



Francesco Carrer
Giancarlo Dionisi

LA VALUTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI POLIZIA

Con un intervento di
Antonio Manganelli



Criminologia
FRANCOANGELI

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Francesco Carrer
Giancarlo Dionisi

LA VALUTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI POLIZIA

Con un intervento di
Antonio Manganelli

Criminologia

FRANCOANGELI

Copyright © 2011 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

Indice

Introduzione	pag.	7
1. L'attività di polizia	»	9
1.1. I sistemi di polizia	»	14
1.2. La misura della criminalità	»	21
1.3. La valutazione del lavoro di polizia	»	28
2. Le modalità di lavoro della polizia	»	44
2.1. La polizia comunitaria	»	46
2.2. La prevenzione e il controllo del territorio	»	53
2.3. La repressione e la tolleranza zero	»	75
2.4. L'ordine pubblico	»	80
2.5. L'attività di polizia giudiziaria	»	86
2.6. Le specializzazioni e il controllo dei territori	»	88
2.7. Le tecnologie e il management	»	95
2.8. La formazione	»	101
3. Le esperienze di valutazione	»	106
3.1. La valutazione	»	106
3.2. Tra il rifiuto e l'esigenza	»	110
3.3. Attività di polizia: aspetti premiali ed aspetti perversi	»	113
3.4. Rapporti interni e rapporti con i cittadini	»	117
3.5. Gli indicatori di rendimento	»	119
3.6. Realtà extra-europee ed europee	»	129
3.7. Le opinioni dei cittadini	»	147

4. Le proposte	pag.	161
Conclusioni	»	177
Le riflessioni di <i>Antonio Manganelli</i>	»	185
Riferimenti bibliografici	»	193

Introduzione

Affrontare il problema della valutazione del lavoro di polizia è particolarmente difficile, come potrà vedere chi avrà la pazienza di arrivare alla fine di questo testo. Non solo per la complessità di questa professione e per l'insieme degli attori sociali - attivi e passivi - che coinvolge. Ciò soprattutto se si accetta il concetto che la nostra sicurezza oggettiva e il senso della nostra insicurezza soggettiva dipendono da numerosi fattori di cui la società deve farsi carico nel suo complesso, dall'inquietudine al disagio sociale, all'insieme dei bisogni destinati a moltiplicarsi per la struttura stessa della nostra società oltre che per la loro caratteristica intrinseca. È vero, come scrive Feucher, che «svolgere l'attività di polizia oggi è altrettanto tecnico che costruire una strada o un aeroplano. Bisogna utilizzare tutte le competenze, comprese quelle sindacali, in modo che il risultato sia di qualità». Ma la difficoltà di questo lavoro è aumentata dalla necessità di dover lavorare in collaborazione con altri - ben oltre l'ambito del *law enforcement* - per cercare di realizzare un sistema armonico che sia in grado di fornire risposte adeguate alle domande complesse che provengono dalla società. È importante essere in grado di considerare l'ampia gamma dei destinatari dei servizi: tutti hanno bisogno delle forze di polizia, se non per una necessità diretta, quanto meno per la fruizione di un'attività preventiva e di una presenza rassicurante.

È importante evidenziare come un lavoro impostato su una collaborazione a tutto campo non rappresenta solo un'impostazione dottrinale suscettibile di critiche, ma costituisce una razionale modalità di suddivisione dello stesso in una società che sempre più si caratterizza per la tendenza a trasformare i problemi sociali in problemi di ordine pubblico ed a sostituire la condivisione e la mediazione preventive con l'impiego di reparti mobili. Un mondo angosciato, in cui le richieste diventano rapidamente e talora giustificatamente - visti i tempi di attesa imposti dall'ente pubblico - pretese, richiede un sistema di risposte efficiente, efficace e trasparente.

Ecco quindi che la valutazione del lavoro nel pubblico impiego, ma limitiamoci alle forze di polizia, rappresenta non solo un dovere nei confronti dei cittadini, di cui si è al servizio, ma un'opportunità per la polizia stessa. Una valutazione del lavoro può significare comparare i risultati ottenuti con gli obiettivi prefissati; comparare il livello attuale di prestazioni con quello passato o con quello di altre realtà omogenee; comparare qualità e

prezzo, quando la qualità sia facilmente mercificabile. Ma significa anche disporre di uno strumento per conoscere la realtà in cui si opera e ricollocarsi in maniera più efficace. Significa, se si utilizzano determinati strumenti di misura, allargare il dibattito sulla sicurezza e sulla polizia in modo tale che, se effettuato senza pregiudizi e secondi fini, possa giovare alla crescita dell'istituzione. Significa effettuare una valutazione operativa connessa a una valutazione etica che altro è dall'applicazione di una norma giuridica. Un'etica che punta certo a migliorare la qualità e l'immagine dell'organizzazione a tutto vantaggio anche della sua funzionalità, ma che rappresenta pure uno strumento di lavoro a disposizione del singolo operatore sul campo per una presa di decisioni rapida ed autorevole.

