

Opera stampata con il contributo di



FONDAZIONE
CASSA DI RISPARMIO
IN BOLOGNA



FONDAZIONE DEL
MONTE
1473

Bononia University Press
Via Farini 37, 40124 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buonline.com
e-mail: info@buonline.com

© 2009 Bononia University Press
Tutti i diritti riservati

ISBN 88-7395-488-0

Impaginazione: Irene Sartini

Stampa: Editografica (Rastignano, Bologna)

Prima edizione: dicembre 2009

SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
CCXLVIII

DAVIDE BERTACCINI

LA POLITICA DI POLIZIA



Bononia University Press

A Odillo

PARTE PRIMA
MODERNITÀ POLIZIALE

CAPITOLO I

LE DIVERSE STORIE DELL'IDEA DI POLIZIA

1. Ricostruzioni storiche dell'invenzione poliziale

L'originaria configurazione della polizia moderna è stata oggetto, nel tempo, di due differenti tipologie di ricostruzione storica. Da una parte, infatti, va collocata la “storia istituzionale” dei corpi poliziali, imperniata sull'origine e sulle vicissitudini delle tante polizie nazionali o locali sorte in occidente con l'epoca moderna¹. Dall'altra parte, invece, trova spazio la “storia sociale” del potere polizia-

¹ Con significative differenze a proposito delle fonti utilizzate e dei contenuti trattati, v. a titolo orientativo le seguenti storie di singole polizie nazionali o locali:

– per il Belgio L. Van Outrive, Y. Cartuyvels, P. Ponsaers, *Les polices en Belgique – Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Vie Ouvrière, Bruxelles, 1991;

– per la Catalogna J. Papell, *L'origen dels Mossos d'Esquadra*, Pagès Editors, Lleida, 1999;

– per la Francia M. Le Clère, *Histoire de la police*, IV ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1973; G. Carrot, *Histoire de la police française*, Tallandier, Paris, 1992; G.-A. Euloge, *Histoire de la Police et de la Gendarmerie*, Plon, Paris, 1985;

– per la Germania (in lingua non tedesca) A. Lüdtke, *L'expérience policière allemande: une perspective historique*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7; H. Reinke, “Armed as if for a War”: *The State, the Military and the Professionalisation of the Prussian Police in Imperial Germany*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991;

– per l'Irlanda F. McEldowney, *Policing and the Administration of Justice in Nineteenth-Century Ireland*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing West-*

le, incentrata sugli scenari e sulle spiegazioni della fondazione della nuova polizia nella società moderna. Mentre l'approccio di tipo istituzionale, innegabilmente, caratterizza le opere più accessibili, ma anche più celebrative e retoriche, di frequente in forma di memoriali, destinate al personale poliziale e al grande pubblico, i contributi di ricerca specialistica, tra i quali intende porsi la presente indagine, si orientano, prevalentemente, alla prospettiva di tipo sociale, che in genere è sviluppata nei lavori di respiro teorico e con taglio interpretativo.

All'interno di tale filone sociale, un primo indirizzo che sarà analizzato in questa ricerca può essere definito di "storia per idealità". Questo approccio viene sviluppato in seno alla solida letteratura inglese, in particolare grazie alle elaborazioni di Robert Rei-

ern Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991;

– per l'Italia R. Canosa, *La polizia in Italia dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna, 1976;

– per i Paesi Bassi C. Fijnault, *The Police of the Netherlands in and between the Two World Wars*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991;

– per il Regno Unito C. Emsley, *The English Police – A Political and Social History*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991; P. J. Stead, *The Police of Britain*, McMillan, New York, 1985; e B. Weinberger, *Are the Police Professionals? An Historical Account of the British Police Institution*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991;

– per la Spagna D. López Garrido, *El aparato policial en España – Historia, sociología e ideología*, Editorial Ariel, Barcelona, 1987;

– per gli Stati Uniti d'America R. Lane, *Urban Police and Crime in Nineteenth-Century America*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992; ed E. H. Monkkonen, *History of Urban Police*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

V. anche J.-M. Erbès, J.-C. Monet, A. Funk, H. Reinke, P. Ponsaers, C. Janssens, Y. Cartuyvels, M. Dauge, J.-J. Gleizal, C. Journès, S. Palidda, *Polices d'Europe*, L'Harmattan, Paris, 1992, per sintesi storiche delle origini dei dispositivi poliziali di numerosi paesi europei.

ner² ma già anche di Michael Brogden³, facendo tesoro del ruolo di avanguardia che la nascente società moderna britannica ha esercitato nello sviluppo politico ed economico e nella trasformazione delle dinamiche sociali e culturali a livello mondiale. Consiste nella raccolta, nella catalogazione e nella discussione di differenti narrative storiche relative alla formazione della polizia moderna, distinte secondo la matrice ideale che è possibile attribuire loro in sede scientifica. Le due principali correnti ideali sono il pensiero ortodosso, di stampo conservatore, e il pensiero radicale, di impronta progressista. Di recente si è diffuso, proprio in sede di ricostruzione storica di tali correnti tradizionali, anche un pensiero sincretico, volto a vagliare e coniugare le precedenti posizioni assiomatiche, nel segno di una sorta di revisionismo razionalista.

Un secondo indirizzo di tipo sociale che sarà approfondito può essere etichettato come “storia per tradizioni”. Tale prospettiva è sviluppata da una variegata produzione europea, che va dagli studi raccolti da Clive Emsley e Barbara Weinberger⁴, in particolare quello di Jennifer Davis⁵, al lavoro collettivo di Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Gatti-Domenach e Claude Journès⁶, sino al contributo di Jean-Claude Monet⁷, all'interno dei quali si conduce il proficuo confronto tra le tradizionali culture continentale e anglosassone, la prima di natura istituzionale-formale, mentre la seconda di stampo comunitario-pragmatico. Consta della descrizione storica delle due

² R. Reiner, *The Politics of the Police*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 15-46 (per un'analisi sintetica cfr. R. Reiner, *La tradition policière britannique: modèle ou mythe?*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7).

³ M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, Academic Press, London, 1982, pp. 2-35, 169-195.

⁴ C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.

⁵ J. Davis, *Urban Policing and its Objects: Comparative Themes in England and France in the Second Half of the Nineteenth Century*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.

⁶ J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police – Le cas des démocraties occidentales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993, pp. 47-128.

⁷ J.-C. Monet, *Polices et sociétés en Europe*, La Documentation Française, Paris, 1993, specie pp. 49-70, e anche pp. 36-48.

forme archetipiche francese e inglese della polizia moderna, tanto sul versante dell'organizzazione che su quello dell'azione. Una particolare attenzione è rivolta ai profili che accomunano e a quelli che differenziano questi due prototipi nazionali, di cui vengono considerate anche le rispettive importazioni o variazioni all'interno delle principali realtà del mondo occidentale, non solo a livello europeo.

Un terzo indirizzo di genere sociale che verrà esaminato può essere denominato di "storia per variabili". Tale lettura si fonda su un originale percorso statunitense, rappresentato dall'impegnativa ricerca di David H. Bayley⁸ e integrato dalla brillante ricostruzione di Carl B. Klockars⁹, con cui in modo ancora oggi inimitato è stata esplorata l'innovativa frontiera dell'analisi funzionale e pragmatica, in luogo di quella tradizionalmente istituzionale o normativa. Si tratta della ricerca e dell'elaborazione degli elementi fondamentali di una teoria generale della polizia moderna, costruita su una dimensione diacronica e comparata. Si propone un lavoro retrospettivo che mira ad individuare i profili ontologici della polizia di stampo moderno e a distinguere le forme storiche della "nuova" polizia dalle altre manifestazioni del controllo sociale nelle società occidentali.

I temi considerati dai diversi indirizzi storici mostrano, naturalmente, numerosi punti di convergenza e di intersezione, che concorrono a tratteggiare uno scenario complessivo della configurazione del volto originario della polizia moderna. Sulla scorta di quanto precisato da Robert Reiner, il pluralismo di tale impostazione serve a riconoscere, anzitutto, sia i significativi meriti delle nuove tradizioni poliziali, che i fondamenti conflittuali del nuovo ordine sociale:

This is a perspective which would give due weight to the success of the police reformers and the tradition they created, but also recognises that policing is embedded in a social order riven by structured bases of conflict, not fundamental integration. The manner of policing such a divided social order may be more or less harmonious and consensual, or overtly oppressive, with important consequences¹⁰.

⁸ D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New Brunswick N. Y., 1985, pp. 7-14, 23-52.

⁹ C. B. Klockars, *The Idea of Police*, Sage, London, 1985, specie capp. 1-4.

¹⁰ R. Reiner, *The Politics of the Police*, cit., p. 45.

Ma la multidisciplinarietà di tale approccio, altresì, mira a ricostruire la dimensione storica della polizia moderna svincolandola dalla superficialità della storia dell'istituzione, e anche dalla rigidità della storia della funzione, per calarla nella complessità della storia della società, in linea con quanto invocato da Amadeu Recasens Brunet:

Desde una perspectiva multidisciplinaria, el aspecto histórico de la policía debe alejarse de la historia de la función o de la institución, para convertirse en parte de la historia común de una sociedad concreta, ocupando en ella el puesto que realmente le corresponde en el conjunto de aparatos y mecanismos existentes, y en el contexto del entramado económico y relacional subyacente¹¹.

2. *Storia per idealità*

2.1. *Processi di industrializzazione, urbanizzazione e razionalizzazione*

L'origine della nuova polizia è rinvenuta, dalla concezione ortodossa, nella duplice rivoluzione dell'industrializzazione e dell'inurbamento. Nel passaggio al sistema economico e sociale affermatosi tra il XVIII e il XIX secolo, la situazione delle regole e dell'ordine dell'antica convivenza di tipo feudale risulta profondamente sconvolta¹². La rapida e massiccia espansione dei centri urbani industriali e commerciali, a scapito della precedente dispersione rurale, diventa il terreno di diffusione anche di comportamenti e di paure legati a fenomeni di violenza e di confusione. L'anomia in cui vengono a trovarsi i nuovi cittadini inurbati fa sì che la città metropolitana venga considerata il campo di azione elettivo del nuovo sistema di

¹¹ A. Recasens Brunet, *Enfoques historico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial*, in R. Bergalli, a cura di, *Sociology of Penal Control within the Framework of the Sociology of Law*, Oñati International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 1991, p. 169.

¹² Per tutti v. T. A. Critchley, *A History of Police in England and Wales*, Constable, London, 1978, p. 21.

polizia¹⁵. La crescita dell'illegalità e del disorientamento, in quella che viene ritenuta appunto come una stagione di criminalità e di disordine¹⁴, finisce per essere spiegata con la decadenza dei valori morali nella società civile¹⁵.

Per la lettura radicale, invece, tanto l'industrializzazione e l'urbanizzazione, da un lato, quanto il crimine e il disordine, dall'altro, non costituiscono entità astratte e univoche, ma si presentano come fenomeni concepiti in modo diverso dalle differenti classi sociali, sullo sfondo delle loro diverse ideologie politiche. Per questa ragione, la transizione alla nascente economia di mercato e al mercato del lavoro subordinato è anche l'origine della trasformazione e della radicalizzazione delle divisioni e delle conflittualità sociali, dei necessari adattamenti e rafforzamenti nel disciplinamento delle relazioni sociali¹⁶. Sidney L. Harring sintetizza in modo eloquente questo complesso rapporto tra sviluppo economico, relazioni di classe e cambiamenti sociali:

The fluctuating industrial economy of the late nineteenth and early twentieth centuries produced a complex set of rapidly changing class relations, and the social institutions that developed to deal with this shifting situation assumed a variety of forms¹⁷.

¹⁵ P. Colquhoun, *A Treatise on the Police of the Metropolis*, H. Fry, London, 1796, sul punto p. 357, ma anche pp. 428-435.

