

IL PROGETTO INTEGRATO DI SICUREZZA CITTADINA DI SAN CASCIANO IN VAL DI PESA

Progetti integrati di
sicurezza cittadina:
esperienze a
confronto

PREMESSA

L'esperienza del progetto integrato di sicurezza cittadina di San Casciano in Val di Pesa è stata condotta per diversi anni, progressivamente ampliandone il campo applicativo; il progetto, oltre ad usufruire costantemente dei finanziamenti della Regione Toscana nell'ambito della legge regionale 16 agosto 2001, n. 38, recante "Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana", ha ricevuto nell'anno 2004 un premio speciale di Euro 23.000=, da parte della stessa Regione, come uno dei tre migliori progetti integrati della Toscana.

I risultati raggiunti sono stati testimoniati, oltre che dal cospicuo premio anzidetto, dall'apprezzamento ricevuto da parte dei mezzi di informazione (quotidiani locali e nazionali) e dei Cittadini singoli ed associati (associazioni culturali, gruppi sportivi, strutture sanitarie, associazioni di categoria, organizzazioni no-profit).

Nel presente intervento, dopo aver definito cosa si intenda per "sicurezza cittadina", verrà analizzato il progetto integrato messo in atto, i cui punti essenziali sono:

- concetto *allargato* di sicurezza;
- *stretta integrazione* delle varie misure con *referente unico* la Polizia Municipale;
- forte *bilanciamento fra* misure preventive, di controllo e repressive;
- utilizzo, in modo originale, del modello "*polizia di prossimità*";
- massicci investimenti in *comunicazione*;

focalizzandosi su alcuni punti peculiari.

CHE COSA È LA SICUREZZA ?

Il concetto di "sicurezza" è un concetto veramente complesso nel quale rientrano sia elementi oggettivi che soggettivi, provenienti da versanti diversi.

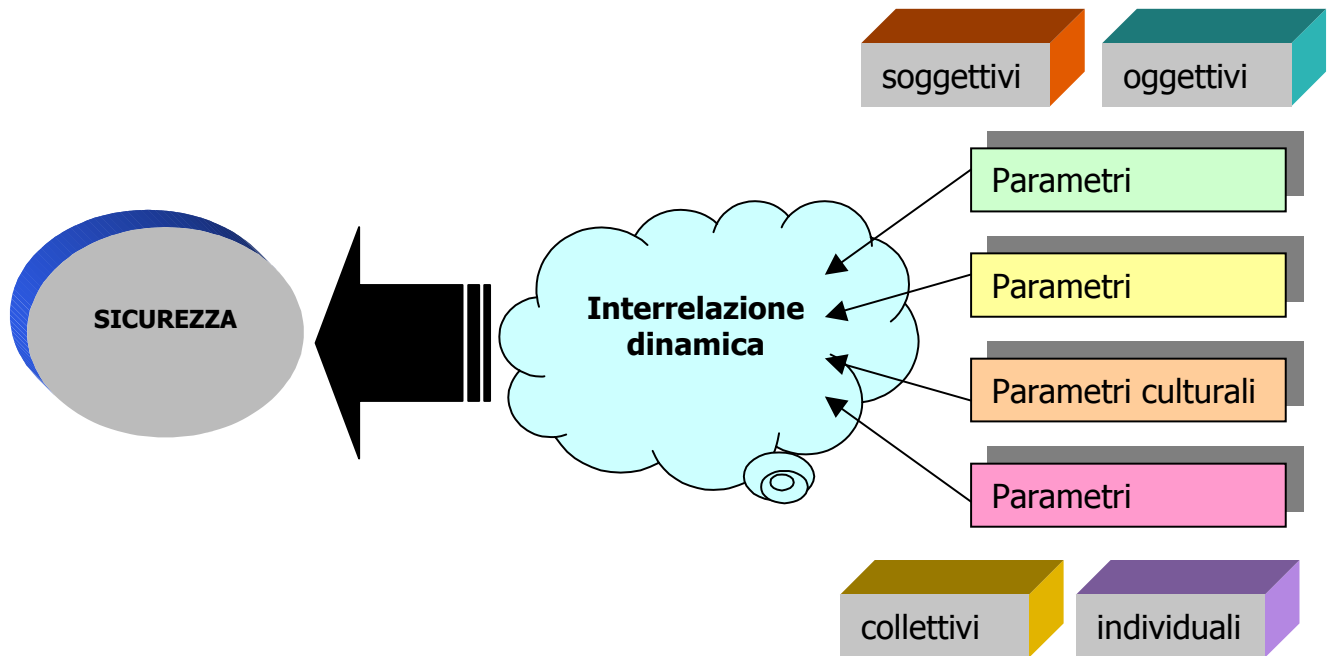
Tentandone una definizione, per sicurezza possiamo intendere il risultato dell'interrelazione dinamica di una serie di parametri che possono essere *sia oggettivi che soggettivi, tanto individuali quanto collettivi*, di tipo *sociologico, psicologico, culturale ed economico*, risultato che porta il Cittadino ad una concreta percezione che viene poi convertita in istanze verso i livelli di governo preposti alle politiche che possano influirvi o che il Cittadino ritiene che possano influirvi. Utilizzando invece una definizione più pragmatica e meno teorica, una definizione dal punto di vista del cliente dei nostri servizi, possiamo dire che per "sicurezza" la maggior parte delle persone intende il *poter muoversi o permanere su un territorio*, non solo senza che possa accadere qualcosa di spiacevole a se stessi, ai propri

Sergio Bedessi

www.poliziamunicipale.toscana.it

Sicurezza: concetto complesso

cari, ai propri beni, ma senza avere neanche la sensazione che qualcosa potrebbe, prima o poi, accadere.



Quindi, se vogliamo, la *sicurezza non è tanto uno stato di fatto oggettivo*, quanto una sensazione (che nasce chiaramente anche da situazioni oggettive, ma non solamente da queste).

Appare chiaro da ambedue le definizioni, quella teorica e quella pragmatica, che il raggiungimento della sicurezza, comunque la si voglia intendere, si può avere solamente grazie agli effetti di *politiche con una forte integrazione dei vari apporti*, politiche che contemplino una stretta sinergia fra i vari settori che vi partecipano ed una reale applicazione del principio di sussidiarietà, tanto verticale quanto orizzontale.