Decisa l'opportunità di valutare il lavoro della polizia, sarà importante trovare un equilibrio tra indicatori troppo generici che non aiutano più di tanto ed altri troppo specifici di carattere quasi maniacale, per ottenere strumenti che possano realmente facilitare la riuscita del lavoro in condizioni di legalità, libertà e dignità per tutti.

1. L'attività di polizia

Possiamo ritenere che, nel corso del tempo, ogni società cerchi di darsi il tipo di polizia che ritiene più corretto e funzionale in rapporto alle proprie tradizioni, alla propria cultura, alle proprie esigenze e possibilità. Peraltro, visti i cambiamenti che, almeno nelle realtà più attente e sensibili, sono costantemente in atto per adeguare le forze di polizia ai problemi da fronteggiare, nessuno di questi modelli può essere ritenuto definitivo e immune da modifiche.

Bayley (1975) sottolineava che specificare la natura della polizia non è così facile come sembra. Organizzazioni chiamate polizia svolgono diverse funzioni in Paesi diversi; organizzazioni diverse nello stesso Paese effettuano compiti di polizia; uffici di polizia trattano compiti che non sono di polizia, così come compiti di polizia sono svolti da personale non di polizia.

Una prima discriminante è relativa alla preminenza di un modello: polizia nazionale o polizia locale, “polizia del sovrano” o “polizia dei cittadini”, polizia comunitaria o polizia autoritaria, polizia proattiva o polizia reattiva, polizia a ordinamento civile o militare. Come sempre, anche in questo caso, il modello ideale deve essere trovato nella sintesi di quelli ricordati e adeguato alle necessità contingenti, all’osservazione costante del funzionamento, al superamento degli aspetti negativi e alla valorizzazione di quelli positivi.

Parametri significativamente indicativi possono essere il complesso dei risultati ottenuti, la soddisfazione dei cittadini, l’austerità amministrativa, le indicazioni del personale. Certo importante è la capacità di saper equilibrare costantemente gli aspetti formali di immagine con quelli sostanziali connessi ai veri risultati, e la ricerca politica del consenso con la conferma dell’autorità e dell’autorevolezza insite nella carica e conquistate giorno per giorno. Così acquistano importanza le iniziative finalizzate a migliorare la preparazione professionale, rafforzare le motivazioni, garantire la correttezza degli interventi, verificare costantemente le attività svolte e i risultati acquisiti.

August Vollmer, dal 1909 primo comandante del *Berkeley Police Department* scriveva molto biblicamente che «il cittadino si aspetta che il poliziotto abbia la saggezza di Salomone, il coraggio di Davide, la forza di Sansone, la pazienza di Giobbe, l’autorità di Mosè, la fede di Daniele, la diplomazia di Lincoln, la tolleranza di Giuseppe di Nazareth e anche una

conoscenza approfondita delle scienze biologiche e sociali». Questa definizione delinea la complessità di un'attività troppo a lungo svilita e accantonata, forse anche perché eclettica e difficile, da organizzare, da svolgere e da valutare.

«A livello basico», scrive Beckett (1990), «una valutazione della economia, dell'efficienza e dell'efficacia della risposta di un servizio di polizia indica la corrispondenza del dispiegamento delle sue risorse rispetto all'analisi delle domande, in riferimento ai luoghi da cui arrivano e alle ore della giornata in cui vengono poste, la velocità delle risposte rispetto alla priorità delle domande, l'efficacia della polizia al momento dell'intervento (giudicata, eventualmente, dall'esistenza di ulteriori richieste di assistenza), il numero medio dei casi trattati da ogni agente e i valori medi dei tempi necessari per il completamento di ogni intervento e la soddisfazione dei cittadini e dei fruitori rispetto ai servizi di polizia».

