perché la comunicazione del nuovo ruolo della Polizia Locale, pur consistente, molto più consistente che negli anni precedenti, non è ancora chiara. E poi per un problema di fondo, che sembra banale ma in realtà è pesantissimo nella percezione del ruolo: il ruolo dell'operatore di Polizia Locale lombardo è drammaticamente diverso da quello laziale, toscano, calabrese e sardo: noi non abbiamo un'identità nazionale come il finanziere, il carabiniere o il poliziotto di Stato; non abbiamo neanche la stessa divisa, non abbiamo neanche gli stessi colori sulle macchine. [...] Quindi la percezione del ruolo è comunque un po' problematica, e il problema nostro di fondo, al di là di quello insanabile della mancanza dell'identità nazionale, è la carenza di una comunicazione efficace. Abbiamo il sito Internet, ci facciamo vedere, abbiamo aumentato la visibilità dei veicoli, abbiamo cambiato le uniformi per renderle più visibili, compariamo sulla stampa con una frequenza che non si era mai verificata, quasi quotidianamente, e devo dirlo ultimamente anche in termini positivi. Ma ci manca un background comunicativo, una tradizione comunicativa che altri hanno e noi non abbiamo. Per cui siamo in una fase in cui la gente effettivamente fa fatica a capire cosa facciamo.» (intervista n.2 - dirigente Polizia Locale)

«La differenza fondamentale di tutti questi corpi è che loro hanno [PS e CC] ci tengono molto all'immagine; per questo è da vedere se tutto quello che viene scritto su di loro corrisponde alla realtà. Devono pubblicizzare sempre qualcosa, se ad esempio in un certo momento devono far vedere che anche il vigile di quartiere arresta qualcuno, glielo "fanno arrestare". Magari è un intervento fatto da una volante, ma alla fine lo "vendono" all'altro. Noi invece ci preoccupiamo di quello che la gente vuole vedere e gli facciamo vedere questo; però stando sempre a contatto con le nostre problematiche, quelle che sono le statistiche, i numeri e quant'altro... noi non riusciamo mai a toglierci questo livello culturale, che dobbiamo produrre sempre e comunque qualcosa.» (focus Milano)

### 3.2. Nuovi moduli operativi: la polizia di prossimità

In questo paragrafo tratteremo un aspetto relativo all'evoluzione convergente di ruoli e competenze delle polizie locali e nazionali: la pressoché contemporanea introduzione nei rispettivi corpi di moduli operativi che, rispondendo alle mutate esigenze di controllo del territorio e di rapporto con la cittadinanza, possono essere ricompresi nella categoria della «polizia di prossimità».

La polizia di prossimità rappresenta un approccio alla pubblica sicurezza che riprende esperienze operative presenti da tempo in altri paesi europei ed è caratterizzata da alcuni tratti peculiari: la presenza appiedata (o, comunque, munita di mezzi di trasporto aperti alla continua interazione con il cittadino, come la bicicletta o i pattini a rotelle) di uno o più agenti all'interno di un contesto territoriale chiaramente definito; l'attenzione rivolta non tanto al profilo giudiziario dell'attività poliziesca, quanto all'ascolto delle problematiche della vissute dai cittadini collegate spesso alla qualità della vita nei quartieri; un atteggiamento proattivo nei confronti del cittadino, nel tentativo di anticipare la manifestazione di un eventuale bisogno, tramite la ricerca sistematica del contatto; la raccolta di una serie di informazioni capillari sugli equilibri sociali e sulle particolarità delle differenti aree interessate dal servizio, in modo tale che ogni pattuglia o agente di prossimità si ponga come «antenna» del corpo di polizia sul territorio, pronto a cogliere ogni minimo segnale di problematicità al suo interno.

Si tratta, dunque, di un servizio che risponde ad alcune delle problematiche già messe in evidenza con riferimento alla domanda di sicurezza che la cittadinanza pone alle istituzioni.

In primo luogo, esso recepisce l'ossessiva richiesta di una maggiore visibilità delle forze dell'ordine nei quartieri; non avvalendosi di autoveicoli per le attività di pattugliamento, la presenza degli agenti sul territorio risulta meno fugace. Inoltre, la presenza di pattuglie si concentra nelle aree considerate strategiche dai vertici locali delle forze di polizia - le zone del centro storico più battute dai turisti e i quartieri a forte vocazione commerciali - in rapporto ad una funzione di assicurazione che abbia un "elevato impatto sociale e comunicativo":

«S'è cominciato a capire che il cittadino voleva vedere fisicamente la polizia accanto, e quindi già questo maggior numero di poliziotti e di autovetture sulle strade andava in questa direzione. Ma bisognava fare un passo ulteriore: questo sportello dell'autovettura bisognava cominciarlo ad aprire e fare in modo che il poliziotto si presentasse al cittadino non più soltanto nella veste di chi interviene perché il cittadino ha un problema e lo richiede o addirittura ha subito un reato, oppure il cittadino è quello che ha commesso qualcosa e deve essere sanzionato. Bisognava fare in modo che il poliziotto non venisse più visto soltanto come quello che interviene dopo, o per aiutare o per reprimere, magari arrestando la persona, ma come qualcuno che è presente e può dare un suo contributo e un suo aiuto, mettendosi sullo stesso piano del cittadino e

presupponendo comunque una collaborazione.» (intervista n.12 - funzionario PS)

«Nella zona più periferica della città la gente non vede i poliziotti di quartiere. Quindi, nella zona più periferica della città forse non hanno questo senso di sicurezza, ma proprio perché non c'è l'impatto della presenza della persona in divisa, perché noi abbiamo due volanti, a volte tre per turno, e quindi forse non riusciamo a dare quel senso di sicurezza nelle parti più periferiche della città. Perché invece per il centro, per le zone centrali della città come Santa Caterina, o per la città alta, che comunque per noi è una parte molto importante, diciamo che è il nostro biglietto da visita anche per la parte turistica, quindi là ad esempio il poliziotto di quartiere c'è, pur non essendoci molte unità abitative, perché molti vivono sui colli. Però il borgo antico della città vecchia, dove ci sono un po' più negozi e cose caratteristiche, è comunque presidiato, ma questo perché vuoi il turismo, vuoi chi ci abita - che sono comunque pochi - la gente può vedere che ci siamo noi, ci sono i Carabinieri, ci sono tutti per quest'esigenza in particolare.» (intervista n.7)

In secondo luogo, questa figura si inserisce in una strategia complessiva di promozione di un'immagine amichevole del poliziotto (come s'è visto, più efficace per alcune forze di polizia che per altre). Questo obiettivo viene perseguito, sostanzialmente, orientando l'operato degli agenti di prossimità in chiave decisamente (se non esclusivamente) preventiva e di contatto, anziché repressiva. L'agente di prossimità, munito di una speciale divisa per facilitarne il riconoscimento, viene così addestrato anche alle tecniche di comunicazione interpersonale, gli viene prescritto di fermarsi ad ascoltare il cittadino anche quando il contenuto delle sue «chiacchierate» non riveste alcuna importanza diretta sul piano giudiziario ed è invitato ad astenersi dall'effettuare qualsivoglia attività di carattere repressivo all'interno del «proprio» quartiere, per non compromettere il rapporto fiduciario costruito nel tempo con i residenti.

«Noi dobbiamo essere poliedrici, cerchiamo di essere professionalmente all'altezza in ogni situazione. Quindi se c'è da chiedere al commerciante se tutto va bene, non per questo devo fare solo questo e sono etichettato come una guardia giurata. Quindi voglio dire, le nostre funzioni sono molto vaste. E voglio dire che la prerogativa principale del poliziotto di quartiere, l'abc del poliziotto di quartiere deve essere la comunicazione. È tutto imperniato sulla comunicazione che il poliziotto di quartiere deve fare con il cittadino. Perché è deleterio pensare a un poliziotto che non sa parlare e non sa comunicare. Ed è deleterio pensare ad un poliziotto che dice delle eresie. Perché giustamente il cittadino prende quello che gli diciamo come se glielo ha detto la polizia. Non gliel'ha detto X che magari è un emerito ignorante; generalizzando, glielo dice la polizia, ed è indubbiamente deleterio se noi non sappiamo comunicare, perché noi siamo la voce dell'istituzione polizia. [...] noi andiamo a scegliere persone che sicuramente si presentano bene, perché la divisa non è un optional del poliziotto di quartiere, la divisa va indossata e va indossata anche bene. Se

un poliziotto non ha cura di se perché purtroppo camminando, c'è caldo, non si cambia la camicia una volta al giorno, indubbiamente l'indomani lo vedo con gli aloni bianchi in giro, e quindi è brutto anche da vedere.» (intervista n.11)

«Il poliziotto di quartiere chiede comunque l'intervento della volante; il poliziotto di quartiere non può fare interventi repressivi, perché non è nelle sue finalità. Tanto è vero che le dico un'altra cosa che facciamo: quando dobbiamo fare degli interventi in determinate zone dove c'è il poliziotto di quartiere, il poliziotto di quartiere lo facciamo defilare; non lo facciamo restare, perché è controproducente. [...] se un titolare di un bar dice "quello lì sta spacciando", allora il poliziotto di quartiere cosa fa? Gli dice "non ti preoccupare; nell'anonimato, facciamo intervenire la volante. Tu ci chiami e ci dici che quello a quell'ora, in quel momento, sta spacciando. La volante viene e fa quello che deve fare". Un altro conto è se il poliziotto di quartiere espone, ad esempio, il proprietario. Altrimenti poi, voglio dire, il proprietario non gli parla più, non espone più delle cose. Secondo me, è controproducente, per come stiamo gestendo noi il poliziotto di quartiere. Poi è ovvio che se lo si gestisce in maniera diversa, allora le finalità sono altre. Dal punto di vista informativo è sicuramente controproducente.» (intervista n.8 - funzionario PS)

Infine, questa figura cerca, proprio attraverso l'instaurazione di un rapporto di fiducia e confidenza con i cittadini più «accorti», di compensare eventuali deficit di conoscenza e controllo del territorio (attraverso la regolare raccolta di segnalazioni trasmissibili ai rispettivi settori investigativi) e di ricostituire quel controllo sociale informale (la capacità, cioè, di controllo del territorio posta in essere direttamente dai cittadini nei contesti in cui essi risiedono) che i nuovi equilibri sociali imposti dalle trasformazioni recenti delle città hanno compromesso o incrinato.