Inoltre, in considerazione che alcuni parametri che contribuiscono alla sicurezza sono *psicologici*, le politiche sulla sicurezza, per avere davvero successo, *devono essere messe a conoscenza dei Cittadini*; in altri termini non serve a niente effettuare investimenti in valide politiche di sicurezza se poi non le si fanno conoscere agli utenti.

LE DIFFICOLTÀ

Deve essere rilevato come i Comuni più piccoli incontrino notevoli difficoltà nell'attuazione delle politiche integrate di sicurezza, per varie ragioni, fra le quali:

- gli investimenti in alcune tematiche correlate alla sicurezza hanno dei costi fissi, più difficilmente affrontabili da parte dei piccoli e medi Comuni rispetto a quanto possono fare i grandi Comuni (1);
- i piccoli e medi Comuni hanno una maggiore difficoltà nell'integrazione territoriale delle politiche di sicurezza, difficoltà dovuta da una parte, al fatto che le attività coordinate dal governo centrale tendono a concentrarsi sulle aree maggiormente urbanizzate ed in particolare nel capoluogo di provincia (ove ha sede l'Ufficio Territoriale del Governo – ex Prefettura e dove hanno sede le strutture di coordina-

(1) Solo per fare un esempio: gli investimenti in materiale di comunicazione come il materiale a stampa hanno dei costi fissi (costi di impianto), indipendenti dal numero dei pezzi stampati. Sono quindi più facilmente affrontabili da parte dei Comuni medio-grandi. In questo caso può tornare utile esternalizzare alcune funzioni. Sull'argomento dell'esternalizzazione nell'ambito della Polizia Municipale, cfr.: S. Bedessi, *Polizia Municipale e Outsourcing: la valutazione di convenienza*, Il Vigile Urbano 5-/2003, Maggioli Editore

- mento delle Forze di Polizia dello Stato), dall'altra alla possibile diversità di approccio dei Comuni contermini, che dovrebbero invece, se non altro per un risparmio di scala, riuscire a produrre progetti su scala sovracomunale;
- non è raro riscontrare una impreparazione culturale degli stessi addetti ai lavori, che specialmente nei piccoli Comuni tendono a disconoscere l'importanza delle politiche integrate di sicurezza, ritenendole appannaggio dei grandi Comuni, o possibili solamente in questi, privilegiando un approccio estemporaneo rispetto ad un approccio progettuale;
- infine si assiste sovente, nei piccoli Comuni, ad un certa debolezza amministrativa nel settore della sicurezza, unita ad una sottovalutazione dell'importanza politica della tematica, sottovalutazione che porta, anche a livello di bilancio, a previsioni finanziarie molte volte ridicole.

Un'ulteriore difficoltà che i piccoli e medi Comuni incontrano è che le strutture delle loro Polizie Municipali sono talvolta così piccole da non avere risorse umane (o da non averle abbastanza qualificate) da impiegare nell'attività di progettazione delle politiche integrate di sicurezza; le politiche integrate di sicurezza cittadina infatti non si possono improvvisare: ogni attività deve essere programmata nell'ambito di un vero e proprio progetto.

IL RAPPORTO FRA SICUREZZA E QUALITÀ AMBIENTALE

Una componente fondamentale della sensazione di sicurezza che ognuno di noi ha è senza dubbio costituita dalla *qualità dell'ambiente in cui viviamo e nel quale siamo immersi*, e dalla qualità dei rapporti di fiducia e di collaborazione che intratteniamo con gli altri componenti la nostra comunità di riferimento, rapporti che caratterizzano il nostro vivere quotidiano.

E' innegabile come i soli interventi di carattere repressivo, o di controllo (2), non siano più in grado di eliminare o ridurre la sensazione di diffusa insicurezza e debbano pertanto essere utilizzate attività che equilibrino gli interventi strettamente di controllo o repressivi, senza dubbio necessari, con altri, tesi ad incidere direttamente sui fattori che concorrono a costituire la sensazione di sicurezza.

La qualità ambientale è certamente uno dei fattori più importanti, un fattore mancando il quale le altre misure divengono inefficaci, almeno a lungo termine, come ognuno di noi può facilmente verificare; per *qualità ambientale* si intende la qualità dell'ambiente cittadino da un punto di vista esteriore, e dunque fattori molto banali, anche se non facilissimi ad ottenersi, come strade ben costruite, pulite ed illuminate (la notte), con arredi urbani in buono stato di manutenzione, con cabine telefoniche accessibili, con una segnaletica efficiente (3); la qualità ambientale oltre che costituire una base importante per la sensazione di sicurezza, consente agli stessi operatori di polizia di tenere sotto controllo più facilmente il territorio, individuando prima le situazioni anomale.

Infine, secondo alcuni autori, la qualità ambientale, ed in genere la qualità costruttiva, architettonica ed urbanistica delle città, contribuirebbe al miglioramento sociale (4).

Un buon progetto integrato di sicurezza cittadina deve quindi prevedere:

- adeguate misure di risanamento delle realtà urbane degradate;
- misure di miglioramento delle zone nelle quali la sensazione di insicurezza è maggiormente diffusa;

(2) per esempio Parigi ha attualmente una marcata presenza di polizia nelle strade; tipicamente ogni 40 minuti una pattuglia transita in una strada, anche di periferia, grazie ad una organizzazione del pattugliamento abbastanza scientifica. Questo non toglie che Parigi non sia comunque la città più sicura del mondo, in quanto appunto, pur essendovi una massiccia attività di controllo, questa non è opportunamente miscelata con altre misure, fra le quale la qualità ambientale.