¹⁴ Cfr. W. L. Melville Lee, che utilizza l'espressione di un'"epoca di criminalità" («epoch of criminality»: *A History of Police in England*, Methuen, London, 1901, p. 203) e C. Reith, che assimila le manifestazioni di matrice politica, anche quando pubbliche e pacifiche, a un'"industria del crimine" («crime industry»: *A New Study of Police History*, Oliver & Boyd, London, 1956, p. 122) o a un "regno dei criminali" («gangsterdom»: *British Police and the Democratic Ideal*, Oxford University Press, Oxford, 1943, p. 29).

Cfr. anche T. A. Critchley, il quale in tutta la sua opera storica (*A History of Police in England and Wales*, cit.) non accenna affatto a tali fenomeni di natura politica, avutisi nel periodo precedente e concomitante la formazione della nuova polizia.

¹⁵ Cfr. per tutti P. Colquhoun, *A Treatise on the Police of the Metropolis*, cit.

¹⁶ Cfr. S. Spitzer, A. Scull, *Social Control in Historical Perspective: From Private to Public Responses to Crime*, in D. Greenberg, a cura di, *Corrections and Punishment*, Sage, Beverly Hills, 1977, p. 277.

¹⁷ S. L. Harring, *Policing a Class Society. The Experience of American Cities, 1865-1915*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, 1983, p. 247.

Il feudalesimo è stato il modello sociale nel quale la dominazione economica, politica e sociale si poteva definire assoluta e unitaria. Le sue forme costitutive rappresentate dalla schiavitù e dalla servitù, fondate sulla negazione del valore e del senso della persona attraverso la trasformazione totale o parziale dell'essere umano in bene di proprietà, erano insieme meccanismo di sfruttamento economico, di coercizione politica e di esclusione sociale. L'ordine sociale feudale era, dal punto di vista deontologico, un ordine naturale e divino, mentre, da un punto di vista ontologico, un ordine fisso e immutabile. Nel suo complesso, si trattava di un ordine di dominazione sociale, in cui anche le istanze di controllo collettivo e coercitivo erano espressione della realtà e dai rapporti privati di natura economica e sociale.

La progressiva scomparsa della società feudale costituisce uno scenario sociale di profonde trasformazioni: crescita del mercato e del commercio, nascita dell'apparato industriale, divisione del lavoro, mobilità delle prestazioni, inurbamento delle masse popolari; in un concetto, formazione del sistema economico-sociale moderno. Secondo la nuova stratificazione sociale, nella fascia superiore della società moderna si afferma la borghesia industriale e mercantile, che consegnerà l'egemonia sociale in danno della nobiltà terriera, ma i cui beni e stili di vita la renderanno più esposta al crimine e al disordine cittadino e meno incline a partecipare a formazioni e funzioni poliziali spontanee e volontarie. Nella fascia inferiore, invece, si forma il proletariato industriale, che si distinguerà dai lavoratori agricoli, tanto che per la sua subordinazione e normalizzazione non saranno efficaci né le relazioni tradizionali e informali né il sistema di controllo sociale della società precedente¹⁸. Da questa nuova conformazione sociale trae origine, innanzitutto, il fenomeno dei crimini quotidiani, intesi come attacco generalizzato all'ordine sociale da parte della nuova "classe pericolosa", rappresentata dai poveri, dai disperati e dagli immorali¹⁹. Inoltre, viene attribuito ai disordini collettivi il

¹⁸ Cfr. D. Hay, *Crime in Eighteenth- and Nineteenth-Century England*, in N. Morris, M. Tonry, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 2, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1980, pp. 46 s.

¹⁹ Cfr. A. Silver, *The demand for order in civil society*, in D. Bordua, a cura di, *The Police*, Wiley, New York, 1967, p. 3.

significato di attentato alla disciplina dei tempi di lavoro, come alla regolamentazione dei luoghi di svago²⁰, inaugurando la nuova “politica della piazza”, avverso gli esclusi, i marginali e i depravati.

Secondo il punto di vista sincretico, all’origine della polizia vi sono certamente fattori dinamici relativi ai cambiamenti nell’organizzazione del potere, alle conseguenti opposizioni della popolazione, ai nuovi bisogni di governo della società. Si tratta, infatti, di un sistema di relazioni sociali profondamente modificate dall’evoluzione delle logiche economiche e dalla separazione delle funzioni pubbliche di amministrazione e di benessere da quelle di coercizione e di controllo²¹. La polizia moderna è sorta, allora, per trattare i problemi e i conflitti inevitabilmente presenti in una società che si presenta sempre più come sviluppata, dal punto di vista materiale, e differenziata, dal punto di vista sociale.

La principale difficoltà nell’interpretare il dispositivo poliziale è di dovere farsi carico, quindi, della sua duplice funzione nel contesto della società moderna di soddisfare le aspettative poste all’istituzione poliziale: per un verso, da una società avanzata e complessa; per altro verso, dalla specifica forma di una società di mercato e di potere²². In questo senso, con la modernità il sistema poliziale diviene parte autonoma del sistema sociale, nel suo contenuto di prescrizioni e di procedure a tutela dell’interesse generale a un ordine sociale, ma dello stesso condivide altresì le diseguaglianze e i conflitti strutturali, associati alle particolari relazioni e ai singoli privilegi tra gruppi.

2.2. Antico e nuovo sistema di controllo sociale

Per il pensiero ortodosso, il precedente sistema di controllo sociale di tipo poliziale-penale era caratterizzato soprattutto da pene severe ed esemplari, ma anche da insufficiente e arbitraria applicazione dei precetti, dovuta soprattutto al carattere privato, mercifica-

²⁰ Cfr. M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, cit., pp. 43-47.

²¹ Cfr. D. H. Bayley, *The Police and Political Development in Europe*, in C. Tilly, a cura di, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975, p. 360.

²² Cfr. R. Reiner, *The Politics of the Police*, cit., p. 34 s.

to e corrotto della sua gestione²³. Tale sistema contraddiceva, con la sua inumanità e improduttività, sia i principi di effettività della legge e di certezza della pena, che la razionalità e l'imparzialità del sistema giuridico, come soprattutto il fine della sicurezza e dell'ordine della società.

Nella coeva riflessione di Patrick Colquhoun, la sicurezza non dipende infatti dalla severità delle pene, bensì dalla qualità della polizia, che deve adempiere una funzione pedagogica nei confronti delle classi inferiori:

Security does not proceed from severe punishments, for in very few countries are they more sanguinary than in England. It is to be attributed to a more correct and energetic system of Police, joined to an early and general attention to the education and morals of the lower orders of the people; aided by a system of industry and sobriety²⁴.

Di conseguenza, sempre nella preziosa testimonianza di Patrick Colquhoun, l'istituzione della polizia moderna rappresenta la fondazione di un nuovo sapere, in forza del quale un'organizzazione razionale di agenti professionali, che controllano il territorio in divisa e provvedono all'accertamento delle trasgressioni, assicura non solo la prevenzione e la repressione del crimine, ma anche la disciplina e l'ordine della società civile:

Police in this country may be considered as a new Science; the properties of which consist not in the Judicial Powers which lead to Punishment, and which belong to Magistrates alone; but in the prevention and detection of crimes [the Criminal Police], and in those others Functions which relate to internal regulations for the well ordering and comfort of Civil Society [the Municipal Police]²⁵.

Diversamente, la necessità del superamento dell'apparato penale-poliziale esistente nella premodernità non nasce, secondo la cor-

²³ Cfr. T. A. Critchley, *A History of Police in England and Wales*, cit., pp. 18, 30.

²⁴ P. Colquhoun, *A Treatise on the Police of the Metropolis*, cit., pp. 94 s.

²⁵ P. Colquhoun, *A Treatise on the Police of the Metropolis*, cit., Preface.

rente radicale, dal suo essere antiquato e irrazionale, corrotto e inefficiente, poiché esso aveva assicurato in modo efficace la stabilità di un ordine sociale tradizionale comunque gerarchico e oppressivo²⁶. Piuttosto, va considerato che la modernità conduce alla diminuzione della distanza tra gli spazi di vita delle differenti classi sociali, all'indebolimento dei vincoli tra persone e tra comunità e al mutamento della scala dei beni e dei valori sociali portati dalla modernità²⁷. In tale situazione, gli eserciti regolari e le milizie ausiliarie non risultano tanto inefficienti e inefficaci, bensì inadeguati e addirittura contro-produttivi, poiché troppo violenti, dal punto di vista operativo, e troppo delegittimati, dal punto di vista sociale, per poter soddisfare le esigenze securitarie della diversa società che va configurandosi²⁸.

La ragione fondamentale della creazione della nuova polizia non risiede, pertanto, negli obiettivi in sé della lotta al crimine, del disciplinamento morale o della pace sociale, quanto piuttosto nel bisogno sistemico della migliore stabilizzazione possibile delle relazioni tra classi sociali disomogenee e conflittuali. Si tratta della concezione strumentale della polizia moderna, qui nella esplicita formulazione di Paul Q. Hirst:

The existence of the modern police force owes little to the exigencies of combating professional crime and was developed primarily as an instrument of political control and labour discipline²⁹.

Sin dall'origine la nuova era poliziale si inserisce nella più ampia razionalizzazione del sistema punitivo e degli altri sistemi sociali, protagonisti del controllo sociale nell'epoca moderna³⁰. L'azione poliziale viene caratterizzata con un "mandatum omnibus", allo scopo di tenere sotto controllo tutte le figure e le situazioni potenzialmen-

²⁶ Cfr. D. Hay, *Property, Authority and the Criminal Law*, in D. Hay, P. Linebaugh, E. P. Thompson, a cura di, *Albion's Fatal Tree – Crime and Society in Eighteenth-Century England*, Pantheon, New York, 1975.

²⁷ Cfr. M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, cit., pp. 49 s.

²⁸ Cfr. A. Silver, *The demand for order in civil society*, cit., pp. 10-12.

²⁹ P. Q. Hirst, *Marx and Engels on Law, Crime and Morality*, in I. Taylor, P. Walton, J. Young, a cura di, *Critical Criminology*, Routledge, London, 1975, p. 225.

³⁰ Cfr. S. Spitzer, A. Scull, *Social Control in Historical Perspective: From Private to Public Responses to Crime*, cit., pp. 280 s.

te pericolose per il mantenimento dell'ordine sociale³¹. Per queste ragioni, la novità della polizia moderna consiste nella profonda discontinuità con la quale vengono previste una nuova organizzazione burocratica e professionale, una nuova legislazione per la sicurezza dal crimine e dal disordine, e nuove istanze di legittimazione istituzionale e sociale. È proprio in questo momento, secondo l'analisi di Christopher L. Tomlins, che si incontrano fatalmente le retoriche della polizia e della legge, dell'autonomia e del consenso:

In the new created [state] republic, therefore, as the discourse of police emerged [...] it encountered the competing discourse of law claiming to provide the language of rule in the new polity and also invoking, hastily transmuted into a language of consent, its own independent heritage as a superordinate source or mode of rule in itself. The subsequent nineteenth-century fate of police, indeed, is an apt illustration of the power of this ideology³².

Comunque, per l'orientamento sincretico, l'antico dispositivo di controllo sociale formale non può essere dipinto soltanto con i tratti dell'irrazionalità o della strumentalità. Il volto autoritario delle tante giustizie dispotiche o private del periodo assolutista deve essere considerato alla luce di numerosi fattori storici, tra i quali soprattutto: le differenti forme di illegalità e di violenza, all'origine di diverse resistenze e reazioni nella società; la distribuzione e il ruolo, all'interno della comunità, delle vittime dei crimini comunque perpetrati, al pari di quelli effettivamente perseguiti; la capacità del dispositivo poliziale di anticipare o dissolvere le potenziali conflittualità sociali; l'affidamento riposto sull'adattabilità del sistema di controllo sociale formale alle problematiche contingenti del mantenimento dell'ordine sociale; infine, il ricorso effettuato alle istituzioni umanitarie e caritatevoli per ridurre o comporre le tensioni sociali esistenti. Di conseguenza, il vecchio sistema punitivo-poliziale si presenta per-

³¹ Cfr. R. Storch, *The Plauge of Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in Northern England 1840-57*, in *International Review of Social History*, 1975, vol. 20, n. 1, p. 88.

