

## LA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE SULLA SICUREZZA: una proposta di metodo. di Sergio Bedessi

### Premessa: perché una valutazione ?

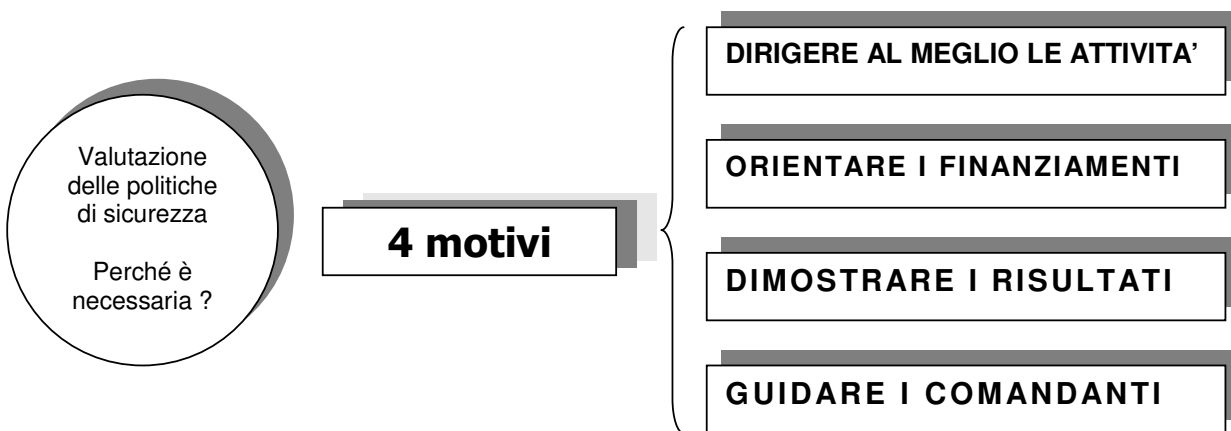
Negli ultimi tempi gli amministratori locali stanno dedicando sempre maggiore attenzione alle cosiddette “politiche della sicurezza”, tutte quelle azioni tese a dare una risposta alla crescente domanda di sicurezza che i cittadini rivolgono ai propri governanti.

Le amministrazioni comunali, per fornire una risposta a questa domanda utilizzano in via diretta la polizia municipale come organo di polizia locale, oltre ad influire, per quanto è loro competenza, sulle forze di polizia dello stato agenti sul proprio territorio.

E' quindi indubbio che la polizia municipale partecipi a pieno titolo alle politiche della sicurezza, sia pure con un ruolo che attualmente non è uniforme sul territorio comunale, ma che dovrebbe esserlo almeno sul territorio di ogni regione.

Da una analisi delle azioni messe in campo dalle varie amministrazioni comunali, balza subito agli occhi il fatto che, a fronte di un concreto sforzo delle polizie municipali, non esiste una vera e propria “gestione” della sicurezza a livello locale, e che tale mancanza è dovuta in parte alla inesistenza di metodi di valutazione, necessari per almeno quattro motivi:

- per *dirigere al meglio gli sforzi in questo settore* che appare uno dei più promettenti in termini di rendimento politico ed istituzionale e quello sul quale si concentrano molte delle attenzioni dei Cittadini
- perché *è uno dei settori ove si stanno riversando i finanziamenti* di quasi tutte le Regioni e dunque le Regioni stesse dovrebbero avere un modo per valutare se i fondi vengono ben utilizzati
- per *verificare, mostrare e dimostrare al cittadino/cliente i risultati raggiunti* confrontandoli con quelli attesi, rendendolo quindi partecipe in modo chiaro, di tali politiche
- per *fornire una guida ai comandanti* da una parte ed agli amministratori comunali dall'altra per le loro strategie nel campo della sicurezza



Alla pari degli altri servizi forniti dal comune (si potrebbe disquisire se quello fornito dalla polizia municipale sia un “servizio”, ovvero si tratti di una mera “funzione isitituzionale”), è ormai indispensabile avere una solida metodica di valutazione dell’efficienza e della efficacia delle politiche di sicurezza messe in campo dall’ente locale.

Nell’articolo cercheremo brevemente di individuare una metodologia per questo.

## La valutazione nella pubblica amministrazione

E' necessario prima di tutto definire che cosa si intenda per valutazione<sup>1</sup>.

La *logica della valutazione* è l'antitesi della logica della burocrazia che si fonda sul formalismo giuridico, di una burocrazia che si preoccupa di rispettare pedissequamente le normative.

Il nucleo centrale di un approccio di tipo valutativo nella amministrazione pubblica è la centralità dei risultati, risultati che si perseguono con la fissazione di obiettivi, la competenza del personale, il ruolo discrezionale dei decisori, la responsabilità dei dirigenti, la soddisfazione degli utenti.

La valutazione è dunque uno *strumento di verifica dei comportamenti della pubblica amministrazione rispetto allo scopo per il quale tali comportamenti sono posti in essere*.