«Anche noi combattiamo: lo facciamo con strumenti più intelligenti. Perché è di *intelligence* che si ha bisogno oggi, per iniziare l'attività investigativa. Perché tutto quello che si riesce a combinare oggi, lo si fa per le soffiare. Non c'è più l'attività investigativa. E sa perché non c'è più? Perché non c'è più la conoscenza del territorio. L'hanno mantenuta quelle stazioni di Carabinieri che ancora ci sono in talune località o paesini dove sono loro la forza di polizia vera. E dove anche collaborano coi vigili del paese. Lì hanno la conoscenza del territorio.» (intervista n.3 - dirigente Polizia Locale)

«Si è ripristinato quel contatto con il cittadino che prima facevano i vecchi assistenti, i vecchi capi-pattuglia delle volanti sono gli antesignani del poliziotto di quartiere: i vecchi assistenti, che hanno fatto la macchina fino alla pensione, erano quelli che nel centro, nel loro territorio, conoscevano un po' tutto: chi apriva un negozio, chi apriva un centro commerciale, chi apriva un bar, il giornalaio all'edicola, e conoscevano bene i clienti di un determinato bar, così come avevano una considerazione del substrato sociale nel quale lavoravano. E questo discorso è stato fatto anche col poliziotto di quartiere, nel



senso che il poliziotto di quartiere dovrebbe fare un po' da tramite con questo tipo di utenza, dovrebbe conoscere bene il sociale nel quale opera. Anche l'andare a prendere un caffè in un bar, e conoscere il barista che magari dice "oh, lo sai l'altro ieri chi è venuto qua? Lo sai quello con chi se la fa?", insomma è recuperare un po' quella "territorialità" che si è smarrita nel corso degli anni, vuoi per i ricambi generazionali, vuoi perché sono cambiate tante cose anche nella Polizia di Stato. Attualmente, proprio sulla base di questa nuova mentalità che si sta cercando di dare al poliziotto, verranno fatti numerosi corsi proprio per preparare gli agenti a questo tipo di realtà mutata, a farsi anche un attimino non solo operatore di polizia per intervenire in maniera repressiva e per fare repressione, ma anche per fare un po' lo psicologo della situazione, o meglio il sociologo, per capire il substrato sociale nel quale opera.» (intervista n.13 - funzionario PS)

«L'ideale sarebbe poter far diventare il vigile di quartiere, l'agente di prossimità, come una cellula staminale per la ricostruzione del controllo sociale che è andato perduto. Quindi ricostruire quelle relazioni, quella rete di rapporti che s'è persa. [...] quando abbiamo fatto il corso ai vigili di quartiere sulla polizia di prossimità e ci chiedevano cosa fare, gli abbiamo detto "siete voi che ci dovete dire cosa fare: voi dovete diventare più che rappresentanti, interpreti, protagonisti della porzione di territorio che l'amministrazione vi ha affidato. Voi dovete fare come il medico condotto che prima di conoscere la malattia conosceva l'ammalato, e quindi sapeva quando era il caso di inviarlo da uno specialista o quando invece dargli semplicemente un placebo". Perché molti sono i placebo con i quali noi risolviamo tante questioni conflittuali, ascoltando semplicemente la gente.» (intervista n.3 - dirigente Polizia Locale)

Va detto, però, che nonostante la già delineata tendenza alla convergenza d'azione fra le diverse forze di polizia e la parallela introduzione di una filosofia di intervento molto simile, i modelli di prossimità concretamente attuati sul territorio presentano una serie di peculiarità, per quanto riguarda sia i compiti che le pattuglie svolgono concretamente sia le finalità del servizio.

La prossimità della Polizia di Stato, ad esempio, si basa sulla specializzazione degli operatori nella funzione di contatto e di reperimento delle segnalazioni. La comunicazione di un'immagine di sé positiva verso l'esterno assume, in questo caso, una doppia valenza: essa non appare fine a se stessa, ma mira alla costruzione di un rapporto fiduciario con certi tipi di cittadini (esercenti e commercianti), ed all'ottenimento di segnalazioni di qualche interesse per un miglioramento dell'azione di controllo del territorio, come si evince chiaramente da alcuni dei brani citati in precedenza.

La prossimità della Polizia Locale, invece, si appoggia maggiormente sulla poliedricità e sulla polivalenza degli operatori, che non devono limitarsi a raccogliere le segnalazioni provenienti dalla cittadinanza, ma devono attivarsi in prima persona per garantire la risoluzione dei problemi, e che, al profilo più strettamente sociale e di contatto, devono associare anche l'azione repressiva, soprattutto in materia di polizia stradale e annonaria. Questo, almeno, laddove il

progetto dei vigili di quartiere resiste alle difficoltà imposte dal contenimento del budget, alla ristrettezza degli organici ed al bisogno di conferire una visibilità «statistica» all'operato delle Polizie Locali (obiettivo difficilmente raggiungibile nel breve periodo attraverso la polizia di prossimità).

«Io per esempio facevo le scuole in via Baroni, e tutti mettevano le macchine lì e non bisognava metterle, perché uscivano i bambini, e dai, e dai e dai...non le mettevano più, ma non a furia di soste, ma a furia di dirglielo. È un approccio diverso.

[...]

Però io ritengo semplicemente che non è corretto come fa la Polizia, cioè loro non fanno nulla; che cosa sei? Un amico? No, io non sono solo un amico, sono qualcuno che ha dei compiti specifici, che sono quelli di tipo repressivo.

[...]

Comunque devi fare l'uno e l'altro. Sei quello che reprime, ma che però dev'essere anche vicino al cittadino, perché la figura del vigile di quartiere è nata per essere vicino al cittadino.

[...]

Però io ritengo che anche quando fai una sosta sei vicino al cittadino, ad esempio quello che deve attraversare la strada e si trova di fronte la macchina. Non devi uscire con l'obbligo di fare [...] perché poi sono dei lavori diversi; perché poi parliamoci chiaro: a noi i vigili di quartiere riferiscono molte cose, ci dicono che nel parchetto di piazza Asquilina vendono il fumo. Il cittadino lo sa, lo sa il vigile di quartiere, ma lo sappiamo anche noi, la polizia, la questura, il commissariato. Lo sanno tutti.

[...]

Il vigile di quartiere secondo me è molto più utile del poliziotto perché ha una doppia funzione che è quella di far vedere che siamo amici, ma anche quella ogni tanto di reprimere.

[...]

Se nel quartiere c'è tutti giorni la stessa macchina sulle strisce pedonali, il primo giorno la sosta gliela fai, il secondo pure, il terzo gliela fai pure rimuovere, ma il quarto giorno vai lì, lo prendi, lo chiami e gli dici: «Ascolta, o cambiamo o non andiamo d'accordo».» (focus Milano)

«Secondo me il vigile di quartiere deve martellare. Il poliziotto di quartiere sono in due e sono ben vestiti, girano nei locali... non so di un intervento di un poliziotto di quartiere, anche se dicono che i crimini Milano sono calati per la loro presenza.

[...]

Io sono dell'idea che il vigile di quartiere deve martellare, non sono dell'idea che deve essere solo l'amico del cittadino. Si può discutere sull'utilità, però deve martellare con intelligenza. Non deve uscire fuori con l'idea di portare dentro cinque verbali, però non deve neanche far finta di niente. Rimane comunque un agente di polizia e se ci sono le soste da fare, le fa.» (focus Milano)

«Io sono dell'idea che se un agente di Polizia Locale deve fare il vigile di quartiere di quartiere non si deve dimenticare il lavoro che fa, chiudere gli occhi e non fare nulla. Sicuramente non ci si può mettere in una via a fare posto di blocco e fermare le persone e fare contestazioni per le cinture, perché se lo fa un giorno, due giorni, tre giorni, ferma sempre le stesse persone[...] che lavorano o che vivono lì. [...] E quindi io per esempio il lavoro del vigile di quartiere l'ho sempre fatto al servizio scuole, perché comunque il vigile di quartiere ha poi un orario che fa le scuole su un quartiere. E lì magari parla con i cittadini, parla con i bambini, con i commercianti vicino; anche perché comunque il commerciante o chi abita sul quartiere per parlare con il vigile, fidarsi di lui, deve instaurare un rapporto diverso rispetto a quello che ti vessa. Una cosa questa che nella zona dove sono stata io non si poteva fare, perché il vigile di quartiere doveva fare una statistica giornaliera, e qualche sosta doveva comunque farla.» (focus Milano)

Da segnalare, infine, le resistenze che alcuni settori delle diverse forze di polizia stanno ponendo in essere nei confronti di questo tipo di servizio, meno repressivo e più socialmente connotato rispetto ai classici moduli operativi della polizia. Una resistenza al profilo sociale dell'attività che appare sia (com'era più logico attendersi) all'interno della Polizia di Stato sia all'interno delle strutture di Polizia Locale.