³² C. L. Tomlins, *Law, Labor and Ideology in the Early American Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, p. 94.

corso da molteplici gruppi e interessi sociali, da alterni conflitti e concessioni, che nelle considerazioni di Robert Reiner ne contraddistinguono una significativa adeguatezza ed efficacia e non ne giustificano l'unilaterale e definitivo superamento:

In sum, then, recent historical work suggests a much more complex view of the 'old' policing arrangements than either the orthodox or revisionist police historians do. The eighteenth-century criminal justice system was enormously diverse and discretionary, but not as ineffective [...]. Nor was it the unilateral weapon of the ruling class [...]. Whatever motivated the establishment of the new police it was not the patent breakdown or inadequacy of the old⁵³.

Con lo sguardo al nuovo della modernità, la fondazione della polizia non appare rinvenibile, peraltro, nella modificazione dei fenomeni della criminalità e dell'insicurezza, che comunque divengono il centro della retorica del nuovo controllo sociale di tipo formale. Infatti, anche grazie a quanto accertato da David Philips, la crescita quantitativa del crimine risulta molto incerta, gli atti criminali appaiono privi di particolari connotati di tipo politico o sociale e, infine, la diffusione della paura consegue a campagne di allarme sociale piuttosto che a fenomeni di reale consistenza:

Most offences were] Prosaic and undramatic, involving small amounts being stolen, squalid robberies, burglaries and assaults [...] nor are there visible indications of social purpose, still less of the individualistic waging of the class war, behind most "normal" criminal acts⁵⁴.

La configurazione della nuova polizia, piuttosto, trova una più sicura radice nell'istanza razionalizzatrice, regolatrice e riformatrice, derivante dall'intraprendenza economica e politica propria della società moderna⁵⁵. Tale derivazione risulta anche una valida spiegazione delle lentezze e delle continuità, che sono riscontrabili nel pas-

⁵³ R. Reiner, *The Politics of the Police*, cit., p. 37.

⁵⁴ D. Philips, *Crime and Authority in Victorian England*, Croom Helm, London, 1977, pp. 286 s.

⁵⁵ Cfr. C. Emsley, *Policing and Its Context*, McMillan, London, 1983, pp. 161 s.

saggio a una polizia effettivamente altra, specie nelle caratteristiche del personale e delle pratiche, rispetto al precedente sistema di controllo sociale formale. Per lungo tempo, infatti, essa continua a costituire un dispositivo nuovo a livello di organizzazione e di missione, ma non altrettanto nello status sociale e, soprattutto, nelle modalità operative dei suoi addetti.

2.3. *Accoglimento e contestazioni*

La prospettiva ortodossa non si fa carico dell'eventuale esistenza di gruppi sociali di opposizione all'istituzione della nuova polizia, delle loro ragioni e delle loro azioni, prima e dopo quella creazione. In argomento, l'unica esplicita eccezione è rappresentata dalla considerazione dei criminali, che vengono stimati sempre più presenti, organizzati e pericolosi³⁶. Di conseguenza, è negata in modo implicito qualsiasi disapprovazione o protesta all'interno della società civile di fronte all'introduzione della nuova agenzia. Con le parole di Charles Reith, il successo sociale della polizia moderna è un fatto storico indiscutibile:

It is an unquestionable historical fact that the appearance of public orderliness in Britain, and of individual willingness to cooperate in securing and maintaining it, coincides with the successful establishment of the police institution³⁷.

Viceversa, l'approccio radicale denuncia due principali reazioni alla creazione della polizia moderna. A livello di classi dominanti, una decisa resistenza alla sua introduzione è stata espressa dalla nobiltà terriera, per ragioni di potere. Infatti, la classe aristocratica partecipava all'egemonia sociale, ma non condivideva con la borghesia industriale e mercantile la necessità di una polizia pubblica, professionale e impersonale. Essa disponeva di propri mezzi privati e, soprattutto, voleva evitare la frantumazione dell'ordine feudale, fondato sulle sue sacre relazioni di dipendenza personale e di defe-

³⁶ Cfr. C. Reith, *British Police and the Democratic Ideal*, cit., p. 12.

³⁷ C. Reith, *British Police and the Democratic Ideal*, cit., p. 3.

renza padronale³⁸. Successivamente, tale resistenza politica non interesserà più l'esistenza della polizia in sé, quanto piuttosto alcune specifiche attività di polizia e, comunque, il controllo istituzionale sulla polizia³⁹.

A livello di classi subordinate, un forte contrasto alla nuova polizia è venuto tanto dai lavoratori dell'economia formale, quanto dalle altre figure dell'economia di strada, per fini politici e sociali. Infatti, dall'originaria marginalità nella vita economica e politica questi gruppi sociali andavano maturando una propria coscienza di classe e cominciavano a esprimere sia rivendicazioni politiche di partecipazione ai nuovi processi di decisione e di controllo, da allora rivolti anche nei confronti della polizia⁴⁰, sia grandi rivolte e piccoli scontri contro la disciplina e la violenza propria del nuovo ordine sociale, da quel momento imposta soprattutto mediante la polizia⁴¹.

La lettura sincretica sostiene comunque una reazione differenziata, nel tempo e nel contenuto, all'introduzione della nuova polizia. I singoli gruppi sociali hanno accolto in modo sicuramente molto diverso la presenza del dispositivo poliziale: la fascia sociale medio-alta ha espresso soprattutto una paura per la minaccia alle libertà e ai diritti, un'apprensione per l'ingerenza del potere centrale negli affari locali e un risentimento per l'espansione della pressione fiscale dovuta a questo nuovo apparato pubblico; la fascia sociale più bassa ha subito particolarmente i controlli e i condizionamenti alle attività individuali e collettive, sul fronte della riforma economica e politica della propria condizione⁴². Tuttavia, il significato della stabilità amministrativa, il valore della sicurezza personale e, soprattutto, il bisogno della responsabilizzazione pubblica della polizia sono istanze razionali, diffuse sin dalla prima modernità al di là dei grup-

³⁸ Cfr. D. Hay, in *Property, Authority and the Criminal Law*, cit., p. 59, e in *Crime in Eighteenth- and Nineteenth-Century England*, cit., p. 57 s.

³⁹ Cfr. M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, cit., p. 56.

⁴⁰ Cfr. J. Foster, *Class Struggle in the Industrial Revolution*, Methuen, London, 1974, pp. 52-54, e anche pp. 69 s.

⁴¹ Cfr. R. Storch, *The Plague of Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in Northern England 1840-57*, cit., p. 94.

⁴² Cfr. B. Weinberger, *The Police and the Public in Mid-Nineteenth-Century Warwickshire*, in V. Bailey, a cura di, *Policing and Punishment in Nineteenth-Century Britain*, Croom Helm, London, 1981, p. 66.

pi e degli interessi, parziali e confliggenti, presenti nell'arena sociale⁴³. In questo senso, l'innegabile presenza di precise e strutturate forme di opposizione risulta affiancata non solo da una pur diffusa rassegnazione, ma anche da un crescente sostegno condizionato al dispositivo poliziale moderno, la cui legittimazione diviene esposta alla sua periodica messa in discussione in occasione di singoli comportamenti tenuti dagli operatori, ma mai altrettanto scalfita nei suoi fondamenti sociali e politici come istituzione.

2.4. *Impatto e vantaggi*

Secondo la posizione ortodossa, l'avvento della polizia moderna non ha solo apportato la soluzione ai problemi quotidiani di contrasto della criminalità e di mantenimento dell'ordine, ma ha anche consentito la profonda trasformazione dell'identità nazionale e dell'appartenenza civile⁴⁴, secondo la nuova civiltà dell'individuo, della libertà e della proprietà.

All'origine della necessità della nuova polizia, infatti, viene individuato l'incerto confine tra la condizione di povertà, tipica dei lavoratori subordinati e funzionale alla sopravvivenza della società civile, e quella di indigenza, propria di quanti non si sostentano con il lavoro e pericolosa per la convivenza:

Poverty is the state and condition in society where the individual has no surplus labour in store, and, consequently, no property but what is derived from the constant exercise of industry in the various occupation of life; or, in other words, it is the state of every one who must labour for subsistence. Poverty is therefore a most necessary and indispensable ingredient of society, without which nations and communities could not exist in a state of civilization. It is the lot of man – it is the source of wealth, since without labour there would be

⁴³ Cfr. R. Reiner, *The Politics of the Police*, cit., p. 39.

⁴⁴ V. W. L. Melville Lee, *A History of Police in England*, cit., XXV-XXVII; C. Reith, *British Police and the Democratic Ideal*, cit., 3; T. A. Critchley, *A History of Police in England and Wales*, cit., XVII, pp. 55 s.

no riches, no refinement, no comfort, and no benefit to those who may be possessed of wealth.

Indigence therefore, and not poverty, is the evil [...]. It is the state of any one who is destitute of the means of subsistence, and is unable to labour to procure it to the extent nature requires. The natural source of subsistence is the labour of the individual; while that remains with him he is denominated poor; when it fails in whole or in part he becomes indigent.

[...] The great desideratum, therefore, is to prop up poverty by judicious arrangements at those critical periods when it is in danger of descending into indigence. The barrier between these two conditions in society is often slender, and the public interest requires that it should be narrowly guarded⁴⁵.

L'attento presidio della frontiera sociale tra povertà e indigenza, con cui chiude il precedente brano di Patrick Colquhoun, viene precisato, nel successivo frammento di William Lauriston Melville Lee, come la funzione di interdizione tra benestanti e non abbienti, destinata a salvaguardare i primi dalla violenza politica e criminale dei secondi:

[The Police were] designed to stand between the powerful and the weak, to prevent oppression, danger and crime⁴⁶.

La funzione primaria della polizia, pertanto, consiste nel controllo fisico e nell'educazione morale della classe lavoratrice e dei gruppi marginali, dalle cui fila si originano i criminali e gli oppositori, come spiegato da Leon Radzinowicz:

[The Police had to] Promote the moral improvement of the labouring classes by the exercise of supervision and restraint. It would remove temptations and strengthen the moral fiber as well as the social sense of those lower orders which at present filled the ranks of the army of crime, vagrancy, dissipation and insubordination⁴⁷.

⁴⁵ P. Colquhoun, *A Treatise on Indigence*, J. Hatchard, London, 1806, pp. 7-9.

⁴⁶ W. L. Melville Lee, *A History of Police in England*, cit., p. XXX.

⁴⁷ L. Radzinowicz, *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*, vol. III, *Cross-Currents in the Movement for the Reform of the Police*, Stevens & Sons, London, 1956, pp. 234 s.

Dalle considerazioni svolte, quindi, discende la convinzione che, sebbene dell'istituzione dell'apparato poliziale abbia innegabilmente beneficiato la società nel suo insieme, siano stati certamente i lavoratori e i poveri ad essersene avvantaggiati in misura più significativa⁴⁸.

Un impatto penetrante e diffuso del dispositivo poliziale sulla società moderna è stimato anche dall'indirizzo radicale, ma con un contenuto molto peculiare⁴⁹. La metamorfosi dell'ordine sociale viene rappresentata, infatti, nei termini della costruzione di una "società di polizia", dove seguendo il pensiero di Alan Silver il potere governa la popolazione mediante una sorveglianza burocratica, la cui discrezionalità operativa segna il potenziale di violenza:

[...] Power exercises potentially violent supervision over the population by bureaucratic means widely diffused throughout civil society in small and discretionary operations that are capable of rapid concentration⁵⁰.