Per Bayley (1994), le principali attività della polizia sono tre. Il pattugliamento del territorio, che come dimostrato da numerose ricerche non influisce sul reale livello dei reati commessi. La saturazione di un'area, impiegando pattuglie con agenti in uniforme, ha un effetto sulla criminalità, ma è troppo costosa per non essere solo un espediente di breve durata. Una certa routine di pattuglie motorizzate è probabilmente meglio che niente, ma non è vero che molte pattuglie sono meglio di qualcuna. L'altro lavoro di maggior importanza in polizia dopo il pattugliamento è l'investigazione criminale. Essa impegna il 14% del personale della polizia in Canada, il 15% in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, il 16% in Australia e il 20% in Giappone. Si tratta di attività generalmente svolte da investigatori che non lavorano in uniforme ed hanno orari più flessibili del personale di pattuglia. Il terzo grande lavoro svolto alla polizia è la regolazione del traffico veicolare. In media l'8% del personale è assegnato a questi reparti: 17% in Giappone, 10% in Australia, 7% nel Regno Unito ed Usa, e 6% in Canada. L'attività di pattuglia, le indagini criminali e la regolazione del traffico sono le più importanti aree operative di una moderna polizia e impiegano circa l'85% di tutto il personale. La gran parte del resto è occupata da attività amministrative: 11% in Giappone, 10% in Canada, 9% negli Usa, 7% in UK e 6% in Australia. Queste attività comprendono il reclutamento, la formazione, i rapporti con il pubblico, la gestione del personale ed il coordinamento. Bayley si riferisce a realtà con un'unica forza di polizia che svolge l'insieme dei compiti d'istituto. Non è questo il caso dell'Italia, ma i dati riferiti rappresentano comunque un interessante punto di paragone.

Monjardet (2005) identifica due caratteristiche principali del lavoro di polizia: «il fatto di essere molto spesso collettivo. Nell'attività quotidiana della polizia urbana, l'unità di lavoro è la pattuglia, la brigata, il gruppo investigativo più del singolo; nel lavoro collettivo sono indissociabili le competenze individuali impiegate e le norme collettive della loro messa in ope-

ra. Nella gran parte dei casi queste norme collettive che regolano l'intensità, la suddivisione e il controllo del lavoro sono informali e sostengono l'autonomia del gruppo in rapporto ad ogni tentativo di prescrizione gerarchica del compito e della maniera di affrontarlo. La natura implicita, difensiva, protettrice di queste norme esclude per definizione ch'esse siano esplicitate dall'organizzazione (essenzialmente, sono sviluppate e messe in opera contro l'organizzazione formale del lavoro, della gerarchia e del controllo)».

Lo stesso autore (2008) scrive che «vengono assegnati alla polizia compiti imprecisi, ordini incerti, consegne contraddittorie, e poi ci si lamenta del fatto ch'essa sia incontrollabile [...] bisogna rivedere l'ordine delle cose: dare alla polizia compiti controllabili, e il problema sarà risolto». Gail *et al.* evidenziano che «la complessità del lavoro di polizia presenta due aspetti: quella delle situazioni o dei problemi che si presentano al personale incaricato della prevenzione e quella del loro intervento in queste situazioni».

Per Skolnick la situazione di lavoro dei poliziotti sarebbe unica perché sono i soli a combinare l'esposizione al pericolo (come i militari), un rapporto d'autorità con gli interlocutori (come gli insegnanti) e la preoccupazione dell'efficacia del proprio lavoro (come i lavoratori dell'industria). Ne deduceva l'utilizzo di "occhiali cognitivi" particolari, in nome di una *working personality* specifica, tale da nutrire una cultura professionale omogenea. Monjardet (2005) trovava questa visione troppo ristretta: «tutte le ricerche empiriche testimoniano al contrario, che, al di fuori di un piccolo nucleo di stereotipi condivisi, il mondo della polizia è molto più diverso di quanto supposto da Skolnick. Al contrario, si deve ritenere che le situazioni di lavoro della polizia non sono forse così radicalmente particolari come lui pensava, e come peraltro i poliziotti non pensano».

Una delle più importanti sfide da raccogliere si riferisce all'individuazione degli aspetti della cultura organizzativa della polizia da modificare per aumentare i successi nel campo della prevenzione della criminalità, del mantenimento dell'ordine sociale, e, più generalmente, per rispondere alla domanda di rassicurazione della gente. È abbastanza facile, e talvolta anche giustificato, criticare il funzionamento della polizia, così come di qualsiasi organizzazione complessa. Per proporre cambiamenti, bisogna anzitutto determinare le politiche e le strategie di polizia che possono contribuire a prevenire la delinquenza e se queste richiedano cambiamenti nella cultura e nell'organizzazione professionale. È necessario anche considerare le strategie specifiche per rispondere alle richieste della comunità. A giudizio di molti esperti, la polizia si trova oggi a un punto morto. L'utilità delle strategie di base - la pattuglia mobile, la presenza visibile e la deterrenza delle indagini - è messa in dubbio e considerata di efficacia limitata. Per Bayley (1994) l'efficienza della polizia, destinando costi ridotti ad ogni unità di attività, può avvenire in molti modi: installando personal computer,

riducendo il numero di moduli di servizio da compilare, acquistando equipaggiamenti di durata maggiore, riorganizzando la catena di comando, riducendo il numero di livelli gerarchici, e sostituendo in alcuni compiti gli agenti di polizia con civili meno pagati.