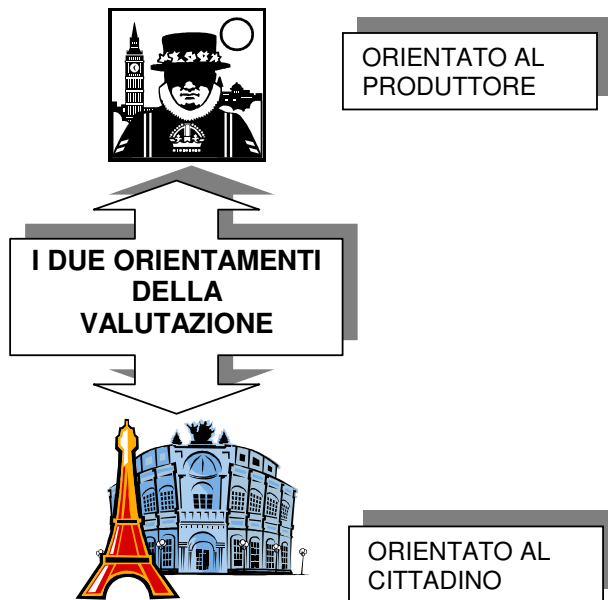
Scopo ultimo della valutazione è l'attivazione di una capacità riflessiva delle istituzioni in direzione del loro ruolo e del tipo di rapporto che intendono intrattenere, in termini di obiettivi e risultati, verso le società che rappresentano e amministrano<sup>2</sup>.

Specialmente nel campo della sicurezza pubblica, la valutazione può assumere il significato di leva dello sviluppo delle società democratiche, accompagnandosi al trasferimento, dal settore privato a quello pubblico, di principi di direzione ed organizzazione.

Anche se la logica della valutazione ha iniziato ad essere una leva strategica per il cambiamento della p.a., questa leva sembra non aver agito ancora sufficientemente sulla polizia municipale o sembra avervi agito solo in parte, relativamente alla valutazione delle prestazioni del personale<sup>3</sup>.

In via generale, ricordiamo che nel campo della valutazione vi sono due orientamenti principali:

- quello anglosassone, per il quale *la valutazione ha un carattere fortemente interno, orientato al produttore del servizio*, che serve come momento di verifica del contratto di mercato fra customer e agenzia, rispondendo essenzialmente alla domanda "in quali margini di produzione è stata erogata quella data prestazione?";
- quello francese/tedesco, dove la valutazione subisce l'influenza delle burocrazie di derivazione weberiana, *presentando una forte connotazione esterna, orientata al cittadino*, che si impronta ad un ideale contratto sociale fra lo stato ed i destinatari dell'azione statale. L'interrogativo è "c'è stato un rispetto degli accordi e una soddisfazione dei bisogni nei rapporti amministrativi?"



<sup>1</sup> Per una trattazione approfondita dell'argomento della valutazione, vedere: A. Lippi, Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani, Giappichelli Editore, Torino 2001

<sup>2</sup> A. Lippi, Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani, Giappichelli Editore, Torino 2001

<sup>3</sup> su questo confronta: "S. Bedessi, Un sistema di performance management per la polizia municipale, Il Vigile Urbano n. 10/2000, Maggioli Editore 2000

La preoccupazione della valutazione orientata al produttore è quella di ottimizzare la prestazione sul lato dell'offerta, quella della valutazione relativa al cittadino è quella di garantirne la rispondenza di quella stessa prestazione ai bisogni, privilegiando il lato della domanda.

Quest'ultimo aspetto si riflette, in Italia, nella legge 286/1999 con i *tre strumenti* del controllo di gestione, della valutazione della dirigenza tramite i nuclei di valutazione, della valutazione della qualità e della customer satisfaction<sup>4</sup>.

La misurazione dei servizi a domanda individuale, quella che è stata per prima affrontata da tutte le p.a. locali, ha finito per essere essenzialmente, sia in termini di efficacia che di efficienza, una operazione di misurazione dei costi e di contabilizzazione analitica avanzata; da questo tipo di approccio è derivata l'idea che i servizi a domanda individuale siano un settore più controllabile degli altri, mentre gli altri (come appunto il servizio della polizia municipale), non lo siano.

Appare dunque chiara la *necessità di disporre di indicatori di efficienza e di efficacia per la polizia municipale*, dove il problema della scelta degli indicatori diviene il problema chiave, essendo gli indicatori stessi la componente più risolutiva del sistema di valutazione, proprio perché hanno la funzione di misurare una attività, individuandone le caratteristiche più pregnanti.

## La valutazione per le strutture di polizia: stato dell'arte

E' certo che il problema culturale della pubblica amministrazione italiana si acutizzi nelle agenzie di sicurezza, portando ad una sorta di "adempimentalismo" dell'azione amministrativa e giudiziaria, consistente in un radicato atteggiamento legalistico degli operatori, un portato dalla cultura giuridica che si preoccupa più del pedissequo rispetto delle norme, piuttosto che del raggiungimento di determinati risultati, capace, purtroppo, di ridurre gli aspetti sostanziali delle attività ad aspetti puramente formali, di rispetto normativo.

E' altrettanto certo che all'interno della polizia municipale italiana non esista una grande cultura della valutazione dei risultati; quello che si può trovare, al massimo, è una sorta di precisazione statistica del lavoro fatto.

Alcuni Comuni infatti<sup>5</sup> provvedono periodicamente e, comunque, alla fine di ogni anno, a fornire ai propri cittadini ed agli organi di informazione, una serie di dati dai quali è rilevabile l'attività svolta; altri si spingono a fornire veri e propri parametri che possono dare una idea degli standard di servizio attuali.

In nessun caso però si utilizzano veri e propri parametri di valutazione, cioè un metodo che fissi, all'inizio di ogni periodo di riferimento, gli standard che si considerano ottimali per la messa in campo di determinate politiche di sicurezza, verificando quindi, a fine periodo, il livello al quale siamo arrivati.