(3) quella che viene chiamata "qualità ambientale" è una delle componenti della qualità in genere; le altre componenti sono la qualità tecnica, la qualità relazionale, la qualità immagine, la qualità economica, la qualità organizzativa. Su questo cfr. S. Bedessi, *Strumenti di management per la polizia municipale*, Maggioli Editore, San Marino 2000, ed anche G. Negro, B. Sisio, *La qualità totale nella pubblica amministrazione*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano 1996

(4) E' nota la bella introduzione all'opera "Architettura pratica" di P. Carbonara, nella quale l'autore esplicitamente sostiene che le persone sarebbero migliori se l'ambiente nel quale vivono fosse costruito in modo migliore. (P. Carbonara, *Architettura Pratica*, Vol. I, Ed. UTET, Torino, 1977)

- una serie di indicazioni per le strutture tecniche comunali, indicazioni utili per la realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria (piccoli da un punto di vista economico, ma grandi riguardo agli effetti che hanno).

Questo ultimo punto si lega abbastanza naturalmente al fatto che la Polizia Municipale, specialmente nei piccoli e medi Comuni, è l'organo al quale il Cittadino si rivolge per qualsiasi necessità, è il recettore delle istanze dei Cittadini sul territorio, quali lampioni rotti, strade non illuminate, recinzioni di edifici pubblici danneggiate, e così via, è l'organo al quale viene segnalato tutto ciò che *costituisce un degrado e che può divenire elemento di coagulazione di futuri episodi illeciti*; purtroppo, se la Polizia Municipale, pur essendo il naturale recettore di queste istanze, non ha poi una reale capacità di attivazione delle strutture tecniche cui compete materialmente la risoluzione dei problemi segnalati, capacità di attivazione da prevedersi appunto all'interno di un piano integrato, il contributo alla sicurezza sarà nullo.

IL PROGETTO INTEGRATO: LE PREMESSE NECESSARIE

Per la stesura del progetto integrato di sicurezza cittadina, dopo aver focalizzato il concetto composito di sicurezza sopra detto, e tenendo conto dell'importanza della qualità ambientale come base per interventi efficaci nel tempo e duraturi, si è proceduto ad una analisi dello stato di fatto, analisi che è partita da una serie di dati oggettivi, ottenuti sia tramite la Prefettura (dati statistici sulle denunce, suddivisi per categoria), sia tramite i servizi sociali (dati relativi alla tossicodipendenza, al disagio giovanile, alle situazioni sociali a rischio), ed infine utilizzando i dati già in possesso della stessa Polizia Municipale (dati raccolti sul territorio dalle segnalazioni avute ed organizzati in un data base).

In questa attività di analisi non è mai stato perso di vista il fatto che essendo la sicurezza un concetto complesso e composito, ove i parametri psicologici che contribuiscono alla sua definizione, con particolare riferimento a quelli individuali, non hanno certo meno importanza dei parametri più oggettivi e collettivi, si doveva concedere adeguata importanza ad una serie di dati meno ufficiali, ma altrettanto reali di quelli e sempre avendo presente che le segnalazioni inerenti la qualità ambientale erano altrettanto importanti dei dati statistici provenienti dagli organi di Polizia dello Stato (5).

Inoltre, già nella fase di analisi è stata posta attenzione ad altri due fattori, molto importanti e purtroppo sovente tralasciati nel campo della sicurezza pubblica, almeno per quanto concerne le amministrazioni locali:

- la fase della *comunicazione pubblica* del progetto integrato, da attuarsi con un marketing-mix adeguato;
- la fase della *valutazione dei risultati conseguiti* tramite una apposita struttura ed una precisa metodologia.

Un altro elemento importante per l'intero progetto è stato il *coinvolgimento attivo di tutti gli attori interessati*, istituzioni, rappresentanze politiche, operatori pubblici e privati Cittadini, coinvolgimento oltremodo necessario visto che alcuni dei parametri che contribuiscono alla definizione di sicurezza sono di tipo sociologico.

Infine, porsi come obiettivo il raggiungimento della sicurezza dei propri Cittadini, utilizzando un progetto integrato, presupponeva una gestione consapevole di tutte le tematiche che potevano essere influenti, con investimenti importanti in svariati campi e con il doveroso conferimento alla Polizia Municipale di un ruolo di coordinamento; la Giunta Comunale ha dunque delegato la Polizia Municipale alla stesura del progetto integrato, conferendo contemporaneamente a questa struttura i poteri necessari al coordinamento gestionale dell'intero progetto e prevedendo una specifica struttura per la valutazione dei risultati conseguiti.

(5) Per essere molto pratici: un dato statistico che indica la diminuzione dei reati denunciati non è necessariamente un indice di migliorata sicurezza, almeno nell'accezione da noi definita. Il dato statistico può essere in diminuzione perché le persone, pur aumentando i reati, li denunciano meno, oppure perché vi sono meno reati (così come definiti dal codice penale), ma più episodi che pur non essendo reati forniscono una sensazione di insicurezza latente.

Purtroppo molte amministrazioni pubbliche locali, pur lavorando attivamente al raggiungimento della sicurezza dei propri Cittadini, in settori svariati, investendo risorse economiche importanti, non hanno una vera e propria gestione consapevole della problematica; gli interventi, anche se costosi, quando non sono inseriti in un progetto integrato, risultano meno efficaci, e tendono alle lunghe a perdere il loro effetto.

La mancanza di una struttura incaricata di seguire il progetto porta inevitabilmente alla perdita di un effettivo e reale controllo sulle attività messe in campo, controllo che consenta un eventuale redirezionamento delle politiche per la sicurezza; infine, quasi mai le amministrazioni locali ricercano un sincero feed-back dei Cittadini, necessario se si vuole realmente migliorare le proprie politiche.

L'ultimo punto importante utilizzato come premessa dell'intero progetto integrato, e strettamente connesso all'evoluzione sociale in corso, è che i modelli di polizia derivanti dalla polizia di sicurezza sono divenuti, per certi versi, desueti; per determinate tematiche il modello "polizia di sicurezza" di derivazione ottocentesca, e che ha nel T.U.L.P.S. la cornice normativa, non può più essere utilizzato efficacemente come risposta alla diffusa esigenza di sicurezza, così come definita sopra.

Si dovevano quindi ricercare ed applicare, anche in modo originale, nuovi modelli di polizia, che avrebbero dovuto migliorare il rapporto fra Cittadinanza e Polizia Municipale.