Bayley scrive che «se le risorse sono gestite con efficienza, la polizia deve anticipare i problemi, delineare le strategie per la loro soluzione, riformare le pratiche organizzative e valutare la qualità delle realizzazioni». Fortunatamente, «la polizia sta cominciando a capire l'importanza della pianificazione e della ricerca. Molte Forze formulano "piani strategici" e chiedono alle unità operative di formulare piani per focalizzare queste condizioni e stimarne costi e tempi di attuazione. La capacità della polizia di impegnarsi nell'impiego della pianificazione sta diventando una rivoluzione. Inoltre, poiché la credibilità della polizia va riducendosi in molti Paesi democratici nel corso degli ultimi venti anni, le è stato chiesto di dimostrare che rende sicura la comunità, che gestisce le proprie attività in maniera efficiente e che tratta i cittadini in maniera corretta».

Hébert rileva che gli studi sulle organizzazioni di polizia hanno rivelato che queste hanno strutture o modelli simili, di tipo burocratico classico, organizzato gerarchicamente, influenzati da principi di funzionamento militari, compresa una separazione delle funzioni importanti, un numero impressionante di direttive e istruzioni formali da eseguire e una notevole cultura organizzativa. Un rapido sguardo degli sviluppi della polizia da un punto di vista organizzativo mostra che questa ha cominciato a modernizzarsi all'inizio degli anni 50. Negli Stati Uniti e in Canada si evidenziò una rimessa in questione dei sistemi di polizia che prevedono un'organizzazione piramidale, una burocrazia gerarchica centralizzata, unita alla pratica di una ricerca di professionalizzazione come status, con una specializzazione dei compiti e un ricorso costante alle tecnologie. Il modello burocratico paramilitare implica una missione organizzativa basata sulla lotta alla criminalità la cui pretesa efficacia dipende dalla forza del numero.

Per Monjardet (2005), «l'organizzazione piramidale della polizia nazionale francese, che combina una gerarchia di corpi ed una gerarchia di strutture, è un modello di organizzazione gerarchica: fra l'agente in servizio in una città media e il direttore generale a Parigi si interpongono brigadiere, ufficiale comandante la polizia urbana, commissario direttore della sicurezza pubblica, commissario capo della circoscrizione, direttore dipartimentale, direttore centrale. Si inseriscono in sovrappiù delle autorità laterali, funzionali, gerarchiche o entrambe contemporaneamente: capo di gabinetto del prefetto, prefetto delegato e prefetto, ufficiale di polizia giudiziaria, procuratore, giudice istruttore».

Nel corso degli anni 70, peraltro, numerose ricerche hanno rivelato che, malgrado l'aumento degli effettivi e il miglioramento dei mezzi tecnici, la polizia non ha potuto impedire l'aumento della criminalità. La polizia è di-

ventata consapevole della sua incapacità di lottare da sola contro la criminalità e di mantenere l'ordine pubblico, riconoscendo la necessità di una nuova strategia e avvertendo il bisogno di avvicinarsi ai cittadini e alla comunità di cui è al servizio. Lo sforzo di ricerca di una professionalità rivela che i poliziotti stanno cercando uno status superiore e migliori trattamenti economici piuttosto che preoccuparsi di offrire servizi di alta qualità che rispondano ai bisogni dei cittadini. Per giustificare la rivendicazione del proprio status professionale, il mondo della polizia ha utilizzato argomenti basati ampiamente sul carattere di eccezionalità e di urgenza del suo lavoro e sul possesso di abilità tecniche particolari. Una buona parte di quello che qui è considerato come elemento di professionalità o professionalizzazione della funzione di polizia non è altro che un aumento della quantità e della qualità burocratica della organizzazione in cui si sostituiscono pratiche informali con regole e procedure formali.

In questa ricerca di professionalità, i poliziotti non sono trattati come professionisti ma come operai di un'officina: gli obblighi, le direttive e i metodi di lavoro sono dati per scontati, la riflessione sulle funzioni è svolta da personale dei livelli superiori. Si richiede loro assiduità, adesione alle procedure e alle direttive e obbedienza agli ordini. L'elemento fiducia è estremamente ridotto all'interno del modello gerarchico della polizia. I poliziotti di base hanno poca o nessuna fiducia nell'appoggio, nella sincerità e nella franchezza dei loro superiori. Questo modello ha un impatto negativo sul personale della base perché aggiunge un'incertezza demoralizzante e disfunzionale che interessa gran parte dei poliziotti, che sentono di non fare parte del sistema decisionale essendo relegati al ruolo di semplici esecutori.

Nella pratica quotidiana, peraltro, sembra esistere un sistema inverso. Infatti, «il personale di base gode di un largo potere decisionale e di un'autonomia potenziale legati al funzionamento quotidiano, in cui, solo o in coppia, è impiegato con una certa autonomia decisionale.[...] La principale risorsa nell'organizzazione di polizia è l'informazione raccolta, trattata e diffusa dai servizi di base, che hanno la capacità di filtrare questo flusso informativo verso l'alto. Questi filtri lasceranno passare l'informazione giudicata utile al loro livello. In questa struttura "rovesciata" la trasmissione delle informazioni conferisce al personale di base un potere considerevole relativamente alla diffusione delle conoscenze e delle informazioni all'interno dell'organizzazione».