Questa penetrazione del potere egemone nelle dinamiche sociali⁵¹ non può fare a meno di talune forme di consenso e di integrazione tra istituzioni e gruppi sociali, tra poliziotti e singoli cittadini. Per la loro natura contingente, tali dinamiche sono oggetto di continua costruzione e rinegoziazione, di episodi di conflittualità e di riappacificazione. L'immagine tranquillizzante che viene offerta risulta quella di una società abitualmente ordinata, ma che in ricorrenti periodi di crisi lascia intravedere il vero volto, lo spettro imbarazzante della funzione poliziale⁵².

⁴⁸ Cfr. C. Reith, *A New Study of Police History*, cit., p. 203; T. A. Critchley, *A History of Police in England and Wales*, cit., p. 28.

⁴⁹ Cfr. S. L. Haring, *Policing a Class Society. The Experience of American Cities, 1865-1915*, cit., capp. 6-10.

⁵⁰ A. Silver, *The demand for order in civil society*, cit., p. 8.

⁵¹ Cfr. D. Hay, *Crime in Eighteenth- and Nineteenth-Century England*, cit., pp. 57-59.

⁵² Cfr. A. Silver, *The demand for order in civil society*, cit., pp. 15-24; R. Storch, *The Plague of Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in Northern England 1840-57*, cit., pp. 107 s.; M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, cit., pp. 236 s.

I vantaggi prodotti dall'introduzione della nuova polizia⁵³, quindi, si manifestano in modo trasversale alla nuova compagine sociale: per certo nei confronti dell'alta borghesia, di cui la nuova polizia protegge la proprietà, salvaguarda l'incolumità e assicura l'ordine su cui tale compagine sociale si regge; come pure per la piccola e media borghesia, alle quali la polizia moderna garantisce la tutela dalla criminalità predatoria e dalla competizione sleale, poste in essere dalle figure irregolari dell'economia di strada. Ma la configurazione moderna della polizia porta degli effetti positivi anche ad altri gruppi sociali: alla stessa polizia, che si struttura come una nuova corporazione sociale e acquisisce delle crescenti opportunità di maggiore autonomia istituzionale e di diffusa promozione sociale; e, addirittura, alla classe proletaria, per la quale l'immagine di rispettabilità e la prospettiva di riscatto all'interno della società della classe media può materializzarsi pure nella nuova opzione professionale del poliziotto, da cui effettivamente proverranno la grande parte degli operatori.

Per l'orientamento sincretico, piuttosto, occorre una particolare cautela nella stima dell'effetto sociale della nuova polizia. Di certo, le variazioni in positivo dei tassi di delittuosità e di arresti e della frequenza dei disordini urbani, dopo l'introduzione della polizia moderna⁵⁴, non possono essere attribuite in modo diretto e univoco all'efficacia strategica e tecnica della polizia⁵⁵. Per questa ragione, va sostenuto più realisticamente, sulla scorta del pensiero di Clive Emsley, che il dispositivo poliziale, lungi dal rappresentare la soluzione del problema sociale della criminalità e del disordine, influenza l'osservanza della legge e il funzionamento del sistema sociale, in quanto simboleggia e legittima la difesa di un determinato ordine legale e sociale:

While policemen were not the ultimate answer to theft and disorder which they and many reformers claimed (and continue to claim), they became the placebo of property⁵⁶.

⁵³ Cfr. M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, cit., pp. 70 s., 180-195.

⁵⁴ V. D. Philips, *Crime and Authority in Victorian England*, cit., pp. 84-87.

⁵⁵ Cfr. C. Emsley, *Policing and Its Context*, cit., cap. VII.

⁵⁶ C. Emsley, *Policing and Its Context*, cit., p. 162.

Come è noto, in periodi di grandi trasformazioni o conflitti economici e sociali i crimini e i disordini non scompaiono affatto, e non è raro che al contrario si diffondano in modo consistente. Ciò che emerge, comunque, è che con la modernità la polizia ha assunto in modo stabile un ruolo non di semplice comparsa, ma di primo attore di un ampio e progressivo processo di pacificazione, di stabilizzazione e di integrazione sociale⁵⁷.

I benefici della nuova polizia, pertanto, sono effettivamente distribuiti su un esteso ventaglio di gruppi sociali, ma la loro incidenza e la loro percezione rimane palesemente differente. Più univoco, innanzitutto, risulta il contributo della polizia all'esercizio del potere dei gruppi dominanti e alle attività delle categorie produttive e professionali, in particolare alla tutela del loro senso di sicurezza. Altrettanto chiaro, poi, emerge l'effetto di autogrificazione, che viene prodotto in termini di ruolo e di potere a vantaggio dello stesso apparato poliziale come nuova corporazione sociale. Più ambiguo, invece, il vantaggio per le vittime del crimine e del disordine tra i semplici cittadini, in quanto al di là dell'astratta possibilità di accesso al sistema della giustizia formale per la tutela dai reati più violenti, i gruppi sociali deboli o marginali diventano oggetto di attività di polizia molto invasive, che incidono sugli spazi e sulle abitudini di vita che li contraddistinguono, così come sulle rivendicazioni e sui conflitti che esprimono⁵⁸.

2.5. *Responsabilità e controlli*

Nell'analisi ortodossa, la nuova polizia è concepita come la concretizzazione dell'autorità del popolo. Le sue radici sono rintracciate nelle antiche tradizioni della polizia autonoma, espressione spontanea della collettività locale. La sua versione moderna è ritenuta

⁵⁷ Cfr. R. Reiner, *The Politics of the Police*, cit., pp. 42 s.

⁵⁸ Cfr. D. Philips, *Crime and Authority in Victorian England*, cit., pp. 78 s., 124 s.; e soprattutto B. Weinberger, *The Police and the Public in Mid-Nineteenth-Century Warwickshire*, cit., pp. 71-76. V. anche C. Emsley, *Policing and Its Context*, cit., p. 152.

una polizia della comunità e non del governo, del prestigio e non del potere, della legittimazione popolare e non istituzionale⁵⁹.

La responsabilizzazione e il controllo della polizia nella modernità, pertanto, sono perseguiti in una duplice direzione: per un verso, con il bilanciamento, realizzato a livello normativo e istituzionale, tra le prerogative dell'amministrazione locale, le potestà degli organi centrali e le necessità degli operatori di polizia; per altro verso, con la selezione del personale in modo rappresentativo delle minoranze presenti nella popolazione e la sua formazione al servizio in ossequio alla strategia del consenso, in luogo di quella della coercizione. Il risultato di tale processo è la configurazione dell'autonomia dell'istituzione e degli operatori di polizia, soggetti alla volontà del popolo espressa nella forma della legge.

Per l'orientamento radicale, invece, la popolazione non governa affatto la nuova polizia. I suoi nuovi cardini, rappresentati dalla legalità, dall'imparzialità e dalla burocratizzazione, pongono la polizia moderna al di fuori della sfera di influenza della popolazione locale, in particolare della partecipazione popolare spontanea e diffusa alla regolazione dell'apparato poliziale⁶⁰. Il suo controllo è formalmente affidato alle specifiche autorità civili e poliziali previste dalla legge, ma queste istituzioni non solo sono espressione del predominio del potere sociale delle classi dominanti⁶¹, bensì soprattutto risultano condizionate dagli imperativi dell'economia politica⁶². Per queste ragioni, le differenti interpretazioni dei rapporti tra élites della società e autorità della polizia, e dei legami di entrambi i gruppi con l'universo dell'economia politica, convergono nel negare l'esistenza di un reale controllo democratico della polizia moderna.

Rispetto all'assunto che la cittadinanza controlla la polizia, nel senso di forme concrete ed effettive di direzione, programmazione, sorveglianza o sanzionamento sul dispositivo e sugli operatori

⁵⁹ Cfr. W. L. Melville Lee, *A History of Police in England*, cit., p. 61; C. Reith, *A New Study of Police History*, cit., p. 287; T. A. Critchley, *A History of Police in England and Wales*, cit., p. XVIII.

⁶⁰ Cfr. J. Foster, *Class Struggle in the Industrial Revolution*, cit., pp. 56-61.

⁶¹ Cfr. R. Storch, *The Plague of Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in Northern England 1840-57*, cit., p. 86.

⁶² Cfr. M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, cit., pp. 69-71.

di polizia da parte della popolazione, anche la posizione sincretica si esprime negativamente. Nei fatti, l'affermazione della polizia moderna inaugura due tendenze convergenti: da un lato, la radicale resistenza a forme di controllo diretto e incisivo da parte della cittadinanza, talora sino alla cancellazione di quelle modalità o di quegli organismi popolari di controllo esistenti in precedenza; dall'altro lato, la crescente autonomia dal potere esecutivo e da quello giudiziario, rispetto ai quali rivendica la soggezione solo alla legge⁶³. Si tratta della via attraverso la quale la polizia si evolve e si consolida progressivamente come organizzazione pubblica autonoma, specializzata e professionale, la cui discrezionalità operativa e responsabilizzazione sociale rimane probabilmente il principale problema aperto, in un regime democratico connotato come stato sociale di diritto.

3. *Storia per tradizioni*

3.1. *Progetto politico e sociale*

Al sorgere della società moderna i diversi paesi dell'Europa occidentale (e con essi quelli che, come gli Stati Uniti d'America e il Canada, stavano diventando parimenti protagonisti della crescita moderna della civiltà occidentale) si trovarono ad affrontare sfide strategiche, dalla comune dimensione o ricaduta politica e sociale⁶⁴, che è utile qui richiamare in modo sintetico, come introduzione alla successiva indagine sull'unitarietà e le diversità nelle tradizioni storiche di polizia⁶⁵.

⁶³ Cfr. R. Reiner, *The Politics of the Police*, cit., p. 44.

⁶⁴ Cfr. C. Emsley, B. Weinberger, *Introduction*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991, pp. IX s.; J.-C. Monet, *Polices et sociétés en Europe*, cit., pp. 45-48.

⁶⁵ Cfr. J.-L. Loubet del Bayle, *Unité et diversité dans l'histoire des polices européennes*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7. Sempre per un'analisi comparata dei modelli poliziali inglese e francese cfr. anche J.-C. Monet, *Le système de police français: un modèle à «revisiter»*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7.

L'industrializzazione e l'urbanizzazione, innanzitutto, crearono degli scenari vissuti come preoccupanti all'interno della convivenza sociale, in cui si muovevano dei nuovi gruppi sociali catalogati come minacciosi, le "classi pericolose" appunto, che comprendevano tra gli altri non solo i criminali e gli immorali, ma soprattutto i lavoratori senza qualificazione appena inurbati e i primi esponenti di organizzazioni per la tutela del lavoro. Successivamente, la formazione degli stati nazionali tra il XVIII e il XIX secolo, e la crisi dell'egemonia ideologica liberale in conseguenza dell'affermazione del socialismo e del fascismo tra l'ottocento e il novecento, fecero sì che numerose società europee si trovassero a confrontarsi (in pace come in guerra, tanto nel territorio domestico quanto nei territori di interesse, di influenza o colonizzati) con mobilitazioni e conflitti di massa, che portavano all'estensione del ruolo delle autorità di potere nelle vite delle comunità e degli individui. Le istituzioni statali centrali, pertanto, fecero forte affidamento sulla funzione della nascente polizia di difendere l'ordine interno e la struttura sociale esistente, soprattutto dal pericolo sovversivo e rivoluzionario.