I PUNTI CHIAVE DEL PROGETTO INTEGRATO

A seguito dell'analisi effettuata, tenendo conto le premesse di cui sopra, sono stati individuati una serie di *punti chiave da inserire nel progetto integrato*, punti chiave prescelti anche sulla base delle indicazioni contenute nella legislazione regionale; in particolare i punti chiave che sarebbero stati sviluppati poi nel vero e proprio progetto, sono stati i seguenti:

- interventi volti ad *incrementare la presenza e la vigilanza sul territorio*, anche mediante estensione dei turni di servizio, da parte della Polizia Municipale, in funzione di prevenzione dei comportamenti illeciti, di assicurazione sociale, di aiuto alle persone in difficoltà e di tempestiva attivazione dei servizi degli enti locali rivolti ai cittadini;
- interventi volti a *realizzare servizi di vigilanza davanti alle scuole o nei giardini pubblici*, effettuati da operatori sociali, educativi, o da associazioni del volontariato, in funzione di tutela, di assistenza e di assicurazione dei bambini, delle persone anziane, delle famiglie, ed in stretta collaborazione con la Polizia Municipale;
- interventi di *installazione di colonnine di soccorso*, o di altri strumenti tecnici con finalità simili, in spazi pubblici;
- interventi di *installazione di strumenti di videosorveglianza* di spazi pubblici, aree a rischio, monumenti o altre zone pregevoli;
- interventi di *acquisizione di dotazioni tecniche e strumentali*, per il miglioramento di modelli operativi di *polizia locale di prossimità*;
- interventi di *acquisizione di dotazioni tecniche e strumentali per il controllo automatico della viabilità*, utili per svincolare la Polizia Municipale da funzioni di mero controllo di viabilità, al fine di poterla indirizzare su attività più utili dal punto di vista della sicurezza integrata;
- interventi di *esternalizzazione di funzioni non strategiche* già svolte dalla Polizia Municipale, in modo da riguadagnare a quest'ultima tempo e risorse per potersi dedicare maggiormente alle attività richieste dal progetto di sicurezza integrata;
- interventi per *l'attivazione di nuove iniziative di educazione alla legalità e di miglioramento delle attività di educazione alla sicurezza stradale* già in corso;
- interventi di *prevenzione delle cause sociali dei comportamenti di bullismo giovanile e di prevenzione dei rischi di coinvolgimento in attività criminose* degli autori di tali comportamenti;
- interventi di *prevenzione delle cause sociali e delle loro conseguenze sui minori, dei fenomeni di abuso o di abbandono*;
- interventi di *prevenzione delle cause sociali della tossicodipendenza* e di prevenzione dei rischi di vittimizzazione o di coinvolgimento in attività criminose dei soggetti tossicodipendenti;
- interventi volti ad *incrementare la presenza, la qualità e la frequenza degli interventi di assistenti sociali* sul territorio, con capacità di tempestiva attivazione dei servizi preposti e degli enti locali;
- interventi volti a *promuovere la crescita delle relazioni personali e di gruppo e lo sviluppo del vivere in comunità*, in funzione di prevenzione e mediazione di conflitti sociali e culturali in essere o potenziali.

Dopo essere stati quindi accuratamente individuati gli specifici interventi, è stato provveduto allo stanziamento necessario (Euro 250.000= in dieci anni), stanziamento che può considerarsi notevole, se ragguagliato a realtà consimili, e tenuto conto che il Comune di San Casciano è un Comune di 16.000 abitanti, con un Corpo Polizia Municipale composto da 13 addetti; è stato quindi stilato il progetto integrato, costituito da un documento di oltre 50 pagine, che prevedeva, in estrema sintesi, ed opportunamente giustificati, i seguenti interventi, precisando per ognuno di essi gli importi finanziari necessari, le modalità attuative, i parametri di valutazione:

- organizzazione di un servizio notturno della Polizia Municipale denominato "Estate Sicura" relativamente ai mesi da giugno a settembre, con pagamento a forfait degli operatori;
- convenzione con due associazioni del volontariato per interventi di controllo e assicurazione nelle aree vicine alle scuole ed ai giardini pubblici;
- installazione di colonnina di soccorso sulla piazza principale del capoluogo, in prossimità delle mura cittadine;
- realizzazione di un sistema di videosorveglianza sia dei monumenti che degli spazi pubblici a rischio, con controllo dell'accesso al centro storico e all'area pedonale;
- installazione di un varco automatico per l'accesso alla zona a traffico limitato;
- potenziamento del servizio operatori di strada per promuovere la crescita delle relazioni personali e di gruppo e lo sviluppo del vivere in comunità e prevenire le cause sociali della tossicodipendenza;
- potenziamento del servizio di assistenti sociali per le stesse necessità di cui sopra e per risolvere problemi di disagio sociale e psicologico più specifici;
- miglioramento della campagna di educazione alla sicurezza stradale nelle scuole elementari e medie inferiori con ampliamento alla tematica del patentino per i ciclomotori ed un ampliamento territoriale anche alle scuole di altri Comuni con studenti provenienti dal territorio di San Casciano;
- inizio di una campagna di educazione alla legalità con interventi nelle scuole elementari e medie inferiori;
- corso di formazione specifico per gli operatori della Polizia Municipale in modo da far acquisire loro capacità relazionali specifiche per il miglioramento del modello "polizia di prossimità";
- corso di formazione specifico per gli operatori della Polizia Municipale che effettuano corsi di educazione alla sicurezza stradale, in modo da far loro acquisire maggiori capacità didattiche;
- acquisto di materiali didattici e promozionali per le campagne di educazione alla sicurezza stradale;
- ristrutturazione completa della centrale operativa della Polizia Municipale, sia per la parte radio, con installazione di sistema GPS con individuazione cartografica immediata delle pattuglie sul territorio, schedatura degli interventi e sistema di gestione degli stessi, sia per la parte telefonica, con registrazione in fonìa e del numero delle chiamate in arrivo, sempre con schedatura degli interventi assegnati alle pattuglie;
- acquisto di pc portatile e GPS per la stazione mobile (già acquistata, insieme ad una seconda, in base ad un precedente progetto in collaborazione con i Comuni di Impruneta, Barberino Val d'Elsa, Tavarnelle Val di Pesa), quali attrezzature per l'ulteriore miglioramento del servizio "polizia di prossimità";
- organizzazione di una campagna di comunicazione pubblica che pubblicizzasse l'interno progetto integrato di sicurezza cittadina, con azioni di informazione, di richiamo, di marketing, con la presenza a manifestazioni specifiche.