Può forse consolare il fatto che anche a livello di governo nazionale vi sia lo stesso problema, per ora irrisolto; ben diversa invece la situazione nei paesi stranieri, in alcuni dei quali il problema si è posto da diverso tempo, ed è stato anche risolto, con metodi diversi.

Va considerato infatti che *la valutazione di politiche, strategie ed azioni nel campo della prevenzione del crimine e della sicurezza della comunità, così come la valutazione dei loro effetti, impatti e costi, è un soggetto di notevole interesse*, ormai da diversi anni<sup>6</sup>.

Numerosi governi centrali hanno inserito nelle loro strategie ed iniziative, metodiche di valutazione; fra questi il Ministero dell'Interno inglese (Home Office), il Centro Nazionale

---

<sup>4</sup> su questo confronta: B. Dente e G. Vecchi, *La valutazione e il controllo strategico*, in *Valutare per governare*, a cura di G. Azzone e B. Dente, Etas Milano 1998

<sup>5</sup> confrontare, per esempio, i dati forniti dal Comune di Roma e disponibili su internet

<sup>6</sup> su questo vedere: Daniel Sansfaçon, Olivier Barchecheat, Kathie Oginsky, *From knowledge to policy and practice: what role for evaluation?*, International Centre for the Prevention of Crime, Ottobre 2002

Canadese di Prevenzione sul Crimine (National Crime Prevention Centre), il Segretariato Permanente per le Politiche di Prevenzione in Belgio.

Svariati centri di ricerca nell'analisi delle politiche pubbliche, con particolare riferimento a quelle sulla sicurezza (ICPC, la divisione ricerca dell'Home Office, l'Istituto Australiano di Criminologia, il Dipartimento di Giustizia negli Stati Uniti), hanno prodotto sintesi dei risultati degli studi sulla valutazione, degli studi sui programmi di prevenzione, nonché di quelli sulle strategie attuative.

L'importanza della valutazione, anche nel campo delle politiche della sicurezza, è stata ormai riconosciuta da molti autori<sup>7</sup>; *la valutazione è infatti necessaria al processo di decision-making delle politiche sulla sicurezza, così come è necessaria nei programmi di gestione applicativa ed operativa di tali politiche.*

Vediamo sinteticamente lo stato dell'arte in alcune situazioni straniere ove si hanno esempi di valutazione di politiche pubbliche sulla sicurezza, terminando infine con l'Italia.

### Svizzera

In questo stato la valutazione all'interno della pubblica amministrazione<sup>8</sup> in generale non ha preso molto campo, anche perché la Svizzera è un paese piccolo dove tali strumenti sono in effetti efficacemente sostituiti dalle frequenti consultazioni referendarie; inoltre quasi tutti i gruppi sociali rilevanti sono più o meno coinvolti nella definizione e nella realizzazione dei programmi.

L'alto grado di partecipazione e le modalità decentrate di realizzazione dei programmi mobilitano l'integrazione fra la conoscenza locale ed il controllo, riducendo pertanto la necessità di valutazione<sup>9</sup>.

Lo sviluppo della domanda di valutazione in Svizzera può essere osservato in *quattro differenti spazi di azione delle politiche pubbliche*: la sfera legislativa del Parlamento, la definizione e la guida delle politiche da parte del governo, l'implementazione della politica da parte della amministrazione federale in generale, e la gestione della spesa da parte del Dipartimento delle Finanze in particolare.

Lo sviluppo della valutazione di politiche pubbliche particolari, come quelle relative alla sicurezza, è stato pertanto *visto nel contesto di sviluppi generali della società*, quali l'orientamento scientifico del lavoro e l'utilizzo delle scienze sociali in sede applicativa; la valutazione delle politiche pubbliche è iniziata a partire dagli anni '70.

Attualmente esiste un apposito organo che si occupa della valutazione: il controllo amministrativo del governo, istituito nel 1994, che provvede a studiare, da un punto di vista valutativo, le varie tematiche, fra cui quelle sulle sicurezza.

Non risultano esistere normative relative alla fissazione di standard di valutazione nel campo della sicurezza nazionale e/o locale, e la valutazione delle politiche della sicurezza viene svolta alla pari della valutazione di altre tematiche, e quindi con report specifici, ovvero con l'instaurazione di specifici osservatori.

---

<sup>7</sup> Weiss (1995) "Nothing as practical as good theory: Explaining theory-based evaluation for comprehensive community initiatives" in Connell, J.P. et al. (eds., 1995) *New Approaches to Evaluating Community Initiatives* Washington: The Aspen Institute; Laycock (2001) *Social Research - Getting it Right for Practitioners and Policy Makers*; Draft report; and Chambron (1999) "Réduire l'insécurité: peut-on apprécier l'impact des politiques locales?" in *Politique et management public*, vol 17, no 3.

<sup>8</sup> su questo vedere: Markus Spinatsch, *Evaluation in Switzerland: Moving toward a Decentralized System*, in Furubo J., R. Rist, and R. Sandahl. 2002. *International Atlas of Evaluation*, pp. 375-391. New Brunswick, NJ and London, Transaction Publishers

<sup>9</sup> su questo vedere H.U. Derlien, *Genesis and Structure of Evaluation Efforts*, in R. Rist (ed.), *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations*, New Brunswick, NJ and London, Transaction Publishers, 1990

## Belgio

Va ricordato che il sistema politico belga consiste di *tre livelli di potere*: il primo costituito dai comuni (i distretti elettorali), il secondo costituito dalle province ed il terzo costituito dallo stato federale, le comunità e le regioni.