«I problemi interni purtroppo si sono verificati per una questione di informazione, perché è normale e logico, credo, che chi non ha mai fatto questo lavoro o chi non ha mai frequentato questo corso e non riesce a cogliere questi dettagli, purtroppo i limiti vengono fuori. Perché noi non possiamo fare un corso generalizzato per tutti i poliziotti in Italia per spiegare loro che il poliziotto di quartiere ha delle finalità precise, delle filosofie di intervento particolari, ha delle caratteristiche che vanno al di là della mera segnalazione. E quando il collega poliziotto, sapendo di una segnalazione che per lui non significa niente, tende a domandarsi che tipo di lavoro fanno questi poliziotti di quartiere, pensa che non servono a niente, quando in realtà le ho appena spiegato che qualsiasi tipo di segnalazione, gestita nella maniera idonea, è comunque una segnalazione che può essere importante sia per il poliziotto di quartiere sia per i fini investigativi nostri ma soprattutto per il cittadino.» (intervista n.11)

«All'inizio abbiamo avuto difficoltà a individuare delle persone che volessero fare questo tipo di lavoro, perché sembrava più una specie di assistenza sociale che il lavoro del vero poliziotto, perché comunque tutti siamo un po' condizionati anche dalla televisione, dalle fiction e da quant'altro, per cui siamo convinti che il vero poliziotto è solo quello che lavora sulla volante o che fa le indagini. Poi credo che questa cosa sia stata, anche grazie ai funzionari, filtrata e adesso si assista ad un assestamento positivo anche nella

percezione da parte del nostro personale rispetto a questa figura che è stata sicuramente un po' controversa.» (intervista n.6 - funzionario PS)

«Il progetto dei vigili di quartiere era nato proprio con questa grande connotazione sociale, ma poi è andato un po'... ma vede, il vigile non accetta troppo questo ruolo sociale, proprio non gli piace.

*Perché si sente un po' svalutato?*

Sì, il vigile di quartiere non riscuote grandi entusiasmi, perché chi viene nei vigili, vuole fare il poliziotto, praticamente. Quindi, l'arresto, l'infortunistica stradale, l'aspetto giudiziario... quindi, l'attività di carattere repressivo piuttosto che quella di carattere tecnico. E poi, perché è un lavoro che si fa da soli, e i vigili preferiscono svolgere servizi in pattuglia: anche quando vede un vigile all'incrocio che sta lì, comunque ce ne sono due o tre lì intorno che si danno il cambio a dirigere il traffico. Poi, nei nuclei specialistici comunque lavorano sempre in coppia; invece, il vigile di quartiere è solo, copre con la sua bicicletta il quartiere, quindi ha questa situazione di solitudine. E poi la gente ti chiede di tutto, nel momento in cui hai la divisa. Invece, i poliziotti di quartiere li fanno girare in due, mentre i nostri girano da soli. Quindi, a parte il rischio, c'è proprio anche il discorso della solitudine. Avvertono molto questa cosa.» (intervista n.5)

Una avversione/resistenza che non è assente neppure all'interno della Polizia Locale e che si esprime più che con un'opposizione diretta, con una sottovalutazione di quelli che dovrebbero essere i compiti specifici dei vigili di quartiere e che si articola nella pressante richiesta di continuare a esercitare anche altre funzioni che possono entrare in conflitto con il lavoro di prossimità, anche per il solo fatto che sottraggono tempo alla sue esecuzione.

### 3.3. Il difficile coordinamento fra gli attori della sicurezza

Passiamo ora ad analizzare le nuove necessità di coordinamento fra polizie nel quadro delle pratiche di sicurezza urbana, in un momento in cui l'individuazione di compiti precisi e di confini ben definiti di competenza appare più ardua che in passato.

Abbiamo già visto come all'interno della Polizia Locale sia diffusa la convinzione che istituzioni politiche, da un lato, e cittadini, dall'altro lato, abbiano una considerazione molto più alta della Polizia di Stato e dei Carabinieri, mentre percepiscano quella locale come una sorta di polizia "di serie B".

Vediamo ora più da vicino l'immagine reciproca dei due attori, con l'intento di verificare se, e in che misura, la complessiva tendenza alla convergenza di funzioni e moduli operativi possa condizionare le reciproche percezioni. Dal materiale empirico emerge che, in generale, entrambi gli attori hanno un'idea abbastanza chiara della controparte. Per la Polizia di Stato, le Polizie Municipali

lombarde stanno assumendo in misura sempre più rilevante un ruolo di partnership attiva nel controllo del territorio. Vengono complessivamente apprezzate sia le capacità professionali dei vari operatori che le dotazioni in mezzi e risorse umane a disposizione delle Polizie Locali (sovente ben più ricche ed adeguate di quelle fornite ai corpi di polizia nazionale). E quasi tutti i soggetti intervistati sottolineano come ormai l'immagine tradizionale del vigile urbano appartenga ormai al passato.

«Dei vigili di Milano s'è sempre sentito dire che la Polizia Locale, pur non rientrando nella definizione tecnica della legge n.121 come "forza di polizia", però a Milano io li ho visti operare come vera e propria forza di polizia. Perché ha una struttura che ricalca le nostre strutture e perché ha personale veramente ben formato. [...] penso che sia una Polizia Locale vera e propria: parlo di "Polizia Locale", non li chiamo più "Polizia Municipale" e non li chiamo più "vigili". Perché oggettivamente, sarebbe proprio assurdo dire che i vigili di Milano si occupano solo di traffico, perché in realtà fanno tante altre cose. Lei pensi a tutto quel settore (il settore "problemi del territorio") che collabora con noi per lo sgombero delle aree dismesse, per i controlli nei campi nomadi, la sistemazione poi di queste persone eventualmente sgomberate, con tutti questi enti che collaborano. E la polizia annonaria, le attività di polizia giudiziaria, le tante attività di prevenzione sul territorio. Non si occupano soltanto delle materie di specifica competenza.» (intervista ad un funzionario PS della questura di Milano)

«In Lombardia è così anche perché i comuni hanno più risorse economiche, hanno mezzi adeguati devo dire, anzi... hanno dei mezzi all'avanguardia, hanno un sistema di sicurezza piuttosto sviluppato. Molti comuni stanno facendo la politica delle telecamere in gran parte dei centri cittadini, hanno grosse risorse economiche, partecipano e collaborano con la polizia. Anche con la polizia di quartiere c'è un interscambio anche abbastanza proficuo.

*Ma questo interscambio è presente più alla base, fra gli operatori, o è presente anche a livelli più alti?*

No, è presente a tutti i livelli. Anzi, l'assessore alla sicurezza del comune è venuto qui la settimana scorsa perché stiamo lavorando ad un progetto sulle telecamere e sulle sale operative unificate... non proprio unificate, ma comunque in costante contatto. No, no, c'è un interscambio anche ai livelli alti, anche al nostro livello di funzionari.» (intervista - funzionario PS)

D'altra parte, gli stessi rappresentanti delle Polizie Locali sottolineano il ruolo fondamentale ricoperto dalle forze di polizia nazionali nel controllo del territorio. Un compito, peraltro, che i limiti di budget e di effettivi di quelle strutture consentono sempre più spesso di condividere con altri attori professionali della sicurezza, ed in particolare con le Polizie Locali, che sono meglio attrezzate delle forze di polizia nazionali nella risoluzione di tutta una serie di problemi amministrativi o logistici, grazie ai contatti con gli altri settori

dell'amministrazione comunale (dagli uffici tecnici ai servizi sociali; dal settore viabilistico a quello urbanistico, ecc.).

«L'aspetto critico della loro attività, ed io mi sento di dirlo a chiunque, e lo dico tranquillamente anche ai Carabinieri ed alla polizia, è che loro alla fine non hanno le possibilità che abbiamo noi di dare una soluzione ai problemi che hanno una natura amministrativa. Noi abbiamo 160 veicoli abbandonati di cui abbiamo avviato la demolizione. Il carabiniere, quando trova un veicolo abbandonato, cosa fa? Chiama i vigili, ed allora tanto vale che ce ne occupiamo noi. Lui può assicurare, eccetera, ma molte delle cose le possiamo fare direttamente noi, perché l'insicurezza urbana spesso è legata alla cattiva manutenzione della città, ed è un compito del vigile sollecitare la manutenzione della città, e non del carabiniere che non sa a chi rivolgersi. Poi il vigile ha la possibilità, o almeno gli è data da me, di intrattenere relazioni anche con gli attori sociali del territorio e può mettersi anche in contatto direttamente con gli altri uffici del comune, come l'ufficio tecnico.» (intervista n.3)

Un settore nel quale la competenza della Polizia Locale è ampiamente riconosciuta è quello delle infrazioni al codice della strada e dell'incidentalità stradale. Tale riconoscimento, tuttavia, rappresenta un'arma a doppio taglio.

Da un lato, si spinge fino ad attribuire un ruolo formativo ad agenti e funzionari della Polizia Locale che, in più occasioni, sono stati chiamati a tenere dei corsi di formazione per una platea di poliziotti e/o Carabinieri.