UNA STRUTTURA DI COORDINAMENTO

Al fine di coordinare gli interventi, nonché valutare a posteriori l'efficienza e l'efficacia degli interventi, è stata poi costituita una specifica struttura, composta dal responsabile dei servizi sociali del Comune e da un rappresentante del Comando Polizia Municipale; tale struttura aveva il compito di:

- produrre un planning delle attività, basato su una BSC (balanced scorecard) un metodo un po' innovativo per le strutture pubbliche, specialmente quelle di polizia, ma sicuramente efficace;
- seguire l'iter del progetto in modo pluriennale, basandosi sulla BSC predisposta;

- predisporre la modulistica di feed-back su campioni di Cittadini scelti nelle varie frazioni;
- redirezionare, riprogettandoli se necessario, i micro-interventi, in modo da ottimizzare le azioni di intervento.

Va qui specificato che la BSC(6) è un metodo specifico grazie al quale si possono affrontare altri aspetti importanti per la calibrazione del progetto, per l'organizzazione dello stesso e per il suo miglioramento globale, quali:

- l'ottica dei processi interni (gli appartenenti alla Polizia Municipale e quelli dei Servizi Socio-Culturali producono una performance che deve essere vista nel quadro di processi lavorativi, in quanto lavorano immersi in un contesto relazionale);
- la percezione che i Cittadini (che sono poi i clienti della azienda pubblica) hanno della struttura comunale e delle varie componenti;
- il miglioramento che l'organizzazione può conseguire lavorando sulle risorse: umane (con la formazione) e tecnologiche (con il rinnovamento).

In via generale la BSC è un performance management system e contemporaneamente un metodo grazie al quale l'intera organizzazione può valutare il proprio approccio strategico, determinando se è correttamente descritto il modo in cui saranno raggiunti gli obiettivi prefissati; può essere utile nel caso dei progetti integrati per la sicurezza cittadina, in quanto risulta un approccio bilanciato alla misurazione della performance dei componenti il Corpo Polizia Municipale, con una visione completa sulla organizzazione della stessa, utilizzando le seguenti quattro prospettive:

- prospettiva della Amministrazione Comunale;
- prospettiva del Cittadino-cliente;
- prospettiva dei processi interni;
- prospettiva dell'innovazione e dell'apprendimento.

E' da osservare che le prime due prospettive sono necessarie per comprendere il rapporto fra Polizia Municipale ed esterno, mentre le altre due aiutano a capire i rapporti interni della struttura.

LA VERIFICA DEI RISULTATI

Già all'interno del progetto integrato è stata prevista la verifica dei risultati, o meglio, la valutazione delle attività del progetto, come strumento necessario per comprendere se gli obiettivi preposti sono stati raggiunti e per migliorare il progetto stesso.

La valutazione(7) è infatti 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 la società che rappresentano e amministrano* (8).

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 degli organi decisionali, la responsabilità dei dirigenti, la soddisfazione degli utenti.

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.

- (6) Questo metodo è utilizzato maggiormente all'estero; su questo tema cfr. *Un'introduzione al metodo della balanced scorecard come strumento di gestione dell'attività della Polizia Municipale*, Il Vigile Urbano 10-/2002, Maggioli Editore, ed inoltre Kaplan RS and Norton DP., *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review, January-February 1996 pp75-85, che presenta l'idea di Kaplan and Norton's su come la balanced scorecard può essere utilizzata come un sistema di gestione strategica
- (7) Per una trattazione approfondita dell'argomento della valutazione, vedere: A. Lippi, *Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani*, Giappichelli Editore, Torino 2001
- (8) A. Lippi, *Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani*, Giappichelli Editore, Torino 2001

Purtroppo, 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(9).

La valutazione è stata basata su una serie di indicatori oggettivi, fra i quali:

- confronto del numero delle denunce per reati contro il patrimonio prima e dopo l'attuazione del progetto;
- confronto del numero delle denunce o segnalazioni episodi di vandalismo o danneggiamenti prima e dopo l'attuazione del progetto;
- numero delle segnalazioni ricevute dalla Polizia Municipale per episodi di bullismo, prima e dopo l'attuazione del progetto;
- per reati contro il patrimonio prima e dopo l'attuazione del progetto;

nonché su un feed-back di un campione di Cittadini, feed-back da ottenersi tramite uno specifico modulo, opportunamente predisposto per ottenere anche le indicazioni di miglioramento dalla parte del cliente.

(9) su questo confronta: "S. Bedessi, Un sistema di performance management per la polizia municipale, Il Vigile Urbano n. 10/2000, Maggioli Editore 2000

L'ATTIVITÀ DI COMUNICAZIONE PUBBLICA

Una parte molto importante del progetto integrato di sicurezza cittadina è stata la comunicazione pubblica, sia delle attività in corso, che dei risultati conseguiti; comunicazione che è stata attuata tramite una serie di canali, più o meno classici:

- sito internet;
- mensile del Comune;
- depliant illustrativi delle varie attività;

ma anche abbastanza innovativi, come:

- inserti pubblicitari presso i cinema locali;
- illustrazione delle attività previste nel piano integrato di sicurezza cittadina all'interno di un apposito stand allestito alla mostra "Dire & Fare" di ANCI Toscana.

Nell'utilizzo dei materiali di comunicazione si è cercato di essere il più possibile innovativi, modulando forme di comunicazione utilizzate nel marketing privato, in modo da suscitare un concreto interesse per le attività previste nel piano integrato di sicurezza cittadina.



Cortesia: Linea & McKenzie

LA POLIZIA DI PROSSIMITÀ COME CARDINE DEL PROGETTO INTEGRATO

Il cardine del rapporto con il Cittadino è stato il modello di polizia di prossimità, opportunamente rivisitato per la specifica realtà locale; sappiamo tutti che molte agenzie di sicurezza dei vari paesi del mondo, sia a livello statale che a livello locale, hanno ormai attivato il modello "polizia di prossimità" come risposta concreta ed esaustiva alle esigenze di sicurezza.