L'origine della concezione della polizia nella modernità appare, per queste ragioni, come una diretta e profonda espressione di un processo di intraneità, di appartenenza, di cittadinanza in seno alla società⁶⁶. Lo scopo dell'istituzione poliziale è declinato, infatti, nella costruzione della comunità economica, politica, morale e giuridica: in un'unica e generale accezione, nella fondazione della comunità sociale. I suoi confini vengono attuati mediante una disciplina sociale e un ordine pubblico orientati al consenso, ma risultano rafforzati e garantiti da un'autorità politica e da un controllo poliziale basati sulla coazione, presidio latente o ultimo del governo della società. L'autorità politica, praticata da parte della polizia sotto forma di forza legittima o addirittura di violenza illegale⁶⁷, non viene rivolta, perciò, solo all'esterno, contro i "nemici" che si trovano al di fuori della cittadinanza sociale, bensì anche all'interno, sui "mem-

⁶⁶ Così P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, UCL, London, 1999, pp. 20-26.

⁶⁷ Cfr. F. Dieu, *Éléments pour une approche socio-politique de la violence policière*, in *Déviance et Société*, 1995, vol. 19, n. 1.

bri” che partecipano alla stessa identità comunitaria⁶⁸. I fenomeni e i soggetti che di volta in volta creano allarme e sollecitano rimedi risultano, fatalmente, quelli devianti o disfunzionali, secondo le dinamiche e gli esiti dei conflitti strutturali e culturali interni alla collettività. Con le procedure formali e informali che vengono attivate di fronte a queste prove di forza, tali manifestazioni e figure problematiche vengono emarginate o estromesse dalla comunità, trasformate prima o poi, in via transitoria o definitiva, in fonti di disordine o criminalità⁶⁹.

3.2. *Forma militare e civile*

Nella configurazione dei due principali modelli storici della polizia moderna, quelli francese e inglese, viene in rilievo, innanzitutto, il loro collocarsi fra la forma militare e quella civile.

Nella tradizione francese⁷⁰, dal declinare del XVII secolo l'intera amministrazione statale cessa di essere poliziale, in quanto prende forma la particolare amministrazione di polizia. Sul finire del XVII secolo, lo sviluppo della polizia nasce, innanzitutto, con la separazione tra dispositivo poliziale e sistema giudiziario, il primo con la dirigenza e la dipendenza civile, ma l'inquadramento e la truppa militare. Poi, con la rivoluzione della fine del XVIII secolo, alla luce del riconoscimento della separazione dei poteri, delle autonomie locali e del garantismo liberale, avvengono due fenomeni complementari: da un lato, la consacrazione della divisione funzionale tra polizia amministrativa e polizia giudiziaria; dall'altro lato, il radicamento di una struttura composita, con una specifica polizia militare e una nuova polizia civile, entrambe a livello nazionale, e delle marginali polizie municipali, sempre di natura civile. Infine, a far corso dal XIX secolo, si assiste all'ampliamento del pluralismo di organiz-

⁶⁸ Cfr. C. B. Klockars, *The Idea of Police*, cit., cap. 3.

⁶⁹ Cfr. J. Davis, *Urban Policing and its Objects: Comparative Themes in England and France in the Second Half of the Nineteenth Century*, cit., pp. 3-14.

⁷⁰ Cfr. J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., pp. 64-73; J.-C. Monet, *Polices et sociétés en Europe*, cit., pp. 43-45, 49-63, 68.

zazioni e di funzioni poliziali, in forza del quale si passa a un vero e proprio sistema poliziale. All'interno di questo complesso, convivono spesso in modo conflittuale molteplici organismi e servizi di polizia, di natura civile e militare, dalle eterogenee funzioni poliziali, non solo amministrative e giudiziarie, ma ancora significativamente di sicurezza pubblica, di ordine politico e di informazione segreta.

Nella tradizione inglese⁷¹, con la prima metà del XIX secolo il percorso di instaurazione della nuova polizia, avviato già sul finire del XVIII secolo, raggiunge il suo pieno e definitivo completamento. Le ragioni che vengono avanzate formalmente dalla classe politica per tale novità sono relative alla necessità di affrontare la crescente criminalità e insicurezza nella società, separando la statuizione (*jurisdiction*) e l'applicazione (*enforcement*) della legge e, all'interno dell'applicazione della legge (*law enforcement*), affidando alla polizia la principale funzione della prevenzione e del contrasto del crimine (*crime prevention*). Le ragioni che invece la popolazione civile sperimenta concretamente con questa innovazione hanno a che fare piuttosto con il mantenimento dell'ordine, tipico e funzionale in relazione all'economia e alla politica della società moderna. La forma di questa nuova presenza poliziale nella società inglese è implementata comunque come civile (e locale), in continuità con la tradizione britannica di controllo consensuale (e comunitario) e in avversione al modello militare (autoritario e centralista) francese. Nel corso del XIX e, ancora più, del XX secolo, la specializzazione poliziale porterà anche nella realtà britannica alla proliferazione di apparati speciali e di nuove figure di polizia a livello centrale, soprattutto nel campo dell'investigazione criminale, dell'ordine pubblico e dell'informazione politica, ma sempre e solo di natura civile.

La comparsa della forma civile all'interno del sistema poliziale non appare fondata, in nessuno dei due contesti considerati, né sull'aumento della criminalità e dell'insicurezza, né tanto meno sull'inefficienza della polizia militare e sul pericolo di colpi di stato.

⁷¹ Cfr. P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 20-28, 69 s.; v. anche J.-C. Monet, *Polices et sociétés en Europe*, cit., pp. 42 s., 64-68; J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., pp. 87-108.

Innanzitutto, la crescita della criminalità, anche laddove credibilmente accertata con riguardo alla considerazione delle tipologie di crimini, delle differenze tra aree geografiche e della attendibilità delle statistiche, non solo non può ritenersi sorta per un'improvvisa degenerazione morale della popolazione, come sostenuto dal pensiero ortodosso, ma piuttosto non può venire disgiunta dalla considerazione dei fenomeni della rivoluzione economica e del progetto giuridico della modernità, così come interpretati nell'analisi di Mark Neocleous:

The liberal vision sought to separate the broader tasks of welfare and administration from 'police', reducing the latter to the far narrower task of the protection of law and order through the prevention and detection of crime. By the late eighteenth century this had transformed cameralism and police science which, despite remaining as an intellectual doctrine in the nineteenth century, gradually found itself overwhelmed by liberal political economy and jurisprudence. [...] A joint conceptual transition – from police to political economy, from the rule of police to the rule of law [...]. [...] Political economy and the rule of law, rooted in the language of rights and limited government and centred on an independent civil society understood according to the natural laws of political economy⁷².

Inoltre, l'apparato militare non era affatto inadeguato o inefficace per il governo della società, in quanto la sua dimensione quantitativa era cresciuta nel corso dei secoli e la sua cifra qualitativa era progredita sia dal punto di vista finalistico, nella direzione dell'applicazione del diritto e del mantenimento dell'ordine, sia dal punto di vista operativo, per mezzo dell'evoluzione degli armamenti e delle tecniche di offesa e di neutralizzazione. Del resto, tali capacità continuarono ancora ad esprimersi pienamente nel dominio delle popolazioni coloniali.

Infine, la paura della sovversione politica è difficilmente spiegabile, laddove si consideri che l'élite aristocratica della società

⁷² M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order. A Critical Theory of Police Power*, Pluto Press, London, 2000, 32 s.

assolutista teneva, e avrebbe mantenuto ancora a lungo, il saldo controllo dell'esercito, mentre l'impiego della milizia sarebbe stato comunque più pericoloso per le giovani istituzioni borghesi della società liberale dell'inizio del XIX secolo. In ogni caso, dei seri pericoli per la struttura sociale esistente non potevano venire da concezioni e poteri che risultavano sostanzialmente convergenti nel contrastare la possibilità del cambiamento della società, prima di impronta popolare nel corso del XIX secolo, dopo di matrice socialista nel passaggio dal XIX al XX secolo⁷³.

La nuova polizia moderna che si va diffondendo in tutta Europa e in grande parte dei paesi occidentali nel corso del XIX secolo rappresenta, in realtà, l'espressione strategica del comune processo di esclusione, di separazione, di distinzione dell'universo sociale in dicotomie: dentro e fuori, noi e loro, amministrazione e popolazione, nazione-statalità e popolo-cittadinanza, interno-stato-cittadini ed esterostranieri, madrepatria-cittadini e colonie-sudditi, pace e guerra⁷⁴.

Ciononostante, tale funzione di governo sociale è stata declinata in modo sensibilmente diverso dai due modelli storici considerati.

Nel modello francese (e degli altri numerosi paesi europei continentali che allo stesso si ispirano), il sistema poliziale pluralistico risulta intimamente "militare-civile": per la molteplicità di forze militari e civili; per la differente distribuzione sul territorio, con i corpi militari su tutto il territorio comprese le zone rurali, i corpi civili concentrati nelle grandi città e nei maggiori centri abitati; per alcune divisioni formali o informali dei compiti poliziali, quali le attività di ordine pubblico affidate in via principale alla polizia civile, mentre molte altre attività duplicate e sovrapposte, a partire dalla prevenzione e repressione del crimine; per la diversa dipendenza organizzativa, le polizie militari dal ministero della difesa e le polizie civili dal ministero dell'interno, ma con comuni forme di dipendenza funzionale dal ministero dell'interno e anche dal ministero della giustizia.

⁷³ Cfr. P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 22 s., 70.

⁷⁴ Cfr. R. Vogler, *Reading the Riot Act: The Magistracy, the Police and the Army in Civil Disorder. New Directions in Criminology*, Open University, Milton Keynes, 1991.

Nel modello inglese (e degli altri paesi specie nordamericani che vi hanno fatto riferimento), il governo dell'ordine sociale registra indiscutibilmente la supremazia del "civile", con il "militare" (e il "giudiziale") che viene integrato piuttosto che sostituito: la polizia è univocamente civile, anche laddove la necessità della struttura federale dello stato e della differenziazione strategica della polizia spingeranno verso la formazione di reparti e di servizi speciali, soprattutto nell'investigazione criminale e nell'ordine pubblico; la polizia dipende direttamente da autonomi organismi di controllo delle singole polizie locali (nel cui ambito si confronteranno gli interessi e i poteri delle differenti componenti della collettività locale, dalla cittadinanza alla magistratura e alla polizia, che ne faranno variamente parte, pur se la figura e le prerogative dei capi locali della polizia risulteranno generalmente prevalenti), ma viene condizionata grandemente dal ministero dell'interno statale o federale (con la cui autorità saranno sempre più ampliati gli strumenti normativi e finanziari, autoritativi e promozionali, a favore del potere politico centrale); la polizia viene comunque affiancata dalla milizia, pur se con riferimento a stati di eccezione o di emergenza che riguardano periodi di conflittualità sociale più forte, diffusa e violenta, in particolare ritenuta pericolosa per il prestigio delle istituzioni e la stabilità del potere.

In sintesi, con la costruzione della polizia moderna non si ha una semplificazione ordinamentale del sistema poliziale, che al contrario si espande e diventa più complesso in entrambi i modelli poliziali storicamente affermatasi. "Civile" e "militare", infatti, diventeranno le due forme poliziali, possibili e coesistenti, per un unico ordine sociale, necessario e coestito.

Del resto, nel contrasto alla criminalità organizzata, ai traffici internazionali o alle manifestazioni antiglobalizzazione all'interno del confine nazionale, non solo vengono coinvolte di frequente anche le istituzioni militari, ma le stesse agenzie civili acquisiscono una più marcata connotazione organizzativa e operativa paramilitare. Per converso, la difesa degli interessi nazionali al di fuori del paese e la protezione della nazione nei confronti delle minacce provenienti dall'esterno, per lungo tempo affidata in via esclusiva al dispositivo militare, viene oggi messa in discussione in ragione del nuovo interventismo internazionale, all'interno del quale anche gli apparati

civili sono chiamati sempre più spesso a collaborare attivamente a missioni di “polizia internazionale”.

3.3. *Dimensione centrale e locale*

Per la conformazione dei due grandi modelli tradizionali della polizia moderna risulta significativa, inoltre, la loro caratterizzazione tra la dimensione centrale e quella locale.