«Il corso sul nuovo codice della strada all'Arma dei Carabinieri l'ho fatto io! Le posso dire che era una situazione molto imbarazzante perché i vigili urbani andavano ad insegnare il codice della strada e l'infortunistica stradale all'Arma dei Carabinieri. Ricordo è stato..quattro incontri...non le chiamavamo lezioni, le chiamavamo incontri..e sedeva davanti l'Arma dei Carabinieri, proprio l'Arma dei Carabinieri! Si partiva dall'appuntato e si arrivava al comandante della compagnia. Un'esperienza fatta in prima persona; e le posso dire che c'era un livello di accettazione molto elevato.» (focus Varese)

Dall'altro lato, come abbiamo già visto l'ampio riconoscimento che viene tributato alla Polizia Locale in relazione alle infrazioni al codice della strada, all'infortunistica e ad altre questioni amministrative, rappresenta l'elemento sul quale insiste una rappresentazione sociale gerarchicamente differenziata quanto a funzione e prestigio delle forze di polizia: nella percezione comune, infatti, Carabinieri e Polizia di Stato si dovrebbero occupare di sicurezza, indagini giudiziarie e ordine pubblico, mentre alla Polizia Locale spetterebbero compiti di carattere meramente amministrativo.

Per quanto riguarda gli aspetti più tecnici del coordinamento interforze, i punti di vista degli esponenti delle diverse forze dell'ordine vanno a diversificarsi.

I rappresentanti della Polizia di Stato tendono a minimizzare i problemi di ripartizione di compiti e di sovrapposizione delle funzioni. Questo, probabilmente, perché concepiscono tuttora il ruolo delle Polizie Locali in un senso ancillare

rispetto alla propria figura: si tratta di un attore utile, competente, e ben dotato di mezzi e risorse, ma da utilizzare quando e nella misura in cui le esigenze delle forze di polizia nazionali lo richiedono. Tre esempi possono chiarire la questione.

Un primo esempio riguarda la gestione dell'ordine pubblico che rappresenta ancora una prerogativa di Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri e Guardia di Finanza, ed è l'unica competenza che non è stata estesa alla Polizia Locale; quest'ultima, tuttavia, viene continuamente chiamata in causa, affinché si occupi delle conseguenze che cortei, partite di calcio, manifestazioni non autorizzate possono avere sulla viabilità della zone interessate.

Un secondo esempio concerne le attività di Polizia Giudiziaria che, spesso, vengono iniziate da squadre della Polizia Locale e che, successivamente, nella misura in cui le indagini si rivelino "interessanti", in termini di spendibilità politico-mediatica, vengono assunte dalla polizia nazionale con l'approvazione implicita dei magistrati.

Un terzo esempio, infine, si ricollega alla conduzione dei tavoli tecnici di ripartizione dei compiti in materia di sicurezza di spettanza delle questure, i cui rappresentanti tendono a dare per scontato che potranno utilizzare volta per volta le Polizie Locali nel modo per loro più conveniente.

«C'è da dire che i ruoli che svolge la Polizia Locale e quelli che svolge la questura sono diversi! Perché quando intervengono loro in qualche problematica che devono affrontare o risolvere chiedono la nostra collaborazione. Quando è implicato, per esempio, l'aspetto viabilità; per quello, siccome sanno che è nostra precipua, diciamo, esclusiva competenza, ci chiedono un parere. Chiaramente i funzionari lì hanno una visuale delle cose molto più ampia delle nostre, perché loro la parte informativa è molto più vasta. Possono servirsi della Digos e di altre fonti che noi non abbiamo.»  
(focus Varese)

«Per quello che riguarda i rapporti con le altre forze io credo che non serva sparare in negativo sui vertici della Polizia di Stato. Io non credo che il discorso sia riconducibile alla polizia giudiziaria. Loro sbavano quando emerge la nostra funzione in termini di pubblica sicurezza. Cosa che noi per forza facciamo, perché due agenti armati in macchina che pattugliano il territorio fanno pubblica sicurezza. E loro non vogliono assolutamente che si venga a sapere che di giorno in qualsiasi ora ci sono più pattuglie di Polizia Locale che della Polizia di Stato e dei Carabinieri messi assieme. Questo è il loro problema. E lo vedi anche quando c'è l'attribuzione pubblica degli incarichi. Che cosa fanno le forze di polizia a Milano? Quando sentirai parlare di Polizia Locale leggerai: polizia stradale, lotta al commercio e basta. Ma non parleranno mai della funzione nostra di pubblica sicurezza. Che per forza la si fa nel momento in cui si esce in divisa. In quel momento si fa già pubblica sicurezza. Non ce n'è di storie.» (focus Milano)

Questo tipo di atteggiamento viene ben evidenziato dalle parole di uno dei dirigenti di Polizia Locale intervistati, che accomuna la sua condizione di

partecipante ai Comitati per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica ed ai tavoli tecnici a quella di un *barman* che prende le ordinazioni. Più in generale, sono proprio gli esponenti delle forze di polizia locali a mettere l'accento su una certa approssimazione nella ripartizione dei compiti in sede di coordinamento, e su una tendenza delle polizie nazionali a servirsi dell'apporto delle polizie locali solo in settori di attività considerati scomodi o poco gratificanti.

«I nostri funzionari sono sempre in stretto contatto con quelli dell'Arma, e c'è davvero uno stretto coordinamento e uno spirito di collaborazione che chiaramente viene coordinato dal prefetto e poi si attua concretamente a livello tecnico-operativo in questura coi cosiddetti tavoli tecnico-operativi, che sono un altro grande strumento di coordinamento, dove ci si riunisce (questore o capo di gabinetto vicario, con il comandante del reparto territoriale dei Carabinieri, il comandante del settore operativo della polizia municipale), la parte tecnico-operativa. Ad esempio, anche con l'attuale comandante della polizia municipale abbiamo sempre lavorato tantissimo, perché comunque le stesse segnalazioni deve sapere che vengono inviate a tutti. Il cittadino invia a tutti: attua già lui il coordinamento, lo chiede questo coordinamento. Per cui, lo stesso Assessorato alla sicurezza del comune, che è un altro veicolo istituzionale di segnalazioni, invia contemporaneamente al questore, al comandante provinciale dei Carabinieri, al comandante della guardia di finanza e alla Polizia Locale. A volte c'è il vice-sindaco che poi invia a tutti, compreso al suo assessore. Quindi, più volte noi ci troviamo davanti allo stesso tavolo e conosciamo tutti esattamente la stessa situazione; quindi, il cittadino chiede il coordinamento, noi lo attuiamo e c'è una forma di collaborazione. Diciamo che l'antagonismo, il sano antagonismo, resta fuori dalla prevenzione e dalla gestione dell'ordine pubblico. Il sano antagonismo è ancora una prerogativa delle attività giudiziarie e investigative. Lì c'è la concorrenza» (intervista n.10 - funzionario PS)

«C'è un tavolo operativo presso il Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. Per anni sono stato rappresentante della Polizia Municipale a quel tavolo. Si andava lì e lì ci si dividono i compiti. "Allora, c'è da fare un'attività di controllo al Parco X: questa settimana la fanno la polizia municipale e la guardia di finanza... o meglio, la polizia municipale e i Carabinieri, e in questi altri pomeriggi la fanno Polizia di Stato e finanza". Perché Polizia di Stato e Carabinieri insieme... mai [sorridente, ndr]. C'è un coordinamento in questo senso, e ci si divide i compiti. Però il più delle volte la parte più impegnativa ce l'ha la polizia municipale. E come mai?

*Perché ha una consistenza numerica superiore agli altri corpi?*

No, ma perché... ed è lì che si vede il re in mutande, se non proprio nudo... Abbiamo i problemi di qui e di là e noi cosa possiamo farci... dobbiamo controllare dei negozi, e chi li controlla? La polizia municipale. Dobbiamo fare degli sgomberi e ci sono da fare delle ordinanze, e chi le fa le ordinanze? Le ordinanze dipendono dal sindaco, e quindi la polizia municipale. C'è da intrattenere delle relazioni con il centro sociale? Ci può mica andare la polizia



municipale che ha un'immagine meno... repressiva? Una volta il nuovo questore vicario... perché era presieduto dal questore vicario: il questore partecipa al comitato, ma la parte operativa è lasciata al vicario, con tutti i dirigenti dei distretti di polizia, gli ufficiali dei Carabinieri, della finanza e della polizia municipale... Mi fa: "Senta, come funziona qua il comitato?" "Guardi, vicario, io son qui a ricevere le ordinazioni"» (intervista n.3 - dirigente Polizia Locale)

«Non c'è tra l'altro ancora una chiara intesa, dal punto di vista delle competenze, tra le varie forze di polizia. C'è più, diciamo sinceramente, un "occupatene tu che io ho altro da fare". E questo disorienta il cittadino utente, perché per gli schiamazzi chiama il 113, e la Polizia di Stato gli dice "no, deve chiamare la polizia municipale, anzi glieli passo direttamente io". Poi chiama la polizia municipale e magari si sente dire "no guardi, è un problema di ordine pubblico, le ripasso il 112". E ci sono dei giri viziosi molto strani, no? Questo è un problema serio sicuramente. Io sono convinto che dobbiamo comunque mantenere un grande equilibrio. Male farebbero le polizie locali a snaturare la propria vocazione di località e radicamento al territorio perché spinti da ambizioni diverse, che sono poi quelle di orientarsi sempre di più sulle attività di sicurezza, che sono quelle che ci mandano sui giornali, che ti danno visibilità.» (intervista n.2 - dirigente Polizia Locale)

Sempre la Polizia Locale appare molto più sensibile verso la sovrapposizione di funzioni sul piano operativo che, oltre a produrre sprechi e ridondanza, non trova riscontro nella percezione sociale dei due corpi di polizia.