Il consiglio dei ministri determina il budget annuale dei livelli federali, regionali e di comunità, incluso l'ammontare allocato per la ricerca; i vari dipartimenti possono firmare accordi di ricerca con istituzioni o università e possono accordarsi per un audit esterno sui servizi da loro forniti.

Nella pubblica amministrazione in generale la valutazione dei servizi pubblici è stata introdotta abbastanza presto, con legge 03.05.1880, successivamente modificata, in tempi ben più moderni, dalla legge 30.06.1996; inoltre riguardo alle valutazioni in genere (a tutti i livelli, federale, regionale e di comunità) i vari dipartimenti così come le autorità provinciali e locali devono conformarsi ad una legislazione nazionale abbastanza corposa.

Per quanto concerne la valutazione delle politiche sulla sicurezza, va detto che sia la politica federale sulla sicurezza, che la prevenzione sono relativamente recenti; esse hanno preso campo dopo una serie di riflessioni, stimolate in parte da alcuni eventi tragici che hanno scosso il paese durante gli anni 80<sup>10</sup>.

Le politiche di sicurezza seguono la logica dei "*contratti di sicurezza*" fra Autorità centrale e Autorità locali, prevedendo che il Service Général d'Appui Policier (SGAP) del Ministero dell'Interno partecipi alla valutazione degli effetti dei contratti di sicurezza sul tessuto sociale.

In particolare il contratto chiamato di *sicurezza e di società* si focalizza sulla trasversalità delle politiche della sicurezza, che devono prendere in esame la lotta alla povertà, il miglioramento dell'ambiente urbano e delle condizioni di vita nei sobborghi, lo sviluppo dell'interazione sociale.

La valutazione annuale, attuata con la partecipazione del governo federale, è prevista come *parte delle obbligazioni del contratto fra autorità centrale ed autorità locale*; lo stesso governo federale determina con circolare la metodologia e le tempistiche di valutazione a partire dall'inizio dell'anno contrattuale.

La valutazione prevede due livelli, il primo dei quali è il più importante: la valutazione interna, alla quale partecipa un rappresentante del governo federale ed un rappresentante della comunità locale; vi è poi una valutazione esterna, alla quale partecipano rappresentanti politici dei vari partiti.

## Olanda

In Olanda il Programma Integrato sulla Sicurezza (Integrated Program on Safety and Security - IPSS) fu introdotto nel 1999; questa *strategia integrata* aveva lo scopo di rinforzare la sicurezza in Olanda fino alla fine del periodo considerato (2002), incrementando un senso di sicurezza generalizzata, e riducendo contemporaneamente la insicurezza oggettiva.

In altre parole *il programma ha lo scopo di ridurre la paura di eventi criminosi nella popolazione, facendo sì che la sicurezza pubblica divenga una priorità nazionale*; questa strategia (portata avanti dal Ministero dell'Interno) prevede una stretta coordinazione fra differenti dipartimenti governativi, municipalità e settori privati, ed è basata su un *processo interattivo e partecipativo per lo sviluppo di politiche e piani di azione*.

La strategia utilizzata segue un percorso decentralizzato, nel senso che i governi locali sono responsabili per lo sviluppo e l'implementazione di politiche e programmi riguardo alla prevenzione e la sicurezza nei loro territori, mentre il governo centrale provvede i mezzi, come l'addestramento, la distribuzione di esempi, e la valutazione finale.

La valutazione rientra quindi pienamente nella strategia delle politiche della sicurezza, anche se, a causa della decentralizzazione degli interventi e della sottostima delle maggiori

---

<sup>10</sup> in quel periodo vi furono diversi episodi criminosi con risonanza internazionale, legati a manifestazioni sportive, fra questi la tragedia di Heysel, dove circa 40 persone morirono durante una partita di calcio

responsabilità delle città nel problema generale della sicurezza, il processo di valutazione è divenuto sempre più difficoltoso.

### Australia

L'approccio valutativo nella pubblica amministrazione in generale<sup>11</sup> e quello relativo alle politiche sulla sicurezza<sup>12</sup> in particolare, è stato improntato in questo paese ad un'analisi derivata dalle scienze economiche: l'analisi dell'utilità marginale.

Secondo gli esperti di questo paese *le operazioni di polizia dovrebbero essere soggette a rigorose e ripetute valutazioni in ordine ad accertare la loro efficienza ed efficacia*; la polizia dovrebbe condurre esperimenti accuratamente controllati per valutare l'efficienza relativa e l'efficacia di strategie alternative.

In questo modo chi ha l'onere di gestire forze di polizia può identificare gli effetti di cambiamenti incrementali nei livelli di risorse sulle unità esistenti; questo approccio si pone dunque alcune questioni di base, quali: *che cosa succederebbe se una data unità di polizia fosse ridotta di uno specifico numero di agenti/ufficiali ? o ancora: si potrebbe ridurre il personale di staff senza sacrificare l'efficienza e l'efficacia ?*

La valutazione viene quindi condotta con un programma estensivo di analisi dell'utilità marginale, programma che può fornire ai manager della sicurezza pubblica un set di livelli di allocazione ottimali; è un po' quello, che con fare molto meno scientifico, si era cercato di fare anche in Italia con la rilevazione dei carichi di lavoro.