Nella storia francese⁷⁵, la polizia moderna rappresenta un’istituzione dello stato, al cui interno si afferma attraverso un percorso lento e discontinuo. Dalla fine del XVII alle soglie del XX secolo essa si evolve in via definitiva in un organo centralizzato e specializzato. Ma della logica centralista e autoritaria dello stato essa partecipa da subito in misura superiore agli altri settori fondamentali della pubblica amministrazione (che come la difesa, la giustizia e il fisco si erano configurati e specializzati in precedenza), poiché condivide in modo diretto e peculiare il modo di esercitare le prerogative del potere nei confronti della società civile.

Il precedente modello delle polizie municipali viene marginalizzato dalle istanze di razionalizzazione della burocrazia moderna. La configurazione centralistica della polizia nazionale, con la sua alterità rispetto ai rapporti di prossimità e alle attività di mediazione nella vita locale della popolazione, è promossa come risposta alla partigianeria e all’inefficacia del sistema municipale. Gli interessi campanilistici tipici dell’organizzazione su base locale e gli impedimenti operativi derivanti da competenze territoriali circoscritte vengono concepiti come limiti non più compatibili con le nuove forme di criminalità e di disordini, in particolare di natura politica. I corpi municipali rimangono attivi, all’interno di un sistema con estese e frequenti sovrapposizioni funzionali tra polizia nazionale e comunali, per compiti sulla carta di natura solo amministrativa e locale.

⁷⁵ Cfr. J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., specie pp. 52-65, e anche pp. 74-84; J.-C. Monet, *Polices et sociétés en Europe*, cit., pp. 49-63, 68.

Le osservazioni di Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Gatti-Domenach e Claude Journès descrivono efficacemente le permanenti contraddizioni tra statalismo e municipalismo, potere e libertà, dentro l'esperienza poliziale francese:

Dès la fin du XVIIe siècle, la police est conçue comme une fonction de l'Etat. Mais à cette conception s'oppose la tradition de la police considérée comme une fonction sociale constitutive de la cité. Cette confrontation domine le mouvement de centralisation de la police qui se poursuit après la Révolution et explique en partie le statut de la police municipale jusqu'à la fin du XIXe siècle. Les divergences sont d'autant plus vives que la police comme fonction étatique est peu conforme au développement des idées libérales. Pourtant l'institution policière se renforce en se centralisant, tout en assurant cependant un minimum de compatibilité avec les objectifs du régime républicain. [...] A la rencontre de logiques contradictoires, la police française est une fonction étatique mais aussi une mission municipale, elle est centralisée et hiérarchisée et jusqu'au début du XXe siècle elle est essentiellement parisienne et urbaine⁷⁶.

Nella storia inglese⁷⁷, la polizia moderna costituisce una filiazione della comunità, che si propone di difendere e di servire. Per la risalente indipendenza nazionale e il condiviso sentimento di appartenenza comunitaria, essa si configura in via esclusiva come locale, sia perché incentrata dal punto di vista organizzativo sulla dimensione territoriale locale, sia perché orientata dal punto di vista funzionale ai problemi di criminalità e di insicurezza presenti nella realtà sociale locale. Essa è rappresentata per antonomasia dal poliziotto in divisa, di pattuglia nel quartiere, dai modi aperti e informali con la popolazione, con la profonda conoscenza delle persone e degli avvenimenti della sua zona.

⁷⁶ J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., pp. 52 s.

⁷⁷ Cfr. C. Emsley, *The English Police – A Political and Social History*, cit., capp. 2-4; P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 20-28. V. pure J.-C. Monet, *Polices et sociétés en Europe*, cit., pp. 49-63, 67 s.; J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., pp. 87-108.

Nel corso del XIX, e ancora più dei primi decenni del XX secolo, i nuovi bisogni di ordine sociale spingono, da un lato, verso nuovi organismi specializzati a livello nazionale, che si affiancano alle competenze generali delle forze locali, e, dall'altro lato, verso nuove forme e nuovi strumenti di indirizzo e di controllo del governo centrale sui corpi locali.

Le considerazioni di Clive Emsley spiegano chiaramente la progressiva convergenza sulla centralizzazione all'interno dell'esperienza poliziale inglese, in ragione delle istanze legislative rivolte alla razionalizzazione delle agenzie, della stabilizzazione di talune innovazioni introdotte in situazioni di emergenza e della crescente tendenza alla professionalizzazione degli operatori:

[...] At least since the middle of the nineteenth century there has been a growing centralisation of the police in England. This centralisation has not been the result of any conspiracy or the 'needs' of any particular economic order; rather it has been a process evolving from three different kinds of pressure and incident. First, at times it has seemed natural to governments and their advisors to introduce legislation for rationalising the police in the interests of what has been seen as economy and efficiency; the tendency of this legislation has been to reduce differences between forces, to limit the authority of the police committees of local government, and to bring the police into closer contact with central government. Second, closer contact with central government has also been established in periods of national emergency, such as world war or widespread strike activity; while the emergency measures have been labelled 'temporary', precedents have been set and a complete return to the status quo ante has never been fully achieved. Finally, as the police became acknowledged as the professionals in handling crime and public order so there has been an increasing tendency on the part of ministers and professional civil servants to communicate directly with the experts and to by-pass the amateur local police committees, albeit with claims to democratic legitimacy, have been considered politically partial or suspect by those at the centre of power⁷⁸.

⁷⁸ C. Emsley, *The English Police – A Political and Social History*, cit., pp. 6 s.

3.4. Tipologia di stato e società

Nella costruzione dei due noti modelli originari della polizia moderna emerge l'importanza, infine, della tradizione di stato e di società.

Le dinamiche di formazione dell'unità nazionale, di affermazione dello stato di diritto e di riconoscimento dei diritti fondamentali risultano decisive nella diversificazione del dispositivo poliziale, a partire dalle già esaminate differenze tra ordinamento militare e civile e tra assetto centrale e locale⁷⁹.

Clive Emsley, Herbert Reinke e René Lévy illustrano come, al di là dei tratti comuni di maggiore attenzione al dispositivo civile e al livello centrale, l'indiscutibile egemonia del sapere inglese su quello francese si fonda proprio sul rilievo dato alla realtà sociale, alle relazioni tra polizia e popolazione, rispetto alla sfera politica e istituzionale:

[...] Il n'est pas contestable qu'en la matière [de l'histoire de polices], comme du reste dans le domaine de la sociologie de la police, l'Angleterre possède une nette avance [...] surtout sur la France, tant par le nombre de recherches publiées ou en cours que par le développement des débats théoriques et méthodologiques. [...] Les travaux anglais [...] font davantage de place à l'analyse de la «société» policière et aux rapports entre la police et la population que les recherches françaises, plus portées à l'histoire politique et institutionnelle. Par contre, [...] il existe des traits communs: on observe tout d'abord partout un moindre développement des recherches consacrées à la périphérie qu'au centre; de même, ce sont surtout le polices civiles qui font l'objet d'investigations, alors que les gendarmeries restent dans l'ensemble fort mal connues, en dépit de leur ancienneté et du fait qu'elles sont fréquemment les premières, voire les seules véritables polices d'État⁸⁰.

⁷⁹ Cfr. J.-C. Monet, *Polices et sociétés en Europe*, cit., pp. 66-70.

⁸⁰ C. Emsley, H. Reinke, R. Lévy, *Les polices aux XIX^e et XX^e siècles: aperçus sur les historiographies anglaise, allemande et française*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1994, n. 17, pp. 27 s.

Il percorso francese, infatti, è stato condizionato soprattutto dall'intensità dei cambiamenti politico-istituzionali, dalla crescita di diffuse opposizioni sociali e dal rafforzamento del potere dell'amministrazione pubblica, avvenuti nella società francese dal XVIII secolo⁸¹. In conseguenza di tale tradizione, la polizia francese è risultata, quindi, ontologicamente nazionale e politica. Jean-Jacques Gleizal, Jacqueline Gatti-Domenach e Claude Journès descrivono come, nonostante l'importante cambiamento in senso garantista dovuto alla rivoluzione francese, essa conservi forti legami con il governo della cosa pubblica e la gestione del controllo sociale da parte dello stato:

Dans la période de constitution de l'État moderne, la police recouvre la notion même de droit et correspond à une mission général de paix sociale. [...] La police est par conséquent hétéroclite dans ses objets, ses buts, ses procédés, mais elle est homogène dans sa nature et dans ses fondements, en tant que fonction sociale constitutive de la cité.

Le principes révolutionnaires sont à l'origine d'un bouleversement de cette conception de la police. La police se sépare du droit de la police, notion trop générale et qui légitimait une intervention sans limites du pouvoir, pour prendre une signification plus concrète, celle du maintien de l'ordre public nécessaire à la garantie des droits et des libertés. La police est devenue une des missions de l'État qui, pour être en harmonie avec l'idéologie libérale, doit présenter un caractère subsidiaire. [...] Ainsi la police érigée en fonction administrative recouvre pour l'essentiel la nécessité de l'ordre public, la protection des libertés et le maintien de la cohésion sociale. [...] Il s'agit avant tout de garantir la sûreté de l'État et l'ordre public⁸².

[...] La police du renseignement joue un rôle important et dispose de ses propres structures et de méthodes particulières pour contrôler étroitement l'opinion publique. De plus, pour répondre aux situations conflictuelles, la police se constitue en une force de dissuasion politique au service du pouvoir

⁸¹ Cfr. J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., pp. 74 s.

⁸² J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., pp. 63 s.

central. La police est enfin soumise aux influences du pouvoir politique⁸³.

Nei numerosi paesi europei che sono stati influenzati dall'esperienza francese⁸⁴, il processo di fondazione del potere statale ha determinato in modo significativo gli aspetti peculiari del dispositivo poliziale. In Spagna, Italia e Germania tale dinamica è stata contrassegnata dalla tardiva e difficile prevalenza di uno stato di tipo liberal-conservatore, unitario-centralista e militarista, che ha rallentato la configurazione del sistema poliziale secondo il modello francese di riferimento. In Belgio, invece, la dominazione francese e olandese, avvenuta prima dell'indipendenza, ha comportato da parte dell'apparato poliziale una più precoce assunzione della fisionomia militarista, corporativa e centralista, affine a quella del prototipo continentale di ispirazione.

La configurazione inglese, viceversa, è risultata discendere dalle aspirazioni e dalle opportunità di uno stato stabilmente radicato, di una società diffusamente comunitaria e di una cultura intimamente pragmatica. In considerazione di siffatta tradizione, la polizia inglese è potuta essere, pertanto, profondamente comunitaria e liberale. David H. Bayley precisa che la differenza tra il modello inglese e quello francese non risiede sul piano della forza dei localismi, bensì su quello dell'opposizione dei localismi al processo di formazione della nazione:

The explanation for the difference between England and France is not that traditions of local government were less strong in France than in England. All European countries had vigorous local government in the Middle Ages. What is different is that in the process of state consolidation, localism posed a persistent and violent threat in some places and not in others. England's kings could afford to govern through parliament and the squirearchy; French kings could not⁸⁵.

⁸³ J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., p. 74.

⁸⁴ Cfr. J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., pp. 109-121.

⁸⁵ D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., p. 67.

Nel contesto inglese, durante il XIX e soprattutto il XX secolo, le prerogative di una polizia non-centrale, non-politica, non-segreta, non-militare e non-armata (ovvero, di conseguenza, meno autoritaria e meno violenta) sono state variamente disattese sul piano concreto per ragioni di operatività e di economicità, pur essendo continuamente alimentate a livello simbolico per giustificare la sopravvivenza e l'originalità del modello inglese⁸⁶.