«In Italia abbiamo due corpi di Polizia di Stato che fanno le stesse cose. Quest'organizzazione delle forze di polizia va cambiata assolutamente: costa il doppio oltre ad essere inefficace la metà. Quindi, questo problema è gravissimo, e fa sì che si spendano una barca di euro senza avere il risultato perché oggi il controllo del territorio in Italia non c'è da nessuna parte.» (focus Milano)

Un altro elemento che segnala una posizione fortemente sbilanciata nel coordinamento interforze a favore dei corpi di polizia nazionale è data dall'unidirezionalità del flusso di informazioni. Capita, infatti, non di rado che le strutture di Polizia Municipale forniscano, autonomamente o dietro specifica richiesta, alla Polizia di Stato o ai Carabinieri informazioni utili allo svolgimento di indagini o di operazioni di polizia. Capita, invece, assai più di rado che avvenga il contrario, anche quando in gioco c'è solo la richiesta di essere informati sull'esito di una segnalazione fornita.

«Un altro esempio emblematico sono le interrogazioni al terminale della questura. Allora noi abbiamo l'obbligo di fornire i dati per l'inserimento, ma non abbiamo la possibilità di consultarli. E questo spiega in due parole il nostro rapporto con loro. Ma questo non con la questura o con il comando dei

Carabinieri, ma proprio a livello politico. È lì che deve essere risolto. Quindi noi nel nostro piccolo è difficile che riusciamo a far qualcosa.» (focus Milano)

La tradizionale chiusura e riservatezza delle polizie nazionali riemerge in tutta la sua evidenza (fatto salvo il caso in cui l'esistenza di rapporti di amicizia interpersonale consente il superamento di tali restrizioni). Tanto più che le forze di polizia locali restano tuttora escluse dall'accesso allo SDI, il sistema informativo unificato presso il Ministero dell'Interno. Anche in tal senso, quindi, la tanto auspicata collaborazione interforze avviene in forma sbilanciata, con l'attore statale che mantiene saldamente le redini del controllo delle informazioni.

«Noi, comunque, tutto ciò che ha valenza penale in un particolare punto del territorio abbiamo l'abitudine di segnalarla sempre alla Polizia di Stato o al carabiniere. Poi ci sono certe situazioni in cui c'è un rapporto personale, c'è una conoscenza personale, abbiamo avuto occasione di conoscerci e quindi la collaborazione è un pochino più stretta, non è solo diciamo così formale, quindi un passaggio di atti e segnalazioni rispetto a quello che si sta facendo. Tenga conto che normalmente la Polizia di Stato o i Carabinieri sono abbastanza riservati, per cui raramente forniscono informazioni su eventuali indagini che stanno facendo, quindi spesso l'informazione è unidirezionale: noi segnaliamo la problematica, però come servizio della difficoltà è che io non ho un ritorno. Non so se la mia segnalazione è stata utile o non è stata utile, era già conosciuta oppure no, che esiti ha dato, se qualcuno sta facendo controlli o appostamenti o indagini in tal senso. Io non ho nessun tipo di riscontro. Io nel senso di Polizia Locale, noi non abbiamo grandi riscontri rispetto a questo. Sicuramente, ci sarà da crescere: noi contavamo che attraverso il servizio di vigile di quartiere si potessero aprire dei canali, dei canali privilegiati per il passaggio di informazioni; ma non informazioni... non è che voglia sapere informazioni riservate, che uno giustamente si tiene a livello di indagine. A me basta solo sapere che rispetto a quel tipo di intervento, loro stanno già indagando.» (intervista n.5)

«Sono fuori da questo sistema, che è molto più importante, naturalmente. E' un sistema fatto in modo che da un numero di telefono si riesce a costruire un mondo, che la Polizia di Stato può fare. Noi non abbiamo ancora l'accesso allo SDI; c'è un disegno di legge che lo prevede, ma per adesso non abbiamo l'accesso. E qui lo ritengo un'ingiustizia perché sarebbe uno strumento importante. Ma ci arriveremo anche a questo.» (intervista n.3 - dirigente Polizia Locale)

Una mancanza di reciprocità che riguarda un altro aspetto delle nuove relazioni fra forze dell'ordine nazionali e locali: quello della migrazione di ex ufficiali e/o funzionari delle polizie nazionali verso i corpi di Polizia Locale (in cui, spesso, vanno ad assumere incarichi dirigenziali). Si tratta di un altro elemento, del tutto in linea con la già menzionata tendenza alla «convergenza», che può contribuire all'arricchimento delle competenze professionali ed organizzative all'interno delle

Polizie Locali, ma al tempo stesso rischia di ribadire una sorta di «ovvia superiorità» delle polizie nazionali nei confronti di quelle municipali, ai cui agenti, funzionari e dirigenti resta del tutto preclusa ogni possibilità di trasferimento verso gli altri corpi.

«Qui si apre tutta la parentesi sulla migrazione degli ultimi anni al vertice dei corpi delle polizie locali da parte dei vertici di altre forze di polizia, che è un fenomeno che io non giudico negativamente in termini assoluti, ma non è solo questo il problema. Lo giudico negativamente dal punto di vista della motivazione del personale, perché un uomo della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri può venire a comandare il mio corpo, ma io non posso andare da lui. E questo è un elemento fortemente incisivo in termini negativi sulla motivazione dei vertici delle polizie locali. Però anche questo può essere un elemento arricchente, laddove il collega della Polizia di Stato o dell'Arma dei Carabinieri o della Guardia di Finanza che viene a fare il comandante da noi, viene portandosi una grossa esperienza di tipo operativo, di tipo organizzativo ecc. ecc.» (intervista n.2 - dirigente Polizia Locale)

Qualche parola, infine, per l'azione di partenariato svolta da altri attori socio-sanitari o assistenziali presenti sul territorio. Si tratta di una preziosa opera di collaborazione in un settore di intervento (quello «sociale») caratterizzato da una crescente attenzione delle forze di polizia. In questo, ancor più che in altri settori, sembra giocare un ruolo decisivo il fattore umano, relativo alla capacità dei responsabili delle strutture di polizia e delle istituzioni e organismi coinvolti di lavorare in sinergia, con reciproca disponibilità. Su questo fronte, probabilmente, la diffusione di tavoli di confronto stabili e standardizzati (come i Patti Locali per la Sicurezza Urbana o altre forme istituzionalizzate di concertazione) potrebbero rispondere in modo più idoneo alle sempre più pressanti esigenze che le società urbane contemporanee pongono agli attori competenti in materia di sicurezza.

«Noi riceviamo una marea di segnalazioni; molte sono cose che non sono di nostra competenza, ovviamente... noi possiamo essere un tramite però, quindi noi interveniamo e chiamiamo il partner che riteniamo in quel momento debba intervenire. È chiaro che se non c'è una risposta da quella parte, il problema si incancrenisce e in qualche modo può diventare un problema di ordine pubblico; se invece noi abbiamo una risposta immediata, in qualche modo il problema viene ricondotto alla sua realtà, cioè non diventa più importante. Quindi per certi aspetti noi riceviamo delle risposte valide da alcuni di questi attori sociali, per cui, per esempio, se noi abbiamo richieste da portare per un TSO, di trattamento sanitario obbligatorio, la risposta la troviamo. Se abbiamo bisogno della collaborazione della Polizia Locale, noi la risposta la troviamo, e devo dire che in questo senso lavoriamo molto bene. Lavoriamo molto bene con l'ASL, con la Polizia Locale per il controllo dei locali, perché questa è una problematica anche molto sentita, i disturbi che provengono dai locali. Per altre cose... il volontariato è una realtà molto attiva» (intervista n.6 - funzionario PS)

«quello che noto io è che a volte ci sono interventi in cui servirebbe l'intervento dell'assistente sociale subito, ma questo non avviene: si fa fatica a mettere in moto un meccanismo. A me piacerebbe vedere subito da parte loro un interessamento, e invece c'è comunque un iter burocratico da seguire. Forse quello...

*Da questo punto di vista, crede che ci siano problemi di relazioni con alcuni dei soggetti esterni che dovrebbero intervenire per gestire le varie problematiche, oppure crede che si tratti di un problema di quel tipo di amministrazione, dovuto alla lentezza di quelle strutture burocratiche?*

Secondo me, è più un problema di questo tipo. Probabilmente hanno talmente tante pratiche da evadere che si vanno ad accumulare, però secondo me quello è un neo. Perché comunque gli assistenti sociali intervengono in tanti ambiti come può essere quello del minorenni o quello della famiglia che ha problemi economici, o come può essere quello della persona anziana sola...» (intervista n.9)

### 3.4. La formazione

Per quanto concerne la formazione, ci limiteremo a sintetizzare quanto è emerso nei *focus-group* che hanno visto protagonisti agenti e funzionari della Polizia Locale.

Un considerazione generale riguarda il riconoscimento unanime da parte degli intervistati della crescente centralità della formazione rispetto alle trasformazioni, intercorse negli ultimi dieci-quindici anni, nelle funzioni e nelle modalità operative delle polizie locali.