### Canada

In Canada la valutazione delle politiche pubbliche a livello generale ha avuto inizio, con specifico atto legislativo, nel 1977; in particolare, le valutazioni sono state implementate seguendo *tre direttrici*: finanziaria (relativa all'accuratezza del bilancio ed alla rispondenza dello stesso allo stato di fatto), di effettivo rispetto delle politiche all'attuazione dei voleri del Parlamento, di performance delle strutture (e quindi relativa al successo delle politiche sul piano pratico).

Questo trend, fra l'altro molto sistematico se confrontato con quello della provincia autonoma del Quebec, è stato ulteriormente rinforzato nel 1995, con un atto che prevedeva la valutazione del raggiungimento degli obiettivi politici a lungo termine.

Dalle valutazioni erano comunque escluse le attività relative alla prevenzione dei crimini e le politiche sulla sicurezza in genere.

Nel 2001 è stata lanciata una campagna governativa di valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche, tendente ad aiutare i vari livelli di governo a disegnare migliori programmi, politiche ed iniziative, ed assisterli nel valutare le loro azioni in termini di efficacia, effetti attesi e non, e modalità alternative, in ogni caso a *far divenire la pratica valutativa una pratica di management*.

In questo ambito *ha preso campo anche la valutazione delle politiche sulla sicurezza*, con la costituzione, all'interno del Dipartimento di Giustizia, del Centro Nazionale per la Prevenzione del Crimine, che ha una propria unità dedicata specificamente alla valutazione (Program Evaluation Division).

### Gran Bretagna

---

<sup>11</sup> in Australia vi è una grande tradizione di valutazione relativamente al settore sanitario che è uno dei migliori al mondo in assoluto per efficienza

<sup>12</sup> P.N Grabosky, *Efficiency and effectiveness in Australian policing*, in Australian Institute Of Criminology, Trend and issues in crime and criminal justice, No.16

La Gran Bretagna si è *dotata ormai da molti anni di strumenti di valutazioni delle politiche di sicurezza in genere e di misurazione dell'efficienza ed efficacia delle attività della polizia in particolare.*

Lo strumento più aggiornato per la valutazione delle politiche della sicurezza, strumento utilizzato in ambito locale dalle varie autorità di polizia, è il *"The Police Authorities (Best Value) Performance Indicators Order 2003 - Statutory Instrument 2003 n. 519"*<sup>13</sup>, che va a sostituire il precedente.

Con questa ordinanza si vanno ad fornire una serie di indicatori da utilizzarsi da parte sia dei governi locali dell'Inghilterra e del Galles, che delle forze di polizia delle stesse zone per la valutazione delle attività di polizia.

L'ordinanza è entrata in vigore il 1 aprile 2003, e contiene una serie di *indicatori* raggruppati, con riguardo alle funzioni esercitate dalle autorità di polizia, in *"domini"*; a loro volta gli indicatori sono suddivisi in parametri.

I domini sono 6:

- schedule 1 - *citizen focus* [focus sul cittadino]
- schedule 2 - *reducing crime* [riduzione del crimine]
- schedule 3 - *investigating crime* [investigazione]
- schedule 4 - *promoting safety and security* [promozione della sicurezza]
- schedule 5 - *helping the public* [aiuto alle persone]
- schedule 6 - *resource usage* [utilizzo delle risorse]

Tanto per fare un esempio l'indicatore PBV 1, *Quality of service surveys showing*, si suddivide in 7 parametri (percentuale di pubblico soddisfatto dei tempi di risposta del numero 999, percentuale di pubblico soddisfatto riguardo ai tempi di intervento, percentuale di coinvolti in sinistri soddisfatti del servizio della polizia rispetto all'intervento sul posto, ecc. ecc.).

Gli indicatori sono il frutto di un lavoro del Ministero dell'Interno inglese (Home Office) in collaborazione con l'Associazione dei Comandanti (ACPO - Association of Chief Police Officers), l'Associazione delle Autorità di Polizia (APA - Association of Police Authorities) insieme ad altri, collaborazione dalla quale si è sviluppato il sistema di misurazione delle performance (PPAF - Police Performance Assessment Framework).

Questi indicatori possono essere opportunamente integrati con *"indicatori locali"*; anche qui per fare alcuni esempi:

- la Thames Valley Police Authority ha introdotto un *parametro relativo alla riduzione dei reati su veicoli comparata con l'anno precedente*, nonché un altro che indica la percentuale delle risposte del 999 (il numero di emergenza) effettuate entro 10 secondi dalla chiamata;
- la Gloucestershire Police Authority<sup>14</sup> ha inserito un *parametro relativo alla percentuale di lamenti ogni 1000 unità di personale (agenti /ufficiali)* e, al fine di evitare che tale parametro venga falsato, un parametro relativo alla percentuale di lamenti risultate effettivamente vere.

In Gran Bretagna la valutazione cerca di identificare gli aspetti dell'implementazione dei processi, misurandone gli impatti, particolarmente in termini di riduzione del crimine e di incremento della sensazione di sicurezza, nonché di stima dei costi effettivi delle politiche sulla sicurezza.

Il Crime Reduction Program (CRP) cerca di rispondere alle seguenti domande:

- che cosa può ridurre il crimine ?
- che cosa può ridurre la paura del crimine ?
- quali interventi hanno più successo nella riduzione del crimine ?
- è possibile comparare in termini di efficienza i vari interventi ?
- come possono essere prevenuti i fallimenti della implementazione ?

producendo una valutazione comparativa della efficacia (risultati, impatti) e dell'efficienza di tutte le azioni di riduzione del crimine, cercando di intervenire anche a livello di supporto regionale, rispondendo alle domande:

<sup>13</sup> Statutory Instrument 2003, no. 519, Crown Copyright 2003

<sup>14</sup> confronta: Best Value Performance Indicators and Police Authority Objectives detailing audited performance figures for 2001-2002

- quale livello di sviluppo è essenziale per incrementare il successo dei progetti di riduzione del crimine ?
- come può essere migliorata l'efficacia del supporto ai livelli regionali e alle partnership locali ?