Tra i paesi epigoni⁸⁷, invece, la razionalizzazione amministrativa e il comunitarismo sociale hanno determinato negli Stati Uniti d'America lo sviluppo di una polizia civile e locale, ma anche politicizzata, armata e violenta, mentre in Canada si è assistito, sino alla seconda metà del XIX secolo, alla dualità dei tipi di polizia secondo le aree di influenza francese e inglese, per poi avere, con la formazione dello stato confederale, la modernizzazione del dispositivo poliziale secondo le linee fondamentali del modello anglosassone.

Durante l'epoca della modernità, le differenze nella fondazione dei due modelli tradizionali della polizia si sono decise, pertanto, in ragione del grado e delle caratteristiche del processo di affermazione dell'identità e dell'autonomia individuale e collettiva, all'interno delle società di appartenenza. Le endiadi che hanno segnato tali prototipi poliziali in termini di antinomia si possono condensare in "nazione/autorità" per quello francese e "cittadinanza/libertà" per quello inglese. Jim P. A. Waddington esplicita le relazioni e le tensioni tra le idee di "sovranità" e di "cittadinanza", di "polizia" e di "libertà", in esse identificando le ragioni della diversificazione dei modelli poliziali:

[...] Policing lies at the hub of the conundrum that has occupied political philosophers for centuries – the role of the state as both a guarantor of, and most powerful threat to, liberty. The irony is that the "police idea" takes hold

⁸⁶ Cfr. C. Emsley, *The English Police – A Political and Social History*, cit., pp. 23-88, e anche pp. 229-241, dove le caratteristiche dell'organizzazione civile e del controllo popolare, proprie della tradizione inglese, sono innanzitutto relativizzate dal punto di vista storico, per venire poi spiegate sul piano della sopravvivenza sino al presente, come retoriche funzionali agli scopi corporativi e istituzionali della polizia moderna.

⁸⁷ Cfr. J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, cit., pp. 121-126.

and develops during the same period and in the same place that the notion of "citizenship" is also taking root. [...] The development of civil and political elements of citizenship are crucial to understanding policing, since it is the police whose exercise of authority threatens to curtail those liberties. It is in the contested terrain between statehood and citizenship that we find the explanation for Peel's abstinence from following the undoubtedly successful French model of policing⁸⁸.

A questo proposito, è di particolare interesse approfondire pure il rapporto tra colonialismo e polizia. Per la tradizione francese, l'esperienza coloniale ha rappresentato una nuova sperimentazione della sottomissione al potere della modernità, operata in questa circostanza nei confronti delle popolazioni soggiogate dagli stessi militari conquistatori, che così hanno avuto la possibilità di mantenere la propria centralità anche per la polizia della madrepatria, secondo quanto ben espresso da Jean-Jacques Gleizal:

[...] La colonisation devient le laboratoire d'une nouvelle stratégie du maintien de l'ordre, et permet aussi la distinction et la confusion des institutions militaire et policière⁸⁹.

Nella tradizione inglese, invece, la vicenda coloniale ha accentuato lo spartiacque reale e simbolico tra cittadinanza e sottomissione, consenso e autorità, legittimazione e imperio, rispetto e violenza, civile e militare, alla cui stregua è avvenuta la divisione formale dei due diversi universi poliziali, cioè la nuova polizia civile per l'interno del paese e l'apparato militare per le altre realtà esterne, con un apparente paradosso rispetto alla generale efficacia del dispositivo militare sulla popolazione civile, così colto da Jim P. A. Waddington:

[...] It is something of a paradox that as the capacity of the military to subjugate the civil population by force became increasingly feasible and used throughout the colonies, so

⁸⁸ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., p. 21.

⁸⁹ J.-J. Gleizal, *Le désordre policier*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, p. 35.

they increasingly retreated from doing so with regard to the domestic civil population. In other words, a sharp distinction came to be drawn between exercising coercive authority over one's own citizens and others whose claim to citizenship was non-existent or rejected. The distinction between the police and the military is that military violence is directed away from the state and its citizens⁹⁰.

Dal periodo tra le due guerre mondiali, i due modelli storici della polizia hanno reagito a tale scenario di trasformazione economica, politica e sociale, connotato dall'allarme per la criminalità comune e per la sovversione economico-politica e dalla conseguente costruzione dei nemici interni e di quelli esterni, con due orientamenti comuni, prima introdotti in via emergenziale, poi in genere acquisiti in forma definitiva⁹¹.

In primo luogo, si è intensificata la centralizzazione del dispositivo poliziale. In periodi di profonde crisi politiche e sociali (e ancora più belliche), infatti, il governo centrale assume, come una priorità e in forma autoritativa, la funzione del comando sulle sue istituzioni informative e coercitive⁹². David H. Bayley descrive in modo risolutivo la connessione tra i fenomeni della legittimazione della politica e della centralizzazione della polizia:

[...] Police structures are determined by political settlements and the traditions thus engendered. It follows that police structures are not affected by crime in general but only by one kind of crime: violent offences perceived to threaten the political order. The more frequent they and the more threatening they seem, the more likely it is that a country's police system will be centralized. Challenges to the political legitimacy of government are the most powerful facilitators of police centralization⁹³.

⁹⁰ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., p. 23.

⁹¹ Cfr. C. Emsley, *Police Forces and Public Order in England and France during the Interwar Years*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.

⁹² Cfr. C. Emsley, B. Weinberger, *Introduction*, cit., pp. IX-XI.

⁹³ D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., p. 72.

Al fondo, si tratta della risposta alla necessità di governo della moderna società di massa, divisa e conflittuale, in cui nonostante l'antica tradizione della valorizzazione della comunità e la nuova retorica dell'applicazione della legge, la polizia diventa sempre più asservita al potere centrale. Tale processo avviene nei paesi continentali all'interno del proprio centralismo e pluralismo poliziale, senza dover nemmeno minimizzare o addirittura eliminare il contributo delle polizie militari all'ordine interno, ma accade pure nelle realtà anglosassoni, che mantengono il simulacro della consensualità e dell'autonomia di polizie locali sempre più condizionate e integrate in un sistema di polizia nazionale. La tendenza generale e le modalità concrete di tale evoluzione sono sintetizzate puntualmente da Jean-Claude Monet:

[...] Le déclin des autonomies locales en matière policière et, du même coup, le contrôle de plus en plus étroit des pouvoirs politiques centraux sur la police caractérisent les XIX^e e XX^e siècles. Cette évolution emprunte deux voies. La première passe par la création, dans de nombreux pays, de polices militarisées, donc automatiquement centralisées. Par ailleurs, sous l'effet de multiples pressions politiques, tous les gouvernements s'engagent, dès le tournant du siècle, dans un mouvement qui les conduit, au minimum, à renforcer leur contrôle sur les polices locales et, au maximum, à les intégrer dans un corps unique de police d'État⁹⁴.

In secondo luogo, si è ampliata la missione poliziale. Nonostante la promessa politica e normativa della progettualità liberale di limitarne le competenze e soprattutto i poteri, la nuova polizia si configura progressivamente come un'istituzione non più solo conservatrice e reattiva, ma pure proattiva e interventista. Il sistema di polizia diventa, così, una forma regolativa dell'ordine sociale che, anziché rimanere meramente correttiva, restaurativa e punitiva, serve efficacemente alla creazione delle nuove condizioni e al sostegno dei profondi cambiamenti propri dello stato di mercato e di diritto nella modernità⁹⁵.

⁹⁴ J.-C. Monet, *Polices et sociétés en Europe*, cit., pp. 50 s.

⁹⁵ Cfr. M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order. A Critical Theory of Police Power*, cit., pp. 1-44.

Tale fenomeno investe il modello poliziale francese in modo lineare, in quanto l'apparato di polizia è pienamente incardinato nella struttura amministrativa di uno stato burocratico, la cui regolazione formale è costituita da un sistema giuridico di *civil law* fondato sulla distinzione tra diritto pubblico e privato e sul dominio della sfera pubblica sulla privata. Ma siffatta evoluzione caratterizza pure il prototipo poliziale inglese⁹⁶, in cui così come persevera a livello retorico la fiera avversione nei confronti dell'esercizio autocratico del potere pubblico e dell'invasione illiberale delle libertà soggettive, prosegue sul piano concreto pure il riconoscimento, mediante un sistema giuridico di *common law*, di poteri invasivi e indefiniti alle polizie locali, per la regolazione dei tanti aspetti sensibili della nuova vita urbana e produttiva. A sostegno dell'esistenza di tale comune dinamica all'interno delle due diverse tradizioni, Jim P. A. Waddington rappresenta in modo dettagliato e disincantato l'evoluzione della missione poliziale nell'esperienza inglese:

Yet, paradoxically and despite appearances, once established, the police in Britain quickly acquired responsibilities for regulating a broad, indeed indefinite, spectrum of routine activity not very different to that of their counterparts on the continent. Legislation gave them omnibus powers to control the burning of bonfires, shaking of floor-coverings, flying of kites and many more everyday occurrences. They became responsible for the licensing of dogs, public houses, places of entertainment, aliens, guns and prisoners released on "ticket of leave". Despite the long-standing antipathy to a "standing army", this is exactly what Peel's reforms produced, albeit disguised as a "police", rather than military, force⁹⁷.

⁹⁶ Cfr. C. Emsley, *The English Police – A Political and Social History*, cit., icasticamente p. 241, descrittivamente pp. 62-79.

⁹⁷ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., p. 22.

4. *Storia per variabili*

4.1. *Natura privata e pubblica*

La polizia moderna ha costituito un punto di svolta nel passaggio epocale dal controllo sociale privato a quello pubblico⁹⁸, ma tale transizione non è avvenuta, come talvolta superficialmente divulgato, nel segno esclusivo della monopolizzazione.

Va chiarito, innanzitutto, che la polizia diventa pubblica⁹⁹ quando è finanziata “e” diretta dalla società intesa come collettività. Questi due aspetti del finanziamento e della direzione devono cumularsi, affinché si abbia la pubblicizzazione della polizia. Dal punto di vista storico, infatti, è riscontrabile l'esistenza di polizie comandate dal governo ma pagate dai privati (per esempio, la polizia nell'Inghilterra precedente al XIX secolo e negli stati del Nord America del XIX secolo), così come si rinvencono anche dei dispositivi poliziali finanziati con fondi pubblici ma diretti da soggetti privati (ad esempio, le imprese di sicurezza privata per la sorveglianza di luoghi pubblici).

Occorre considerare, poi, che nel corso della storia sono rinvenibili società che hanno attuato un sistema di applicazione della legge senza mantenere o dirigere anche un apparato di polizia (per esempio, Grecia e Roma antiche, come pure Inghilterra, Francia e Prussia medioevali). È per questo motivo che la pubblicizzazione della polizia viene letta, di regola, in relazione alla formazione degli stati moderni. In realtà, è più corretto associare questa pubblicizza-

⁹⁸ Cfr. D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., pp. 23-37.

⁹⁹ È necessario osservare che lo studio per variabili dell'origine della polizia moderna, in particolare la ricostruzione della pubblicizzazione poliziale, non tiene in adeguato conto il profilo della funzione di polizia, cioè l'interesse comune-collettivo-pubblico che caratterizza dell'azione poliziale, e nel far ciò non problematizza in modo adeguato il profilo “pubblico” in quanto tale.

In effetti, un punto molto delicato nella costruzione moderna della polizia è dato dalle differenze di contenuto tra le categorie di “pubblico” e di “democratico”, di “pubblico” e di “comune”. Del resto, l'elemento del riconoscimento collettivo, che come sarà precisato in seguito connota in modo problematico la polizia moderna, è ritenuto il discriminante per distinguere la polizia dalle altre eventuali organizzazioni che non agiscono in nome, per conto e nell'interesse di tutta la società o comunità.

zione poliziale ad un'esperienza sociale organizzata, ad un concetto di stato come collettività sovrana che controlla un territorio e i suoi abitanti, come è rimasto fissato nelle espressioni di "città-stato" e "nazione-stato". In questo modo, la determinazione della natura privata o pubblica della polizia si fonda sul modo di porsi della sovranità nella società, sul ruolo politico e sociale della collettività nel finanziare e dirigere il dispositivo poliziale.