Nell'ambito dell'informazione, peraltro, a questa abbondanza di dati provenienti dal basso e poco convogliati ed utilizzati dall'alto, corrisponde spesso un ridotto flusso di informazioni dall'alto verso il basso, secondo i principi di considerazione dei sottoposti ricordati da Hébert. Un'ulteriore incongruenza fra la rigidità gerarchica che caratterizza molti corpi di polizia e l'autonomia di fatto di cui dispongono gli operatori sul campo è rap-

presentata dal loro potere discrezionale di intervento e di applicazione della legge che tratteremo più avanti.

Non raramente, infine, l'informazione - come vedremo nella citazione seguente - viene raccolta e messa da parte "a prescindere", in attesa di un'eventuale, ipotetica necessità futura. Come riferiva, anche se in maniera anonima, un commissario di polizia francese, «un poliziotto non potrà mai decidersi a distruggere dei dati, anche se inesatti o sporchi. Chi ha voglia di cancellare la propria memoria? Inoltre, parlando da un punto di vista di polizia, uno schedario ripulito sarebbe senza valore. Noi amiamo l'informale, quelle piccole cose che siamo i soli a sapere» (Aubenas).

1.1. I sistemi di polizia

Volendo affrontare il problema della valutazione del lavoro delle forze di polizia, è necessario ricordare brevemente la loro organizzazione in alcuni Paesi. Come scriveva Monjardet (2001), «i nostri sistemi di polizia sono eccessivamente diversi. Municipali e atomizzati negli Stati Uniti, a tal punto che non è sicuro neppure il loro numero esatto, statali e centralizzati in Francia, tanto che qualcuno ipotizza la creazione di una sola "polizia di Stato", regionali altrove (Germania, Regno Unito, Svizzera), misti in Spagna (dove la polizia di Stato coesiste con nuove polizie regionali), sia, in altri casi (come il Belgio), mettendo insieme tutti questi modelli, polizia di Stato, polizie regionali e municipali. In ogni caso si evidenzia la stessa constatazione relativa a una cesura fra polizia e popolazione, fra prestazioni della polizia e domanda sociale di sicurezza».

Anche se sarebbe possibile evidenziare differenze specifiche per ogni Paese (Carrer 2008), può essere sufficiente considerare in maniera schematica:

- il nord e centro Europa dove esiste una sola forza di polizia a dipendenza statale presente anche a livello municipale che svolge tutti i compiti di polizia, dall'antiterrorismo, all'antidroga, all'ordine pubblico, al controllo del traffico, alla polizia comunitaria, alla polizia giudiziaria, a quella amministrativa. In alcune realtà l'organizzazione si riferisce ad altre divisioni politico-amministrative, quali le contee inglesi, i *länder* tedeschi o le regioni olandesi, ma il sistema si basa comunque su un'unica forza di polizia;
- il sud Europa (Portogallo, Spagna, Francia e Italia), con due polizie statali (una militare ed una civile) a competenza generale e una polizia locale, organizzata a livello municipale, con compiti, poteri e tradizioni diverse nelle varie realtà nazionali;
- l'est Europa, dove esiste una sola polizia statale, fino a ieri con una forte caratterizzazione militare, deputata allo svolgimento dell'insieme dei com-

piti di polizia. Anche qui si comincia a pensare concretamente alla creazione di polizie municipali.

Anche le modalità e i tempi di reazione rispetto alle esigenze contingenti e alle richieste dei cittadini variano con le realtà geografiche e risentono delle caratteristiche socio-politico-culturali dei singoli Paesi: tanto più la democrazia è consolidata, tanto più l'attenzione aumenta e i tempi di soluzione sono rapidi. La dinamicità di molte organizzazioni e la necessità di adattarsi alla realtà dinamica rappresentano una conferma delle difficoltà che caratterizzano questa professione e della mutabilità dei fenomeni criminali che richiede questa capacità al cambiamento.

La richiesta, ormai generalizzata, da parte dei sindaci e degli amministratori locali più in generale, di avere forze di polizia alle loro dirette dipendenze non è dovuta solo all'idea certo accattivante di disporre direttamente di una propria forza pubblica e ad eventuali motivi clientelari. Sono significativi a questo proposito i contributi di Ferret (2002) e Malochet. Sempre più spesso le polizie dello Stato, sovraccaricate di nuovi compiti, tendono a prestare attenzione ai problemi generali sottovalutando necessariamente quelli specifici delle singole realtà. Questo stato di fatto ha ridotto nel corso degli anni le risposte da parte delle polizie statali alle richieste dei cittadini rispetto alle specifiche esigenze locali.