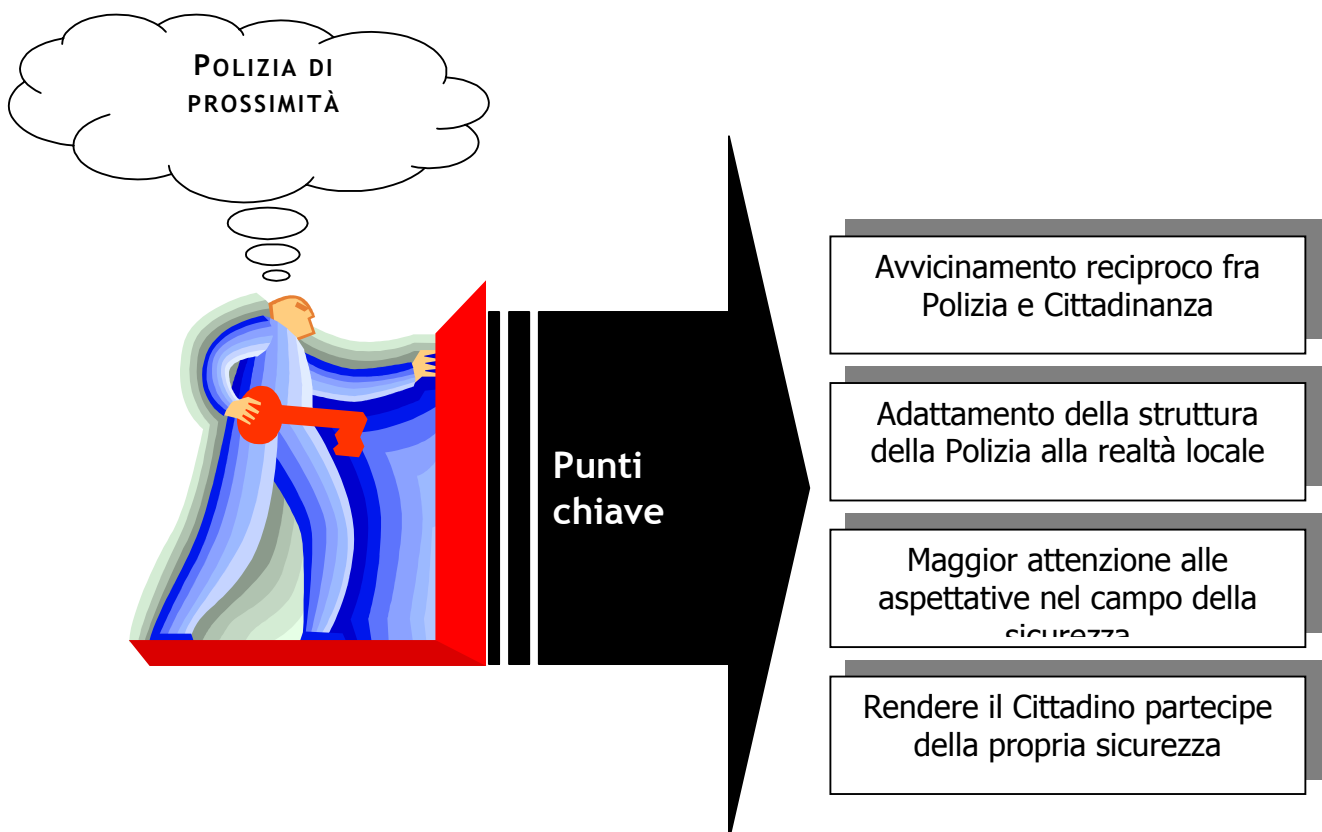
Le caratteristiche di base della cosiddetta "polizia di prossimità", derivabili dalle molteplici esperienze in corso attualmente, e con particolare riferimento ai modelli italiani, sembrano essere, in sintesi, quelle sotto riportate, anche se va detto che esiste una notevole variabilità da Comune a Comune.

L'approccio "polizia di prossimità" (o come viene chiamato in alcuni Comuni, "vigile di quartiere") è totalmente opposto rispetto al classico approccio della polizia di sicurezza, approccio derivante da un modello di stato capace di esprimere solamente politiche strettamente regolative; in qualche modo il modello "polizia di prossimità" rappresenta una evoluzione del concetto stesso di polizia: *da una politica essenzialmente regolativa, si passa ad una politica di tipo erogativo.*

Da una azione di controllo del mero rispetto delle regole, alla erogazione di un servizio che fornisce sicurezza in tutte le sue accezioni e che vede il rapporto interlocutorio con il Cittadino come il cardine sul quale fondare le attività.

Con l'adozione di questo modello, nell'ambito del piano integrato di sicurezza cittadina, si è inteso quindi ottenere:

- un avvicinamento reciproco fra Polizia e Cittadinanza;
- un adattamento della struttura delle forze di polizia alle esigenze della comunità;
- una maggiore attenzione alle aspettative nel campo della sicurezza;
- rendere il Cittadino partecipe della propria sicurezza.



Possiamo ricordare come segue i punti chiave della "polizia di prossimità":