Alcuni indicatori di misurazione dell'efficacia utilizzati dal CRP includono: la creazione di un team di sviluppo centrale in ordine all'incremento della pratica e delle capacità di risoluzione dei problemi per le direzioni regionali, un miglior coordinamento dei servizi di supporto centrale, una miglior gestione del team locale, l'identificazione di domande per il miglioramento strategico e la migliore implementazione di un sistema efficiente per la gestione delle informazioni.

## Italia

L'abitudine alla valutazione delle politiche in genere (e alla valutazione della corrispondente azione amministrativa) ha tardato a prendere campo in Italia, malgrado da tempo siano state introdotte importanti modifiche legislative concernenti il controllo di gestione e la valutazione; questa si risolve, per lo più, in una *valutazione della performance delle strutture amministrative, più che in una valutazione dell'efficacia delle politiche a queste sottese* e che indirizzano l'attività di tali strutture.

In particolare, riguardo alle politiche sulla sicurezza possiamo osservare che non esiste una vera e propria pratica valutativa, alla pari di quella riscontrabile in paesi come la Gran Bretagna o in altri.

Relativamente alle forze di polizia dello stato, possiamo dire che le varie forze di polizia, pur producendo un gran numero di statistiche relative alle attività messe in campo, non hanno definito veri e propri standard di servizio; le statistiche vengono rese pubbliche con i consueti canali di informazione, ma sembrano più tese a dimostrare la quantità del lavoro svolto piuttosto che verificare l'efficacia dello stesso da un punto di vista dell'utente.

Non esiste inoltre un momento propedeutico alle varie attività, momento in cui vengono fissati gli standard da raggiungere, correlato ad un successivo momento in cui venga verificato l'effettivo raggiungimento di tali standard.

Più precisamente.

Per le forze di polizia dello stato le statistiche<sup>15</sup> sono fornite sia a livello nazionale che a livello provinciale; hanno il difetto di seguire non tanto i livelli di governo, quanto i livelli organizzativi delle varie strutture di polizia, livelli che possono anche non essere corrispondenti con i livelli di governo.

Alcuni dei dati statistici utilizzati, raggruppati peraltro in modo diverso a seconda dell'agenzia che li fornisce (per esempio, l'Arma Carabinieri raggruppa i dati in vigilanza attiva, pattuglie e perlustrazioni, attività nuclei radiomobili, pronto intervento 112, ecc., mentre la Polizia di Stato raggruppa i dati in criminalità, antidroga, stradale, postale e telecomunicazioni, ferroviaria, assistenza), sono i seguenti:

(riguardo alle attività di controllo sulla circolazione stradale)

- o contravvenzioni elevate
- o importo globale contravvenzioni
- o persone deferite alla A.G.
- o documenti ritirati
- o automezzi sequestrati
- o incidenti rilevati
- o interventi di assistenza ad utenti della strada

(riguardo alle pattuglie e perlustrazioni)

- o numero servizi
- o militari impiegati

---

<sup>15</sup> prendiamo ad esempio quelle fornite dall'Arma dei Carabinieri ([www.carabinieri.it](http://www.carabinieri.it)) come attività operativa



- persone identificate
- automezzi controllati
- persone accompagnate per identificazione
- (per l'attività dei nuclei radiomobili - interventi per)
- sinistri stradali
- gravi sinistri
- reati
- privati dissidi
- persone arrestate
- veicoli rubati recuperati

tenendo presente che pressoché gli stessi dati si ripetono per l'attività del pronto intervento - 112.

Alcuni di questi dati sono anche molto particolarizzati, fino a fornire il numero di verbali per le varie tipologie di illecito amministrativo, mentre per le attività in campo penale si forniscono i dati relativi alle denunce per le varie tipologie di reato, nonché i dati delle attività di contrasto, peraltro suddivisi solamente in arresti, denunce, identificazioni e controlli su strada.

Vi sono poi *difficoltà di interpretazione*, mancando una spiegazione relativa al dato; tanto per fare un esempio, quando si parla di militari impiegati nell'anno 2002 in controlli (sono ben 7.512.430) non è dato capire se il numero sia il numero totale degli addetti della specifica forza di polizia utilizzati nei controlli (cosa impossibile), ovvero la sommatoria del numero degli operatori impiegati su ogni intervento (cosa più plausibile).

In altre parole *i dati delle varie forze di polizia non sono comparabili fra loro*.

Come possiamo osservare poi, non esiste alcun focus sul cittadino né sull'utilizzo delle risorse; in pratica non viene misurata l'efficacia degli interventi e l'efficienza delle misure di contrasto. Fra l'altro non è sempre corretto prendere il diminuito numero di denunce per indicatore di maggiore sicurezza, in quanto le denunce possono diminuire anche quando il crimine aumenta, ma vi è minor fiducia nell'efficienza delle forze di polizia.

A livello regionale alcune regioni producono una relazione sullo stato della sicurezza in ambito regionale<sup>16</sup>; relazione che peraltro si avvale di dati che possono anche non essere realmente indicativi<sup>17</sup>; non si ha notizia però di veri e propri standard prefissati ad inizio anno e da raggiungere durante l'anno di riferimento, standard rivolti alle forze di polizia locali (polizia municipale e polizia provinciale).