Per completare il quadro possiamo ricordare il sistema nord-americano. Quello canadese, anche per le vicinanze culturali con l'Europa, merita grande attenzione. È un sistema in cui convivono positivamente polizie federali, provinciali e municipali. Il sistema organizzativo e operativo delle polizie canadesi nasce dall'incrocio della quantità di popolazione di una realtà abitata, di una serie di compiti (livelli di servizio) attribuibili a un corpo di polizia in una scala da uno a sei - riferiti a controllo del territorio, indagini, emergenze e servizi d'appoggio e di protezione - e della presenza sul territorio di uno o più di questi corpi. I corpi di polizia sono la Gendarmeria reale (*Rcmp-Grc*), incaricata anzitutto di compiti di polizia federale su tutto il territorio nazionale, le Polizie provinciali in Québec e nell'Ontario (*Sûreté du Québec* e *Ontario Provincial Police*), le Polizie regionali, solo in alcune realtà (la regione è una suddivisione della provincia), le Polizie municipali, e alcuni corpi di polizia con competenze particolari (doganali, finanziarie, portuali, ferroviarie, ambientali eccetera). Esistono comuni con una Polizia municipale, che resta il corpo di base, altri con Corpi di Polizia intermunicipali, altri ancora che, tramite contratti di servizio, delegano, a pagamento, lo svolgimento dei compiti di Polizia municipale alla propria Polizia provinciale o alla Polizia federale.

Gli Usa hanno un sistema di polizie non comparabile con il nostro per la diversità della loro organizzazione. La struttura più simile a un ministero dell'Interno all'europea - il *Department of Homeland Security, Dhs* - è stato

istituito solo nel novembre 2002, dopo l'attacco terroristico del settembre 2001, per coordinare più di 130 agenzie di sicurezza, 16 agenzie di *intelligence* e centinaia di Corpi di polizia: federali, statali, cioè per ciascun stato dell'Unione, di contea, municipali, stradali, *Sheriff*, *Marshall* e altri ancora. Intorno al 1930 nella sola città di Chicago c'erano 1.400 corpi di polizia (Brodeur e Monjardet 2003). A titolo indicativo si può ricordare che, fra le Polizie municipali più numerose, quella di New York ha un organico di 40.000 agenti, quella di Chicago 13.000 e quella di Los Angeles 9.000. Si tratta di un sistema che lascia ai comuni e alle contee la responsabilità della sicurezza quotidiana. Le forze di polizia dipendenti dallo Stato federale, infatti, intervengono solo in caso di reati gravi che possono mettere in pericolo l'equilibrio economico, politico e sociale della nazione. Il fallito attentato del 25 dicembre 2009 dimostra peraltro come le esperienze negative insegnino poco e le cattive abitudini, quale la non condivisione delle informazioni in proprio possesso, siano dure a morire.

Alcuni anni or sono Brodeur e Monjardet (2003) ipotizzarono alcune modifiche nel comportamento delle polizie, anzitutto americane, conseguenti all'attacco dell'11 settembre: rimessa in discussione della polizia comunitaria, militarizzazione della polizia e ridispiegamento delle forze di polizia più importanti (FBI e CIA). «Si tratta di pronostici passibili di ogni modifica. Un fatto è comunque certo: le polizie degli Stati Uniti non saranno più le stesse, essendosi diffusa nell'opinione pubblica americana e nella coscienza dei suoi dirigenti la paura di attentati terroristici con l'impiego di armi di distruzione di massa unita ad un certo pessimismo. [...] Considerando quanto la polizia americana eserciti un'influenza preponderante sulle polizie anglo-sassoni, si può immaginare che queste ultime si trasformeranno analogamente in una maniera al momento non facilmente valutabile».

Le diverse organizzazioni di polizia, legate alla storia, alle tradizioni, al sistema giudiziario e alle politiche di ogni singola realtà hanno portato anche alla costruzione di diversi rapporti fra le forze di polizia e i cittadini e alla concezione di differenti modalità di lavoro per il controllo del territorio e il contrasto preventivo e repressivo della criminalità, inseriti in diversi modelli di sicurezza globale. Queste realtà non poco diverse nella forma e nella sostanza devono cercare di rispondere alle esigenze e alle richieste in tema di sicurezza provenienti dai cittadini, cominciando ad armonizzarle all'interno di quel grande cantiere - in taluni casi ancora torre di Babele - politico, sociale, culturale, economico - che è l'Unione europea. È chiaro che le esigenze differiscono dalla Norvegia a Malta, dall'Irlanda alla Romania rispetto alle forme di criminalità presenti e ai loro aspetti più preoccupanti. Queste differenze, così come i valori di ogni società, giustificano, al di là delle strutture comuni e delle forme di collaborazione messe in atto, sistemi di polizia diversi. A questo proposito, è indicativo che le richieste dei cittadini in termini di presenza, tempi di risposta ed efficacia della poli-

zia siano sempre più esigenti e generalizzate, perché legate più all'insicurezza percepita che non a quella reale. Recenti ricerche hanno evidenziato come anche gli abitanti delle città più tranquille richiedano comunque una presenza visibile e costante di poliziotti nei luoghi pubblici.