- applicazione del *principio di sussidiarietà anche nel campo della sicurezza*. Senza dubbio dobbiamo concordare sul fatto che, anche nel campo della sicurezza, come già avviene in tutti gli altri, in base al principio di sussidiarietà, il livello di governo che deve intervenire, sia nella fase del decision-making, quanto in quella operativa, è quello che si trova più vicino alla problematica da risolvere, e dunque *l'intervento primario nel campo della sicurezza deve essere del Comune tramite la Polizia Municipale*.
- *Visibilità significa aumentare la sicurezza*. La sensazione di sicurezza vive di due dimensioni: oggettiva e soggettiva, e quella soggettiva risulta molte volte preponderante. Qualsiasi modello di "polizia di prossimità" deve prevedere la *massima visibilità delle strutture di polizia sul territorio*, e nel nostro caso, la massima visibilità degli uomini, dei mezzi e delle strutture della Polizia Municipale sul territorio comunale di riferimento.
- *Sinergia con le altre agenzie di repressione e con le altre strutture pubbliche*. Non è possibile alcuna seria politica sulla sicurezza se non vi è una forte sinergia fra agenzie che si occupano delle stesse problematiche, anche se con tagli diversi. Inoltre vi deve essere la certezza pressoché matematica, che le problematiche segnalate dalla Polizia Municipale e la cui risoluzione fa carico ad altri uffici pubblici, vengano risolte al più presto. Su questo si basa sia la credibilità della Polizia Municipale che detiene il rapporto con la Cittadinanza sul territorio, sia l'efficacia della "polizia di prossimità" e l'effettivo raggiungimento dei livelli di sicurezza desiderati.
- *Dalla polizia giudiziaria alla proactive investigation*. Per troppo tempo la Polizia Municipale, come le Forze di Polizia dello Stato, si è mossa ed organizzata sul territorio con modelli desueti e legati ad una filosofia della polizia di sicurezza o, al massimo, della polizia giudiziaria. E' questo un prodotto del formalismo giuridico che ha prevalso sull'utilizzo di modelli comportamentali ed organizzativi più moderni; l'investigazione, se così vogliamo chiamare la comprensione delle problematiche che possono poi assumere una importanza giudiziaria, deve essere condotta più con le tecniche dell'indagine psicologica che con quelle della polizia giudiziaria, tentando di anticipare gli eventi comprendendo i fattori sociali che possono scatenarli, correggendoli e modificandoli, anziché intervenire sui risultati degli stessi.

Sicuramente il modello "polizia di prossimità" adottato nell'ambito del progetto integrato di sicurezza cittadina di San Casciano in Val di Pesa, ha alcune fondamentali differenze rispetto a quello messo in atto nei grandi Comuni, ma anche forti punti di contatto.

Riguardo alle differenze possiamo dire che non è stato posto l'accento sulle particolari modalità operative quali la suddivisione del territorio per quartieri o circoscrizioni, il servizio appiedato su itinerari fissi, la particolare connotazione degli operatori addetti a tale servizio (esempio: con cappello a scacchi), in quanto non possibili o non opportuni (esempio: un Comune come San Casciano in Val di Pesa non è certo suddividibile in quartieri). Altra differenza è che, visto che il rapporto con la Cittadinanza nel piccolo Comune è già oltremodo stretto, si doveva cercare di sfruttare il rapporto già esistente al meglio, rendendolo produttivo e facendolo assurgere al rango di vera e propria politica sulla sicurezza, tramutandolo in modalità operativa standard.

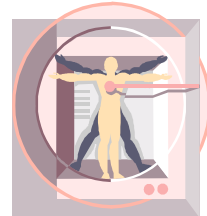
Il forte punto di contatto fra il modello di "polizia di prossimità" dei grandi Comuni e quello del Comune di San Casciano in Val di Pesa, è che al centro del modello vi è comunque il Cittadino, con tutte le proprie esigenze, e che lo scopo del lavoro della Polizia Municipale, come polizia di prossimità, non è tanto contrastare le attività illecite utilizzando gli strumenti approntati dall'ordinamento giuridico, quanto ottenere che i Cittadini sentano effettivamente di vivere, grazie all'apporto composto da una professionalità composita e non attenta al mero formalismo giuridico, in una comunità più sicura.

Modello
POLIZIA DI PROSSIMITÀ
adottato a
San Casciano in Val di Pesa

Costituzione struttura di coordinamento e di valutazione



Focus sul Cittadino anziché sul problema



Esternalizzazione del lavoro amministrativo



Reale capacità di attivazione di altre strutture pubbliche



Utilizzo del modello "proactive investigation"



Realizzazione di un vero e proprio piano di marketing



L'APPROCCIO AL CLIENTE COME FILOSOFIA DI INTERVENTO

Proseguendo il discorso introdotto a proposito del modello "polizia di prossimità", nell'ambito del progetto integrato si è cercato di seguire, ritenendolo produttivo anche nel ramo della sicurezza, un approccio al cliente.

Spieghiamo meglio questo concetto.

Stiamo vivendo in un momento in cui l'atteggiamento dei Cittadini rispetto ai servizi pubblici si è radicalmente modificato rispetto al passato: in passato la variabile vincente dei servizi pubblici era senz'altro il basso prezzo.

Possiamo dire che il concetto imperante era:

SERVIZIO PUBBLICO = POCO EFFICIENTE, POCO COSTOSO

In passato il Cittadino-cliente era disposto ad avere poca efficienza visto che pagava poco e questo tipo di approccio era dovuto anche al fatto che in effetti in passato la disponibilità economica diffusa era minore; questo trend era inoltre confortato in qualche modo da una legislazione che strutturava la pubblica amministrazione in una amministrazione per atti, anziché in una gestione per programmi corroborati da un controllo di gestione, e dunque vi era una scarsa tendenza, da parte delle stesse amministrazioni pubbliche, a fornire servizi veramente efficienti, così come non vi era lo stimolo, nel Cittadino, per richiederli.

Lo stesso accadeva per quanto riguarda la sicurezza.

I servizi forniti dalle varie agenzie (con questo termine vogliamo intendere tutti coloro che, in un modo o in un altro, si occupano di sicurezza) avevano un approccio da polizia di sicurezza, non risalivano alla radice delle problematiche, per individuarne la provenienza, ma semplicemente risolvevano il problema lì dove si manifestava.

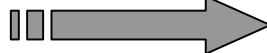
In definitiva il servizio era di scarsa qualità.

Oggi non è più così; il Cittadino esige una maggiore qualità dei servizi pubblici, nessuno escluso e dunque compresa la Polizia Municipale, quale organo responsabile della sicurezza a livello comunale, ed è disposto a pagare di più. Il concetto è divenuto

SERVIZIO PUBBLICO = HA UN COSTO, DEVE ESSERE DI QUALITÀ

Il rapporto con l'utenza si è pertanto sostanzialmente modificato e non può più essere inteso come il classico rapporto di somministrazione di un servizio dovuto, a fronte di un gettito fiscale non finalizzato a quel determinato servizio (in considerazione che le entrate nei bilanci pubblici non sono finalizzate alle uscite), ma deve essere inteso come un vero e proprio rapporto bilaterale del tipo cliente-fornitore, molto più simile al rapporto di una azienda con i propri clienti, ove i costi del servizio cominciano ad avere una forte influenza sul prezzo pagato dal Cittadino per quel servizio.