«Da una settimana sono diventato responsabile della scuola del corpo, che è la scuola di formazione per tutta la Polizia Locale di Milano, ma fa anche altre attività, per esempio l'educazione stradale nelle scuole e l'insegnamento ai ragazzi delle scuole medie e superiori delle norme del codice della strada per poi avere un patentino e guidare un ciclomotore. L'attività di formazione non è solo quella, è anche un'attività di formazione tecnico-operativa dove ai nostri agenti vengono insegnate tecniche di lotta e di utilizzo delle armi [...] Non diamo però la formazione da Rambo, ma una formazione che permetta di fare bene il loro mestiere, con l'aiuto di molti colleghi di questo reparto perché ci sono molti che - nel loro tempo libero in parte, con il loro tempo di lavoro in altre - si dedicano proprio a imparare per poi dare agli altri.» (focus Milano)

Tale centralità viene giustificata con riferimento ad alcuni nodi critici nell'organizzazione del lavoro.

In primo luogo, sono aumentati e si sono diversificati i compiti della Polizia Locale: al codice della strada e all'annonaria, come abbiamo già avuto modo di

sottolineare, si sono aggiunti funzioni di polizia giudiziarie e di pubblica sicurezza.

«Quando hai a che fare con la polizia giudiziaria, ma anche al di là della polizia giudiziaria, con la polizia amministrativa (che spesso è molto più di sicurezza che la polizia giudiziaria) ci sono delle situazioni in cui devi fare le cose per bene. Perché se c'è una perquisizione, si deve seguire un procedimento che è quello, non si può variare. E siccome vai a colpire i beni delle persone, la privacy delle persone, è un attimo sbagliare, e quando qui sbagli non è come il procuratore: noi abbiamo sia una responsabilità civile, ma soprattutto responsabilità penale.» (focus Milano)

In secondo luogo, tanto per i nuovi compiti quanto per i vecchi, sono aumentati nel tempo il livello di complessità e la mole di conoscenze di base necessarie per portarli a termini in modo efficace: dall'opportunità di avvalersi di sofisticate attrezzature tecnologiche alla necessità di integrazione/cooperazione con altre istituzioni della pubblica amministrazione, dalla differenziazione socioculturale dell'ambiente urbano alla proliferazione di normative (immigrazione, sicurezza degli impianti, assicurazioni, ecc.) che dovrebbero definire la cornice entro cui le forze di polizia si trovano ad agire.

«Direi che il lavoro è molto cambiato, ma anche la nostra mentalità: stiamo andando verso un altro mondo, e vogliamo andarci tranquillamente, in sicurezza e tutto il resto; per questo dobbiamo essere formati, preparati, per i mezzi in dotazione, perché se si fa tutto a casaccio, poi qualcuno si fa veramente del male. Tante cose lasciamole agli altri enti, agli altri corpi di polizia, finché noi non siamo preparati ad affrontarle. Quando saremo preparati andremo a fare tutto.» (focus Milano)

In terzo luogo, è sempre più difficile contare sull'apprendimento tramite l'esperienza diretta – la formazione sul campo la trasmissione intergenerazionale dell'expertise - sotto la supervisione dei colleghi più anziani, che costituiva in passato la modalità standard di acquisizione delle competenze e conoscenze necessarie per lo svolgimento del lavoro.

«Il giorno che ho finito il corso di tre mesi da vigile (fra l'altro noi l'abbiamo fatto di un mese e mezzo) mi hanno preso [...], mi hanno messo il cappotto e mi hanno detto: "Vai fuori, in strada". Una settimana di affiancamento e via, da solo. Lì devi cavartela da solo. E invece sarebbe meglio seguire qualche corso sin dall'inizio. Anche perché poi lavori meglio, perché spesso e volentieri i colleghi con cui non riesci a lavorare non è colpa loro, non sono stati seguiti nel modo giusto, non hanno avuto un buon anziano. Io sono stato fortunato, ho avuto uno che conoscete e che è stato un ottimo anziano; per me e ciò ha voluto dire molto. Spesso e volentieri gli ultimi arrivati si sono trovati un anziano che aveva un anno più di loro.» (focus Milano)

Questo insieme di ragioni rende la formazione permanente un investimento strategico per le polizie locali. Assieme a questa considerazione generale, tuttavia, vengono sottolineati sette aspetti salienti della formazione erogata.

1) In generale, viene data una valutazione molto positiva della formazione sulle tecniche operative, spesso erogata da effettivi delle polizie nazionali: si va dall'uso delle armi alle tecniche di intervento corpo a corpo, dall'utilizzo di attrezzature specifiche (etilometro, autovelox, impianti di intercettazione, videocamere, ecc.) alle modalità di esecuzione di una perquisizione.

2) Viene sottolineata la necessità di associare strettamente la formazione d'aula con il lavoro concreto svolto per strada, sotto l'ipotesi che gli schemi e le conoscenze, necessariamente astratti, che vengono acquisiti nei corsi, possano risultare utili solo nella misura in cui siano messi alla prova nel corso del lavoro concreto.

3) Viene denunciato il carattere troppo sporadico delle attività di formazione o, peggio ancora, il fatto che convegni su temi molto generali e organizzati come *happening* più che come corsi, vengano spacciati e riconosciuti come formazione professionale a tutti gli effetti

«Secondo me la formazione che gira negli ultimi anni è scandalosa. Il comune di Bergamo e in particolare la Polizia Locale spaccia per formazione quei convegni organizzati da riviste del settore in cui la parte interessante è il coffee break e la messa a disposizione delle attrezzature. È raro il vero corso, cioè: ci si siede, uno spiega, uno prende appunti, si rivede quello che si è imparato. Molti sono questi convegni che vengono spacciati come formazione.» (focus Bergamo)

4) Vengono sottolineati alcuni problemi di tipo organizzativo che ostacolano la piena partecipazione alle attività di formazione da parte di tutti gli agenti.

«C'è il solito problema: che la macchina non gira nel momento in cui mancano troppi operatori e quindi il comando non può mandare contemporaneamente 15 agenti, 20 ufficiali a frequentare un corso di aggiornamento, di formazione, di specializzazione. Si ritorna sempre al discorso della carenza di personale. Gli strumenti ci sono; tante volte non si possono sfruttare. Abbiamo chiesto noi un corso di edilizia due anni fa, c'è arrivato recentemente, siamo riusciti a farlo. Avremmo voluto partecipare in numero superiore, ma molte volte non si può perché la cosa non è compatibile con il numero degli operatori in servizio.» (focus Bergamo)

«Perché crede che noi non facciamo formazione? Perché quando la fai non sei fuori a lavorare. La realtà è quella: siamo contati. E chiaramente se prendi cento vigili e li mandi a fare un corso, sono cento vigili in meno per strada, questo vale per Modena, Milano ecc.. Le ragioni sono sempre quelle, le stesse da ogni parte, il problema è la quantità di persone. Chiaro che se mandi cento

vigili al mese a fare i corsi sistematicamente, tu, su una forza di tremila vigili resti con duemilanovecento. Se conti che ci sono i terzi, le notti e i turni, divisi su quattro turni, alla fine tu riesci ad avere duecentocinquanta vigili al giorno fuori. Togli il 15% delle forze in campo per mandarli a fare formazione, e queste sono scelte che si possono fare e non fare.» (focus Milano)

5) Viene denunciato il carattere un po' esclusivo dell'accesso ai corsi di formazione, dovuto al fatto che le informazioni sull'offerta formativa non circolino sempre in modo ampio entro l'organizzazione.

«Non ci viene comunicata. Esiste all'inizio dell'anno un programma della formazione; io sono riuscito in 12 anni a vederlo 2 volte. C'è un manualetto dove c'è scritto: per chi è all'amministrativo, settore ragioneria, verranno fatti questi corsi; per chi è Polizia Locale settore annonario, saranno fatti questi altri, per chi è al pronto intervento, questi altri ancora. Ma non è detto che a questi corsi tu possa accedere. Ci sono, li fanno con una programmazione fatta sui due anni, ma non è detto che ti vengano comunicati.» (focus Bergamo)

«A me dà fastidio quando vengo a sapere che magari c'è stato il tal corso o, magari, arriva il fax che annuncia il corso, e poi, quando vado in centrale operativa, scopro che il fax che è arrivato nessuno lo ha messo in bacheca; cioè, voglio dire, c'è forse anche un elite, un ristretto gruppo che si prende il foglio dove ci sono i corsi e una ristretta cerchia va a fare i corsi [...] Visto che è un lavoro in cui serve la formazione cerchiamo anche di dare a tutti la possibilità; mentre qui succede che di alcuni corsi si viene a sapere solo dopo che li hanno fatti.» (focus Varese)

6) C'è poi l'annoso problema di corsi che vengono organizzati e frequentati solo perché consentono una progressione di carriera, al di là di qualsiasi considerazione circa l'interesse per i contenuti e la motivazione a parteciparvi.

«Sempre per quanto riguarda Bergamo, non so nelle altre realtà, non ne ho idea, il corso viene spesso visto esclusivamente come una possibilità di far la progressione. Per cui gli agenti alle volte sono "costretti" a partecipare a corsi che non gli interessano più di tanto, [...] proprio per poter acquisire quel punteggio che poi in sede di progressione di carriera gli verrà magari riconosciuto.» (focus Bergamo)

7) Viene infine sottolineata l'importanza di concepire una formazione ad ampio spettro, entro la quale trovino posto tanto i corsi finalizzati al raggiungimento di una maggiore efficacia nell'attività repressiva e di indagine, quanto quelli che favoriscano lo svilupparsi di competenze di carattere relazione-comunicativo, fondamentali per l'esecuzione dei compiti più sociali che dovrebbero essere al centro della nuova e ritrovata identità professionale del "poliziotto locale".