Quest'atteggiamento, come altri, ci permette di ricordare alcuni punti che caratterizzano l'approccio dei cittadini alla sicurezza: quanto più una realtà è sicura tanto più elevate diventano le esigenze in termini di sicurezza; quanto più il senso di sicurezza si abbassa per motivi che solo in parte sono connessi alla criminalità e il sistema dei servizi pubblici - e del *welfare* in particolare - è ridotto, molti si rivolgono alle forze di polizia per la soluzione di qualsiasi problema. Questa situazione richiede sempre più ai politici e ai tecnici della sicurezza di intervenire per adeguare il proprio modello non solo ai cambiamenti della criminalità e alle modalità di contrasto, ma anche alle esigenze a tutto campo espresse dai propri concittadini. A questo proposito non esistono modelli di polizia e di sicurezza ideali, ma ci sono spunti, esempi, idee, iniziative e modelli organizzativi ed operativi da prendere e adattare secondo le proprie esigenze del momento. Ciò malgrado ci sono realtà migliori di altre per l'organizzazione e il sistema formativo di cui si sono dotate, e per i rapporti con i propri concittadini; fra questi possiamo ricordare il Quebec in Canada e la Catalogna in Spagna. Sono sistemi considerati fra i migliori in rapporto ai problemi che devono affrontare, all'organizzazione e alla formazione, all'integrazione e alla collaborazione fra i vari corpi e livelli di competenza. Non crediamo sia casuale che queste due realtà siano caratterizzate da una forte autonomia regionale, basata su concrete tradizioni storico-culturali.

A questo punto può essere utile affrontare, sia pure brevemente, un argomento a nostro avviso importante non solo nell'economia di questo lavoro e cercare di rispondere ad una precisa domanda: quanto il lavoro di polizia si può considerare un lavoro sociale, alla stregua, ad esempio, delle professioni mediche o assistenziali?

Mastrofski arriva a parlare di "poliziotto come clinico", e sostiene che, «in una prospettiva istituzionale, il poliziotto come clinico ha una straordinaria attrazione, la stessa del medico di base in medicina: conosciuto personalmente da tutti, rapidamente accessibile, attento e disponibile oltre che professionalmente competente e in possesso di un assortimento di strumenti diagnostici per affrontare i problemi e risolverli».

È ovvio che per chi scrive la domanda è oziosa e prevede una risposta chiara e netta: per le sue caratteristiche, la professione del poliziotto si iscrive a pieno titolo fra le professioni sociali. La stessa risposta non sembra peraltro quella degli "altri" operatori sociali, quelli la cui posizione non è mai stata messa in discussione a questo riguardo, quali appunto assistenti sociali, sanitari e psicologi. È necessario riconoscere che anche all'interno delle forze di polizia esistono forti resistenze a riconoscere le valenze socia-

li della propria professione, arroccandosi dietro visioni più rassicuranti e all'apparenza meno coinvolgenti perché emotivamente più distaccate. Il rifiuto da parte dei vecchi soci ad ammettere nel club degli operatori sociali i poliziotti si basa su preconcetti di tipo culturale risalenti quanto meno agli anni degli scontri di piazza quando le forze di polizia erano viste, spesso non a torto, come braccio armato del potere, e tali sono rimaste, malgrado le attività di collaborazione, la polizia di prossimità e l'agente di quartiere. Ciò malgrado ormai da anni gli agenti di polizia surrogano spesso anche se non sempre volentieri i compiti di servizi sociali legati a rigidi orari d'ufficio ed a poca presenza sul territorio. A dispetto dei decenni trascorsi dal '68 e dai suoi residui, sembra che gran parte degli operatori sociali sia ancora colpita da una sorta di "sindrome di Stoccolma" modificata, in conseguenza della quale si considerino unici protettori dei loro assistiti, sempre e comunque vittime di un sistema di cui tutti gli altri rappresentano il braccio repressivo.