Rapporto
UTENTE - ENTE PUBBLICO



Rapporto
CLIENTE - FORNITORE

Nell'ambito delle politiche della sicurezza è stato pertanto necessario operare un vero e proprio salto di qualità, con misure di vario tipo, ed in particolare:

- da una parte la specializzazione molto spinta di alcune branche delle forze di polizia dello stato per combattere la grande criminalità o comunque la criminalità organizzata;
- dall'altra un diverso approccio per la piccola criminalità e per le situazioni limite fra lecito ed illecito.

Quest'ultima misura si è concretizzata appunto nel modello "polizia di prossimità" ormai adottato sia dalle forze di Polizia dello Stato che dalla Polizia Municipale, come avvicinamento tra Polizia e Cittadini, ma anche come adattamento dell'organizzazione della polizia alla realtà locale ed alle problematiche riscontrate sul territorio, come aumentata attenzione alle aspettative del Cittadino nel campo della sicurezza, ed infine come possibilità di *lavorare insieme al Cittadino stesso per aumentare la sicurezza della città, di renderlo materialmente partecipe nel raggiungimento della propria sicurezza oggettiva e soggettiva.*

CONCLUSIONE

L'esperienza del progetto integrato pluriennale di sicurezza cittadina di San Casciano in Val di Pesa è iniziata nell'anno 2003, dopo che negli anni precedenti erano stati condotti, peraltro con successo, progetti specifici, ma abbastanza settoriali.

Malgrado il poco tempo trascorso, rispetto all'inizio dell'attuazione del progetto integrato che, ripetiamo, è decennale, gli apprezzamenti non sono mancati, come detto in premessa; per il momento non possiamo altro che concludere che il raggiungimento della sicurezza ideale, quella che il Cittadino-cliente vorrebbe e che le Amministrazioni Comunali dovrebbero contribuire a dargli, non può essere altro che un mix di misure varie, alcune conoscitive e propedeutiche alla strutturazione dei modelli organizzativi, altre preventive e tendenti ad eliminare l'evolversi di determinati fenomeni, come ad esempio la tossicodipendenza, alla radice, prima che questi si innestino su situazioni di disagio, ed altre infine di controllo e repressive, che devono essere condotte comunque in un'ottica integrata e di omogeneità territoriale.

Non dobbiamo dimenticare che nell'ambito generale della sicurezza si inserisce anche la sicurezza stradale, in tutti i suoi aspetti, materia da sempre privilegiata da parte della Polizia Municipale.

Specialmente in questa materia non va disconosciuto che la repressione, purtroppo, è necessaria, se non altro perché è l'unico meccanismo che, avvalendosi del fenomeno della convalida sociale, è capace di indebolire effettivamente determinati comportamenti e provocarne il cambiamento; in ogni caso le azioni repressive funzionano se e solamente se accompagnate dalle altre misure.

La stesura e l'attuazione di un progetto integrato di sicurezza cittadina, se anche richiede notevole tempo e l'impiego di risorse, consente di gestire in modo organico la tematica della sicurezza e, qualora il progetto venga non solo attuato, ma continuamente verificato per procedere agli inevitabili aggiustamenti, di raggiungere un buon livello di sicurezza cittadina in tutte le sue accezioni, con sicuro beneficio per i Cittadini e per la stessa Polizia Municipale, e con inevitabile benefico ritorno d'immagine per l'Amministrazione Comunale.

BIBLIOGRAFIA

sull'organizzazione generale della polizia municipale:

- S. Bedessi, *Strumenti di management per la polizia municipale*, Maggioli Editore 2000
- S. Bedessi, *Polizia Municipale e Outsourcing: la valutazione di convenienza*, Il Vigile Urbano 5/2003, Maggioli Editore

a proposito della polizia di prossimità e degli approcci integrati alla sicurezza:

- M. Famigli, *Dal vigile di quartiere alla polizia di prossimità*, Il Vigile Urbano 2/2002 e R. Dall'Aglio, *Polizia municipale e "vigile di quartiere" nell'azione di prevenzione e sicurezza dei cittadini*, Il Vigile Urbano 5/2002
- F. Carrer, *La "polizia di prossimità" – Strumento operativo o formula inefficace*, intervento all'Inaugurazione dell'Anno Accademico 2000-2001 della Scuola di Perfezionamento per le Forze di Polizia del Ministero dell'Interno
- S. Bedessi, *Polizia di prossimità: un modello applicativo per i piccoli Comuni*, Il Vigile Urbano 2/2002
- M. Maguire, T. John, *Intelligence, Surveillance and Informants: Integrated Approaches*, Home Office Police Research Group
- S. Bedessi, *Crimini e opportunità: un ruolo per la polizia municipale nell'ambito della prevenzione*, Il Vigile Urbano 4/2003, Maggioli Editore

relativamente alla valutazione dei risultati, con particolare riferimento alla costruzione di una BSC:

- Kaplan RS and Norton DP, *The Balanced Scorecard - Measures that drive performance*, Harvard Business Review, 1992 Jan/Feb, pp71-79.
- Kaplan RS and Norton DP., *Putting the Balanced Scorecard to Work*, Harvard Business Review, September-October 1993. pp134-147 (Presenta una serie di casi sull'utilizzo della balanced scorecard. Documenta inoltre il processo di sviluppo di una balanced scorecard)
- Kaplan RS and Norton DP. *Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System*, Harvard Business Review, January-February 1996 pp75-85 (Presenta l'idea di Kaplan and Norton's su come la balanced scorecard può essere utilizzata come un sistema di gestione strategica)
- Howard Rohm, *Improve Public Sector With A Balanced Scorecard: Nine Steps to Success*, U.S. Foundation for Performance Measurement
- S. Bedessi, *Politiche sulla sicurezza: una proposta di metodo*, Il Vigile Urbano 2/2004, Maggioli Editore

CONTATTI

Per maggiori informazioni sugli argomenti trattati:

s.bedessi@poliziamunicipale.toscana.it