A livello strettamente locale (comunale), si può verificare che le politiche di sicurezza esplicate tramite la polizia municipale, vengano inserite nel piano esecutivo di gestione quando hanno una correlazione diretta con spese iscritte a bilancio; in tal caso è possibile osservare anche indicatori veri e propri.

In nessun caso però tali indicatori vanno a costituire un vero e proprio sistema di valutazione della politica di sicurezza messa in campo a livello locale dalla singola amministrazione comunale.

## **La valutazione delle politiche di sicurezza messe in atto dalla polizia municipale: una proposta**

A questo punto, dopo aver analizzato sommariamente quanto avviene nei vari paesi, cerchiamo di formulare una sintetica proposta di un sistema di valutazione delle politiche della sicurezza messe in atto dalla polizia municipale, sistema di valutazione che dovrebbe fare carico alle Regioni, ma che può essere adottato autonomamente da qualsiasi Amministrazione Comunale.

L'utilizzo di un sistema di valutazione può essere una grande occasione, sia per le Regioni, che in questo modo sono in grado di dirigere in maniera più precisa i loro finanziamenti, premiando

<sup>16</sup> su questo vedere, per esempio, la relazione della Regione Toscana sullo stato della sicurezza

<sup>17</sup> vale quando già detto prima: il trend di diminuzione dei reati denunciati non deve far concludere che i reati stanno diminuendo, ma semplicemente che le denunce stanno diminuendo, il che potrebbe anche significare che le persone si sono stancati di denunciarli

quelle situazioni che sono effettivamente efficaci riguardo alle condizioni oggettive della sicurezza, sia per i comandi della polizia municipale, in quanto la valutazione li aiuterà a raggiungere una maggiore efficienza.

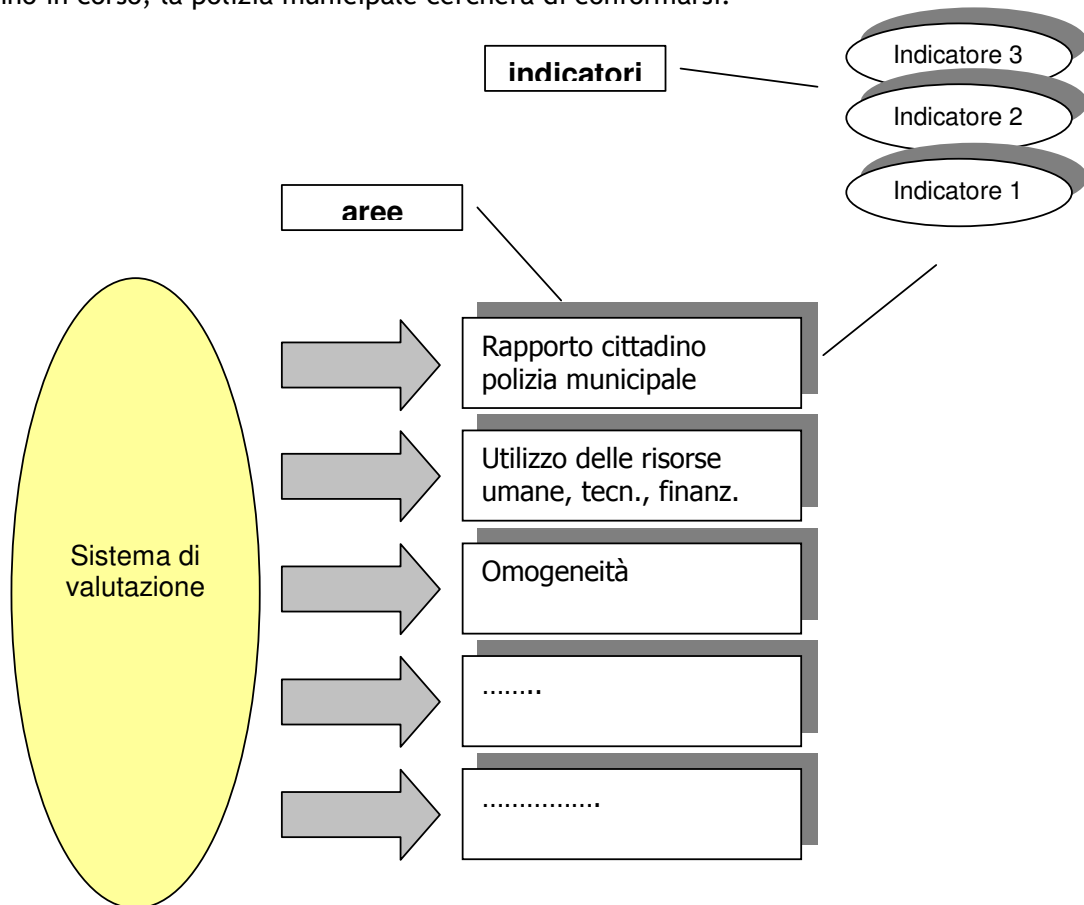
Inoltre, se i parametri verranno scelti in un dato modo, sarà possibile, grazie al sistema di valutazione, raggiungere una omogeneità altrimenti impossibile.