## Conclusioni

Le conclusioni che possiamo trarre dal lavoro di ricerca svolto sono di due tipi.

1) Un primo ordine di considerazioni riguarda le dimensioni dell'in/sicurezza urbana. A questo proposito, vanno sottolineati i seguenti punti.

a) Necessità di superare una definizione strettamente penale/criminologica dell'in/sicurezza urbana, ridimensionando l'importanza della dimensione criminale. La relazione tra rischi oggettivi e preoccupazioni soggettive sembra, peraltro, alquanto controversa, nella misura in cui a una diminuzione delle minacce reali è corrisposto, negli anni recenti in Lombardia, un aumento del sentimento di insicurezza.

b) Anche in relazione a quest'ultima constatazione, una parte consistente degli attori impegnati nelle politiche della sicurezza auspica che si prendano in considerazione una serie di aspetti che attengono direttamente alla qualità della vita urbana: cambiamenti di natura urbanistica e architettonica, modificazioni della morfologia sociale delle città; profondo e veloce ricambio della composizione socio-demografica dei quartieri; trasformazioni del tessuto commerciale; presenza di conflitti fra popolazioni sempre più eterogenee che usufruiscono in maniera fortemente differenziata degli spazi pubblici.

c) L'elemento comune a tutti questi processi è costituito dalla sensazione diffusa di una complessiva perdita di controllo sulle condizioni all'interno delle quali si svolge la vita quotidiana in città. L'*habitat* urbano, in sostanza, non è insicuro perché ospita un numero crescente di criminali, ma perché si trasforma sempre più velocemente, dal punto di vista sia fisico sia sociale, in un modo che sfugge quasi completamente al controllo dei residenti che si trovano a vivere in quartieri sempre meno familiari e, proprio per questo, più insicuri.

d) Lo stesso conflitto urbano, che scaturisce sempre intorno all'uso o alla trasformazione di spazi/risorse pubblici, si traduce sempre più spesso in una questione di sicurezza. Tale slittamento può essere interpretato nei termini di un tentativo perverso e paradossale di ripristinare una forma di controllo su un ambiente urbano sempre più sfuggente.

e) La soluzione del conflitto urbano, ridefinito come problema di sicurezza ad opera degli attori socialmente più forti (in termini di legittimazione sociale, credibilità politica, accesso ai media, ecc.), consiste nella richiesta rivolta alle forze di polizia affinché vengano ripristinate, tramite azioni di carattere repressivo, le condizioni di vivibilità del quartiere



f) L'amministrazione comunale viene dunque chiamata a intervenire, tramite le forze dell'ordine (Polizie Locali e Polizia di Stato), in senso repressivo e preventivo per dirimere i conflitti e ripristinare una parvenza di controllo dell'habitat urbano, «neutralizzando» coloro (*writers, city users* nottambuli, migranti, ecc.) che, di volta in volta, attenterebbero, con il proprio comportamento, alla sicurezza di tutti e sopperendo all'incapacità di trovare delle forme di mediazione del conflitto in grado di comporre le controversie e ripristinare in modo informale una forma di ordinata sociale nei quartieri.

g) L'esito scontato di una simile contrapposizione tra gruppi collocati in posizione fortemente asimmetrica, rispetto al capitale economico, sociale e culturale di cui possono disporre, è costituito dall'acuirsi della condizione di svantaggio relativo in cui si trovano i più deboli e dal determinarsi di forme acute di esclusione sociale.

2) Un secondo ordine di questioni riguarda le trasformazioni che la questione sicurezza definita al punto precedente ha prodotto nelle strategie di azione, nelle modalità operative e nell'identità professionale delle forze di polizia (nazionali e locali) sempre più implicate nella *governance locale* della sicurezza.

Per quanto riguarda la Polizia di Stato sono emersi i seguenti elementi.

a1) La prima conseguenza dell'evoluzione recente della questione in/sicurezza urbana, è stata un riorientamento delle priorità di intervento a vantaggio dei bisogni espressi dal, e delle richieste formulate nel, contesto locale. Le autorità politiche e i media locali hanno in parte affiancato/soppiantato la struttura ministeriale di comando nella legittimazione dell'operato delle forze di polizia.

b1) Questo ri-orientamento spiega anche la crescente attenzione dedicata ai rapporti con i media (locali) e l'investimento cospicuo nella comunicazione esterna volta a promuovere un'immagine di poliziotto/carabiniere sempre più vicino al cittadino.

c1) Sempre in questa direzione, la più importante trasformazione nelle prassi operative è consistita nell'introduzione del servizio di prossimità (poliziotto/carabiniere di quartiere), che dovrebbe rispondere all'esigenza della cittadinanza di sentire maggiormente presenti le forze dell'ordine, rimanere estraneo a qualsiasi intervento diretto di tipo repressivo nei quartieri, ricreare un collegamento, in chiave di intelligence, con il territorio che sostituisca le vecchie forme di controllo basate sulla conoscenza locale sviluppata nel corso di anni di servizio in strada, enfatizzare la funzione sociale esercitata dalle polizie, ridimensionando l'importanza di una militarizzazione del territorio.

d1) La consapevolezza che il mestiere di poliziotto chiama sempre più in causa competenze di natura «sociale» va di pari passo con il diffondersi di un timore, da

parte degli operatori della Polizia di Stato, che la propria identità professionale sia sempre più parificata a quella di un «operatore sociale» e con le resistenze che, all'interno della struttura organizzativa, si sono manifestate nei confronti dell'istituzione del servizio di prossimità.

Le trasformazioni che hanno interessato la Polizia Locale sono, per certi, più profonde di quelle che hanno riguardato le polizie nazionali.

a2) In primo luogo, alle tradizionali funzioni amministrative (codice della strada, incidentalità stradale, annonaria) sono state affiancate competenze piene in materia di polizia giudiziaria e di sicurezza urbana (pubblica sicurezza). Ad eccezione dell'ordine pubblico, le Polizie Locali sono in tutto equiparabili alle altre forze di polizia.

b2) Al di là di un rimpianto per un passato fortemente idealizzato (una Milano degli anni sessanta, depurata di tutti i più importanti processi di trasformazione allora in corso), possiamo dire che il passaggio da vigile urbano o poliziotto locale ha coinciso con una progressiva perdita di contatto con la vita di quartiere. Dalla figura del vigile inteso come *primus inter pares* nella comunità locale e mediatore naturale di conflitti e controversie si è passati a un tutore dell'ordine connotato in senso prevalentemente repressivo, in relazione sia alle infrazioni di carattere amministrativo sia alle nuove funzioni in campo giudiziario e di pubblica sicurezza.

c2) L'attività repressiva in ambito amministrativo, che colpisce "indiscriminatamente" tutti i cittadini (non solo, dunque, le fasce deboli e marginali), rimane comunque al centro dell'identità professionale del poliziotto locale, con conseguenze rilevanti sull'efficacia del servizio di prossimità istituito specifico di questo corpo (il vigile di quartiere). L'aspetto interessante, a questo proposito, consiste nella convergenza di orientamenti tra i comandi, che chiedono ai vigili di quartiere di non dimenticare nell'esercizio del proprio ruolo le altre funzioni che in quanto vigile è comunque chiamato a svolgere, e i vigili stessi che affermano la necessità di compendiare in un unico ruolo le funzioni sociali, di intelligence e repressive.

d2) Sul piano della comunicazione esterna emergono molte carenze rispetto a quanto è stato fatto dalle polizie nazionali. In particolare, poca attenzione è stata dedicata alla gestione del delicato rapporto con la cittadinanza che si sente al contempo vessata dal vigile che "fa le soste" e rassicurata da una presenza più facilmente avvicicabile rispetto ai carabinieri e ai poliziotti impegnati sulle volanti. Anche le funzioni giudiziarie e di pubblica sicurezza sono state poco enfatizzate nelle strategie di comunicazione pubblica con il risultato che, all'interno del corpo, è diffusa la convinzione che la percezione generalizzata della Polizia Locale sia quella di una forza di polizia di serie B, che si occupa esclusivamente di questioni amministrative e che intrattiene un rapporto molto controverso e ambivalente con i cittadini.

e2) Una questione generale che si riverbera su tutti i punti precedenti riguarda il problema del coordinamento interno al corpo che, se nel caso delle polizie nazionali è (o dovrebbe essere) assicurato *ab origine*, nel caso delle polizie locali rappresenta un esito contingente, una scommessa che chiama in causa il rapporto tra i comuni e la/le regione/i.

A questo proposito ci sembra interessante citare un paradosso emerso dalla ricerca. Se, infatti, le formule organizzative, i modelli operativi, la gerarchizzazione di compiti e funzioni, per non parlare della foggia della divisa e dei colori delle auto di servizio, dovrebbero, per poter rispondere/adattarsi alle richieste/caratteristiche peculiari del contesto locale, rimanere sufficientemente flessibili e differenziate, allo stesso tempo, esse dovrebbero anche ricomporsi entro una cornice condivisa, affinché l'azione delle singole polizie locali risulti altrettanto credibile e efficace di quella delle polizie nazionali.

3) In relazione alle trasformazioni descritte gli interrogativi che rimangono aperti sono due:

a) Il primo riguarda la direzione che prenderanno nei prossimi anni i percorsi evolutivi interni alla Polizia di Stato e alle Polizie Locali. Detto in altri termini, quali potrebbero essere le nuove identità professionali e i profili organizzativi maggiormente adeguati rispetto ai processi di convergenza e di ristrutturazione di ruoli e competenze specifiche in corso nei due corpi?