Per Olivetti Manoukian «forse i servizi sono più orientati a svolgere degli interventi individuali che a *realizzare lavoro sociale nel sociale*. Intervengono infatti per lo più nei confronti di coloro che esplicitamente lo chiedono e lo chiedono contattandoli negli uffici e negli orari previsti. [...] Non sempre e non tutti i servizi sono attrezzati per far fronte alle emergenze, mentre credo che oggi questa sia *una questione prioritaria*. È in questi frangenti che si dà un'immagine dei servizi e del loro funzionamento e che si misura nel contesto locale l'efficacia del loro operato e quindi la loro utilità». È stato ricordato (Carrer 2006) che come ben sanno gli operatori di polizia e gli esperti del settore, e come, d'altra parte è sotto gli occhi di tutti, oggi il personale di polizia, quale sia il corpo di appartenenza, può essere chiamato, nel corso di un turno di servizio, a svolgere compiti propri non solo del poliziotto, ma anche del baby-sitter, dell'infermiere, dell'operatore psichiatrico, della guida turistica, del geriatra, del mediatore socio-culturale e altro ancora. Tutto ciò, naturalmente, con la sufficiente competenza e la necessaria correttezza. Queste richieste dei cittadini si spiegano con la visibilità e la disponibilità istituzionale legate al fatto di indossare un'uniforme e garantire una presenza costante nell'arco delle ventiquattro ore nel corso di tutto l'anno, con la fiducia costruitasi nel tempo da parte della polizia stessa e con la situazione sempre più deficitaria di altri servizi e strutture, le cui assenze la polizia è sempre più spesso chiamata a surrogare.

Come detto, da parte di non pochi operatori di polizia, viene rifiutata questa visione "sociale" del proprio lavoro in relazione alle motivazioni personali sottese al proprio arruolamento e ad una certa sottocultura della categoria. Al di là delle culture e dei preconcetti reciproci, peraltro, il riconoscimento della professione di polizia come professione sociale può aiutare a prevenire anche nei poliziotti determinate situazioni di disagio psicologico, quali appunto quelle già previste dalla sindrome del *burn-out*. Con

questo termine viene indicata una sindrome psicologica connessa allo stress e all'esaurimento professionale di cui possono essere vittime persone impegnate in professioni che prevedono un significativo coinvolgimento personale, quali le professioni a valenza sociale. Edelwich e Brodsky lo considerano un processo di "disillusione", in cui individuano quattro fasi: l'entusiasmo, il ristagno, la frustrazione e l'apatia rispetto al proprio lavoro. A loro avviso, una persona che ha investito molta energia nel suo lavoro sul piano emotivo, è più esposta di altre al *burnout*, quando, sul lavoro, incontra delusioni e frustrazioni. Per Pines e Maslach si tratta di una sindrome di affaticamento fisico ed emotivo, che genera nel soggetto interessato una percezione negativa di sé, un'accentuazione degli aspetti negativi del proprio lavoro e un coinvolgimento personale rispetto ai propri utenti-interlocutori. È una situazione fisiologica per chi svolge correttamente una professione sociale presa in considerazione anche fra i parametri relativi alla valutazione del lavoro di polizia da alcuni degli autori citati e oggetto da tempo di analisi e valutazioni.

Oligny definisce il *burnout* tipico dei poliziotti come «un esaurimento morale e una stanchezza che sopravvivono in maniera insidiosa fra i 7 e i 12 anni di servizio, in coloro che lavorano soprattutto a contatto con il pubblico, generalmente coloro che hanno un ideale, una vocazione, che ricevono poche risposte positive dalla gente, dai colleghi e dai superiori sulla qualità del proprio lavoro». Secondo quest'autore, funzionario di polizia e formatore alla *Sûreté du Québec*, «il *burnout* fra i poliziotti può anche essere una sindrome di esaurimento e di cinismo, che si manifesta frequentemente nelle persone che esercitano una professione sociale (l'80% delle chiamate che arrivano alla *Sûreté du Québec* e alla *CUM* sono di natura sociale), che consacrano molto tempo e incontri con gli altri in condizioni di stress e di tensione cronica». Egli ritiene inoltre che «i poliziotti più suscettibili di essere vittime di *burnout* si caratterizzano, nella maggior parte dei casi, per uno spirito dinamico, per l'essere leader, idealisti e perfezionisti. Si dedicano completamente al loro lavoro, arrivano a situazioni di sovraffaticamento e trovano difficoltà a confidarsi con i colleghi». Fra le cause di questa situazione nell'ambito della polizia indica la percezione del pubblico, il profilo-tipo del poliziotto, la vicinanza agli ambienti marginali, le conseguenze legate alla rapidità degli interventi, gli incidenti traumatizzanti e i pericoli specifici della professione, le procedure di controllo, i rapporti con il sistema-giustizia, i trasferimenti, l'auto-realizzazione, l'isolamento, la *routine*, la pressione dell'ambiente, l'incidenza della professione sulla propria famiglia.

Riteniamo importante a questo proposito sottolineare che nessun poliziotto aspira a svolgere questo lavoro di tipo "sociale" surrogando quello di altri operatori, comunque assenti nel momento del bisogno. E che tutti sarebbero ben contenti se ciascuno risolvesse i problemi per i quali è, o do-