Una delle problematiche che il sistema di valutazione deve necessariamente prendere in esame è che la polizia municipale, pur essendo un organo nettamente distinto dalle forze di polizia dello stato, sia per organizzazione, che per funzioni, ha molte aree di intervento in comune con le altre forze di polizia; conseguentemente, sarà opportuno utilizzare indicatori relativi a tematiche trattate in via esclusiva dalla polizia municipale, oppure specificare, quando si tratti di misurazioni provenienti da feedback, che si desidera conoscere l'effetto sull'indicatore indotto dalla sola polizia municipale.

D'altra parte se il sistema non prende atto di questa eterogeneità e contemporaneamente della commistione di funzioni con le forze di polizia dello stato, si rischia di non poter separare gli effetti indotti dall'azione della polizia municipale rispetto a quelli indotti da altre forze di polizia.

Si dovranno quindi privilegiare, ai fini della valutazione della riuscita delle politiche di sicurezza tramite le attività poste in campo dalla polizia municipale, alcuni aspetti pregnanti; quella che può sembrare una limitazione, può per altri versi divenire una opportunità di crescita, visto che la valutazione migliorerà proprio gli aspetti più specifici della polizia municipale.

Il sistema dovrà prevedere innanzitutto alcune aree, nelle quali i singoli indicatori saranno raggruppati; per ogni indicatore dovrà quindi essere fornito un valore di riferimento al quale, nell'anno in corso, la polizia municipale cercherà di conformarsi.



A fine anno, i migliori risultati raggiunti potranno essere utilizzati come valori di riferimento per l'anno successivo.

Qualora il sistema di valutazione venga adottato da una Regione, avrà il pregio di uniformare le azioni della polizia municipale su tutto il territorio regionale; resterà salva la possibilità, per le singole Amministrazioni Comunali, di *integrare gli indicatori regionali con indicatori locali*, in modo da adattare il sistema alle singole particolarità e raffinare le politiche della sicurezza a livello locale.

Sia a livello regionale che a livello comunale, una politica consisterà nel fissare determinati valori attesi per i vari indicatori, integrandoli con altri che si ritengano opportuni.

Si propongono pertanto di seguito alcune aree ed indicatori, partendo dal concetto che le aree del sistema di valutazione dovrebbero coinvolgere almeno i profili dell'efficienza (e dunque dell'uso delle risorse rispetto agli obiettivi), del rapporto con l'utenza (riguardo anche ad un'ottica di customer-satisfaction e di aumento della sicurezza soggettiva), dell'efficacia (aumento della sicurezza oggettiva), dell'omogeneità.

<b>Sistema di valutazione</b>					
	Indicatore (i valori assoluti si intendono annui)	Valore di riferimento per l'anno in corso	Valore raggiunto	Miglior valore nell'anno di riferimento	Note
<b>Area rapporto cittadino/polizia municipale</b>					
A1	Percentuale di cittadini soddisfatti del servizio di risposta della polizia municipale				
A2	Percentuale di cittadini soddisfatti del tempo di arrivo della polizia municipale su evento urgente (esempio: sinistro stradale)				
A3	Percentuale di coinvolti in sinistro stradale soddisfatti del servizio della polizia municipale				
A4	Percentuale di residenti che si considerano "sicuri" grazie al servizio effettuato dalla polizia municipale nell'area durante la notte				L'indicatore misura la sicurezza "soggettiva"
A5	Percentuale di residenti che si considerano "sicuri" grazie al servizio effettuato dalla polizia municipale nell'area durante il giorno				L'indicatore misura la sicurezza "soggettiva"
A6	Numero di lamentele riguardo al comportamento per agente / ufficiale				
A7	Numero di lamentele di cui sopra risultate vere				
A8	Spesa annua per comunicazione / informazione per cittadino residente				
<b>Area utilizzazione delle risorse umane, tecnologiche, finanziarie</b>					
B1	Numero di giorni persi per malattia per agente / ufficiale				
B2	Livello di informatizzazione in numero di pc per agente / ufficiale				
B3	Livello di motorizzazione in mezzi per agente / ufficiale				
B4	Ore di formazione per agente / ufficiale				
B5	Ore di informazione per agente / ufficiale				
B6	Ammontare di PEG parte spesa gestito per agente / ufficiale				
B7	Ammontare di PEG parte entrata gestito per agente / ufficiale				
B8	Ammontare dei proventi per sanzioni amministrative				
<b>Aumento della sicurezza oggettiva</b>					
C1	Riduzione degli eventi di micro-criminalità rispetto all'anno precedente				L'indicatore misura la sicurezza "oggettiva"
C2	Riduzione degli atti di vandalismo rispetto all'anno precedente				L'indicatore misura la sicurezza "oggettiva"
C3	Numero di verbali elevati nell'anno				

	per agente / ufficiale				
C4	Numero di verbali elevati rispetto al numero dei controlli effettuati				L'indicatore può ripetersi per varie tematiche (c.d.s, commercio, ecc.)
<b>Omogeneità</b>					
D1	Percentuale di modulistica di servizio conforme ai modelli regionali				
D2	Percentuale di procedure standardizzate				
D3	Percentuale di procedure informatizzate				

(N.B.: Nell'esempio non vengono forniti i valori di riferimento; eventualmente consultare gli esempi stranieri già citati per analoghi valori. I valori reali dovrebbero essere rilevati direttamente. I valori si riferiscono ad un anno.)

La strutturazione degli indicatori dovrebbe infine avere un forte collegamento con un sistema di gestione delle relazioni con il cittadino/cliente (CRM - customer relationship management); in questo modo i dati di feedback potranno essere utilizzati sia per il calcolo del valore dell'indicatore, che per trattare il singolo rapporto.