Assisteremo a una crescente convergenza, con enfaticizzazione della dimensione sociale dell'azione di polizia nelle polizie nazionali e a una parallela crescita dell'importanza delle funzioni di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza da parte delle polizie locali? Questo produrrà, a sua volta, una ridondanza ancora maggiore di compiti, funzioni, maggiore competizione/conflitto tra corpi di polizia impegnati sullo stesso terreno, spreco di risorse derivante dalla duplicazione o triplicazione dei servizi svolti?

Oppure, si andrà verso una razionalizzazione tale per cui le funzioni svolte dalle diverse forze di polizia tenderanno a differenziarsi dando luogo a una divisione del lavoro analoga a quella che esisteva in un passato non troppo lontano?

b) La seconda questione riguarda la funzione della formazione professionale in relazione alla definizione di nuovi profili identitari. A questo proposito, ci sembra chiaro che, al di là di alcune questioni molto specifiche, sulle quali ci siamo soffermati in precedenza, il ruolo che la formazione può giocare è strettamente legato alla ridefinizione dell'identità professionale e dei modelli di organizzazione del lavoro che saranno privilegiati all'interno dei vari corpi.

Un'ultima considerazione conclusiva sulla scelta di fondo cui le forze di polizia di trovano di fronte riguarda l'importanza del punto di vista (aspettative, richieste, esigenze) dei cittadini/utenti. Occorre, a questo proposito, prendere in considerazione non soltanto la domanda complessiva di sicurezza espressa dalla popolazione, ma anche le esigenze da essa manifestate nei confronti delle forze

dell'ordine, in termini di qualità del servizio e soddisfazione dell'utente. Solo in questo modo, il concetto di «fiducia» del cittadino nelle forze di polizia potrà riempirsi di contenuti realmente significativi e non strettamente legati all'immagine trasmessa più o meno abilmente, ma sempre strumentalmente, dalle diverse strutture.

Quest'ultimo aspetto richiama l'importanza di un ripensamento della *governance* del territorio che rinunci a velleità di rassicurazione tramite la semplice “militarizzazione” e pratiche di repressione/esclusione, a vantaggio di forme di incentivazione della partecipazione alla vita sociale, di una definizione/soluzione dal basso (emergente) dei problemi dei quartieri/città e di un'azione di mediazione tra interessi contrapposti, tutti, in linea di principio, ugualmente legittimi e degni di essere tutelati.

## Bibliografia

- Amerio P. (a cura di), *Il senso della sicurezza*, Unicopli, Milano, 1999.
- Balloni A. (a cura di), *Il vigile di quartiere a Milano. Percorsi formativi e operativi: un approccio criminologico*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- Bertaccini D., “La nuova riforma della polizia italiana: i discorsi e le pratiche ufficiali di “polizia di prossimità” in Italia”, in Pavarini M. (a cura di), *L’ amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, 2006, pp.65-140;
- Bittner E., *The function of the police in modern society: a review of background factors, current practices and possible role models*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, Cambridge, MA., 1980.
- Bittner E., *Aspects of police work*, Northeastern University Press, Boston, 1990.
- Braccesi C., *Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana*, in R. Selmini (a cura di) *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 261-272.
- Braccesi C., *Appunti per un programma*, in C. Braccesi e R. Selmini (a cura di) *Sicurezza urbana e ruolo della Polizia Locale*, Maggioli Editore, Rimini 2005.
- Bricocoli M., Cristalli F. (a cura di), *Sicurezza urbana, prossimità e territorio - Culture e pratiche della Polizia locale in Lombardia*, Franco Angeli, Milano, 2004.
- Carter F. *La polizia di prossimità. La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, Franco Angeli, Milano, 2003.
- Cohen S., *Folk devils and Moral Panic*, MacGibbon and Kee, London 1972.
- Cornelli R. “Paura della criminalità e allarme sociale”, in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 105-115;
- Cristalli F., *Il sistema della polizia municipale*, in F. Cristalli e P. Reggio (a cura di) *Polizia Locale: organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano, 2001, pp. 51-110.
- Della Porta D. (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubettino, Cosenza 2004.
- Dematteis G., *The weak metropolis*, in Mazza L. (ed.), *World cities and the future of the metropolis*, Electra, Milano 1988, pp. 33-42.

Demonque P. “La police de proximité, une révolution culturelle”, in *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 90, 2001, pp. 156-164

Diamanti I., Bordignon F., “Sicurezza e opinione pubblica in Italia”, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, anno XLII, n. 1, pp. 115-135, 2001;

Douglas M., *Risk Acceptability According to the Social Sciences*, Russel Sage Foundation, London 1985, trad. it. *Come percepiamo il pericolo*, Feltrinelli, Milano 1991.

Fiasco Maurizio, *La sicurezza urbana. Modelli di prevenzione e gestione. Protocolli e contratti – Servizi dell’ente locale e delle forze di polizia*, Il Sole 24Ore, Milano, 2001.

Foot J., *Milan since the miracle: city culture and identità*, Berg, New York 2001, trad. it. *Milano dopo il miracolo: biografia di una città*, Feltrinelli, Milano 2003.

Garland D., *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano, 2004.

Istituto Ipsos, *Osservatorio sulla Cultura Civica in Italia: quarto rapporto nazionale*, 2004

Jankowski B. “La police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police”, in *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n.13, Mai-Jui. 1993, Paris, La documentation française, pp. 209-230;

Malucelli L., L. Martin e M. Pavarini, *La vigilanza locale in Emilia-Romagna. Ricerca sulle Polizie Municipali*, in «Quaderni di Cittàsicure» 2, 7, 1997.

Maneri M., *Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell’insicurezza*, in «Rassegna italiana di sociologia», 2001, 1, pp. 5-40.

Merlini M., P. Reggio, *Interventi formativi: esperienze, problematiche e strategie*, in F. Cristalli e P. Reggio (a cura di) *Polizia Locale: organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano, 2001, pp. 159-197.

Monjardet, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996.

Morash M., Ford K.J., “The Move to Community Policing”, Thousand Oaks, Sage Publications, 2002.

Mouhanna C., “Una polizia di prossimità in uno Stato centralizzato”, in *Dei Delitti e delle pene*, n.1-2-3, 2002: pp.131-144;

Mucchielli, L.. *Violences et Insécurité. Fantasme et Réalités dans le Débat Français*, La Découverte, Paris, 2001.

Naldi A., *Mass media e insicurezza*, in Selmini R. (a c. di), *La sicurezza urbana*, il Mulino, Bologna 2004.

Palidda S., *Domanda di sicurezza e polizie nei capoluoghi emiliano-romagnoli*, in *La sicurezza in Emilia-Romagna. Quarto rapporto annuale 1998*, «Quaderni di Cittàsicure» 1998, 14, pp. 185-222.

Palidda S., *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano 2000.

Palmiotto M.J., *Community Policing: A Policing Strategy for the 21st Century*, Aspen Publishers Inc, Maryland, 2000.

Paolozzi F., M. Ricciarelli, *Polizia Locale e innovazione legislativa*, in *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna: 1994-2004. Decimo rapporto annuale 2004*, «Quaderni di Cittàsicure» 2004, 30, pp. 207-220.

Pavarini (a cura di), *L' amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, 2006, pp.65-140;

Petrillo A., *La città delle paure. Per un' archeologia dell'insicurezza urbana*, Elio Sellino Editore, Napoli 2003.

Pitch T., *Sono possibili politiche democratiche per la sicurezza?*, in «Rassegna italiana di sociologia», 2001, 42(1), pp. 137-157.

Pitch T., *La società della prevenzione*, Carocci, Roma, 2006.

Poletti C., *La partecipazione dei comitati di cittadini alle politiche ed alle pratiche di sicurezza in ambito urbano: l'esperienza modenese*, in «Dei delitti e delle pene. Studi sulla questione criminale» 1-2-3, 2003.

Reggio P., *La formazione nella Polizia municipale: sviluppo organizzativo e professionale*, in F. Cristalli e P. Reggio (a cura di) *Polizia Locale: organizzazione e formazione*, Franco Angeli, Milano, 2001, pp. 133-158.

Recasens i Brunet A., *Le polizie*, in R. Selmini (a cura di) *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004, pp. 233-243.

Roché S.(sous la direction de) *Réformer la police et la sécurité - Les nouvelles tendances en Europe et aux Etats-Unis*, Odile Jacob, Paris, 2004.

Sacchini G., *Il ruolo degli enti locali e dello Stato dopo la l. 328/2000*, in C. Braccesi e R. Selmini (a cura di) *Sicurezza urbana e ruolo della Polizia Locale*, Maggioli Editore, Rimini, 2005.

Selmini R., *Sicurezza urbana e prevenzione della criminalità in Europa: alcune riflessioni comparate*”, in «Polis», n.1/1999.

Selmini R., *Introduzione*, in «Quaderni di Cittàsicure» 24, 2001pp. 9-17.

Selmini R., (a cura di) *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Skogan W.G., Hartnett S.M., *Community policing: Chicago style*, Oxford University Press, New York, 1997.

Smeets S., Strabelle C., *La police de proximité en Belgique. Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre?*, Bruylant, Bruxelles, 2000.

Thompson K., *Moral Panics*, Routledge, London and New York 1998.

Zajczyk F. et al., *Milano. Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione*, Paravia Bruno Mondadori, Milano 2005.