La polizia pubblica, quindi, è una realtà antica quanto l'esistenza di collettività sovrane che legittimano l'uso della forza e creano un'organizzazione e un personale da queste remunerati e governati. Dalla caduta di Roma al sorgere dei moderni stati-nazione, innanzitutto, si è avuta una notevole decentralizzazione e privatizzazione della funzione poliziale, così come della sovranità politica e del potere normativo. Progressivamente, poi, si è sviluppata una forma più sovraordinata e centralizzata di governo, che ha mantenuto sempre il potere di fare le leggi ma che di frequente ha delegato quello di formare la polizia. Successivamente, infine, l'apparato di polizia è diventato dipendente e responsabile in forma diretta nei confronti degli organi rappresentativi del potere sovrano.

Alla luce di queste considerazioni, non sembrano fattori decisivi nella configurazione della polizia pubblica né i fenomeni dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione (aspetti fondamentali piuttosto della nascita della società moderna), né i cambiamenti legati all'espansione o alla modificazione della criminalità (presenti in vario modo in tante società antiche e moderne). La transizione alla polizia pubblica, invece, pare avvenire con la coesistenza di altri due elementi fondamentali. Il primo sono dei mutamenti sociali che provocano una crescita dell'insicurezza oggettiva e/o soggettiva, come conseguenza dell'indebolimento o della compromissione dell'efficacia del sistema di regolazione informale della società. Il secondo elemento è la formazione di un nuovo assetto politico della società, che incontra la resistenza violenta di gruppi costitutivi della sfera del potere. In tale senso, il processo genetico della polizia pubblica risulta caratterizzato dalle necessità di regolazione espresse dalle figure sociali in ascesa e dalle resistenze al nuovo ordine da parte di quelle in declino. Sempre in questo quadro, si manifesta la possibile coesi-

stenza di istanze e prerogative pubbliche e private, che segnano nel tempo l'evoluzione della polizia pubblica.

La pubblicizzazione della polizia, allora, non rappresenta un'invenzione moderna, così come non esiste una tendenza storica univoca alla pubblicizzazione. Al contrario, sussistono esempi antichi e recenti di processi di privatizzazione poliziale e securitaria (dal periodo dopo la caduta dell'antica società romana a quello del recente sviluppo della società occidentale contemporanea, in particolare nella realtà anglosassone), tali da connotare non solo la possibile reversibilità dei processi di privatizzazione, ma piuttosto la loro significativa ibridazione con movimenti di pubblicizzazione. Dietro il principio in astratto del monopolio pubblico della forza e del primato governamentale del pubblico sul privato, la modernità inaugura un pluralismo in concreto dei sistemi di sicurezza, che viene ormai descritto come un complesso pubblico-privato¹⁰⁰.

4.2. *Missione generalista e specialista*

Nella modernità le agenzie di polizia sono divenute formalmente meno generaliste e più specializzate¹⁰¹, pur se con trasformazioni graduali e con esiti differenti.

In generale, la specializzazione rappresenta un parametro che misura l'esclusività nell'espletamento di un compito affidato. Nell'universo poliziale, la missione tipica risulta formalmente l'applicazione potenziale o effettiva della forza all'interno della società di apparte-

¹⁰⁰ Cfr. soprattutto S. Spitzer, A. Scull, *Privatisation and Capitalist Development: the Case of the Private Police*, in *Social Problems*, 1977, vol. 25, n. 1; C. D. Shearing, P. C. Stenning, *Modern Private Security: Its Growth and Implications*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 3, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1981; C. D. Shearing, *The Relation between Public and Private Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992; e L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, Routledge, London, New York, 1992, specie capp. 1, 6, 9 s.

¹⁰¹ Cfr. D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., pp. 37-47.

nenza¹⁰². In questa accezione, una polizia specializzata dedica tutta la sua attenzione alla minaccia o all'esercizio della coercizione, mentre una polizia non specializzata svolge anche diverse altre attività.

È opportuno non trascurare, peraltro, la distinzione tra forma e funzione, definizione e operatività della missione poliziale. Ciò che la polizia moderna concretamente svolge di differente rispetto all'esercizio della forza è dovuto non tanto alla confusione a livello normativo o gestionale di compiti poliziali e non poliziali, bensì soprattutto al risultato del suo adattamento alle necessità del mantenimento dell'ordine¹⁰³.

Le polizie completamente specializzate non appartengono, pertanto, al mondo reale, poiché la specializzazione rappresenta un criterio relativo. Per questo, la stima della specializzazione può essere compiuta solo comparativamente, sia in relazione a un modello generale sia con riferimento a più ordinamenti sociali. È importante considerare, altresì, che "la" polizia specializzata non è sinonimo di "una" organizzazione di polizia. Possono aversi realtà con più forze di polizia che assolvono come funzione primaria il mantenimento dell'ordine (ad esempio, la maggioranza degli stati europei continentali e l'insieme dei paesi statunitensi), così come realtà con una sola agenzia di polizia che monopolizza la missione dell'applicazione della forza senza essere specializzata (per esempio, gli ordinamenti assolutistici europei).

La ragione di tale diversificazione è che la specializzazione funzionale e la monopolizzazione funzionale rappresentano nozioni e dinamiche autonome. Infatti, le prime forme di polizia specializzata rinvenibili nel tempo sono i guardiani, ovviamente qualificabili come poliziotti solo laddove legittimati all'esercizio della coazione. La polizia specializzata si sviluppa in seguito, in modo organizzato, come componente della struttura amministrativa dei grandi imperi (per esempio, da quello tardoromano in Europa ai numerosi antichi e moderni dell'Asia). Quando nella realtà europea la specializzazione è emersa di nuovo, si è mostrata più precoce e intensa nei paesi

¹⁰² Così D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., pp. 7 s., 37 s.; C. B. Klockars, *The Idea of Police*, cit., pp. 9-13.

¹⁰³ Cfr. D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., p. 44, e anche pp. 103 ss.

anglosassoni, in cui già dal medioevo erano presenti soggetti poliziali fortemente specializzati.

In particolare, nello sviluppo della polizia moderna una prima differenza tra le esperienze dei paesi europei anglosassoni e di quelli continentali sta nell'ordine dei processi di specializzazione e di pubblicizzazione. Infatti, dal periodo successivo al feudalesimo la polizia dei paesi anglosassoni è diventata significativamente specializzata prima di essere anche pubblica. In quelle realtà esistevano delle figure appartenenti alle singole collettività che svolgevano compiti strettamente poliziali, ma sino al XIX secolo prestati soprattutto in forme volontarie o retribuiti in forma privata. Nei paesi continentali, invece, la polizia è stata fortemente pubblica prima di farsi anche specializzata. In quei contesti agivano dei soggetti che dal XVII secolo sono stati componente fondamentale della formazione dei moderni apparati burocratico-amministrativi, con competenze diffuse oltre la missione coercitiva appartenuta nel passato medioevale agli antenati più prossimi che erano le guardie, proprio perché la specializzazione ha interessato prima e maggiormente altri settori dell'amministrazione civile. Quella appena tratteggiata rappresenta, insieme all'accentuato comunitarismo e volontarismo della società anglosassone britannica e statunitense, una significativa base storica per spiegare il differente peso assunto sino ai nostri giorni dalla sicurezza privata in quei paesi, rispetto alle altre realtà europee continentali e non solo.

Inoltre, una seconda differenza tra le vicissitudini delle realtà europee anglosassoni e continentali riguarda il coinvolgimento dell'esercito nella gestione dell'ordine interno. Va premesso che l'impiego di forze militari – create per la difesa esterna da comunità straniere – nella difesa interna della società di appartenenza configura un'imperfezione o un difetto nella specializzazione dell'organizzazione e dell'azione di polizia, rilevabile dal punto di vista storico pressoché ovunque. Tuttavia, nel contesto britannico e statunitense la collaborazione militare alla missione poliziale non è mai stata istituzionalizzata, pur se gli eserciti e le milizie sono stati frequentemente impiegati nella repressione dei conflitti interni provocati da movimenti sociali, con ingerenze da molti degli stessi osservatori nazionali ritenute anomale e inaccettabili rispetto alla razionale am-

ministrato dell'ordine sociale. Invece, nell'universo continentale si è diffuso un modello di partecipazione istituzionalizzata del presidio militare alla gestione civile della legalità e dell'ordine, in cui una o più agenzie civili di polizia sono state precedute o affiancate nell'esercizio della coercizione nei confronti della propria popolazione dalla presenza di forze militari.

Allora, individuare un'interpretazione sull'origine dell'imperfezione della specializzazione poliziale, rappresentata dalla stabilità della partecipazione della forza militare alla funzione poliziale, è relativamente agevole. Questa continuità del ruolo militare nella sfera poliziale sembra connessa alle situazioni in cui, da un lato, la formazione del grande esercito professionale avviene all'inizio dell'esperienza di sviluppo dello stato e, dall'altro lato, l'espansione delle potenzialità di governo dello stato incontra una lunga e/o pesante conflittualità sociale. Viceversa, l'attenuazione o la recessione del concorso militare alla missione poliziale pare rispondere al processo di sviluppo degli eserciti di massa, che sono alimentati dal reclutamento di leva, e alle trasformazioni nelle strumentazioni e nelle tecnologie militari, che facilitano l'uso indiscriminato della forza. Certamente, oggi si assiste alla costante diminuzione di diffuse e prolungate esplosioni di violenza di massa, alla progressiva assunzione della responsabilità e della direzione funzionale da parte delle autorità politiche e tecniche degli affari interni anche sul dispositivo militare e, infine, alla creazione di agenzie civili specializzate dal punto di vista organizzativo e funzionale nella gestione dell'ordine pubblico. Ciononostante, persiste ancora l'attribuzione di compiti di polizia civile a forze militari, che conferma quindi l'incompiutezza della specializzazione poliziale e rinvia piuttosto alla soddisfazione di necessità di natura simbolica e corporativa del dispositivo militare nei confronti della società civile.

Più arduo, invece, risulta trovare una spiegazione all'affermazione della specializzazione poliziale in senso proprio. Non paiono argomenti persuasivi il carattere politico del sistema di governo (considerato come anche nell'epoca contemporanea la polizia specializzata è espressa da regimi sia autoritari, che democratici), né l'aumento dell'insicurezza e della domanda di ordine (in quanto fattori che sono all'origine di movimenti tanto di specializzazione,

come di generalizzazione). La specializzazione della polizia moderna, piuttosto, risulta almeno in parte determinata dall'istanza proveniente dalla logica manageriale dello stato moderno, nella cui prospettiva la specializzazione appare utile sia per un'adeguata responsabilizzazione, che per una migliore efficienza. Peraltro, nonostante esempi storici di segno contrario, che appaiono legati ad un profondo collasso del sistema politico e alle conseguenti peculiari necessità del controllo poliziale (ad esempio, dopo la caduta dell'impero romano), nei paesi occidentali contemporanei la tendenza alla specializzazione della polizia risulta irreversibile.

4.3. *Organizzazione volontaria e professionale*

La polizia moderna è connotata profondamente dalla professionalizzazione¹⁰⁴, che si presenta nei fatti come la proprietà più specifica e complessa della modernità poliziale.

Per professionalizzazione si intende, in astratto, il livello di razionalità e di qualità nella configurazione strutturale e operativa di un'organizzazione. I fattori minimi di una polizia professionale consistono nel reclutamento secondo precisi requisiti e procedimenti, nella formazione teorica e pratica obbligatoria, nella retribuzione stabile e adeguata all'interno di una carriera lavorativa e nella supervisione periodica da parte dei superiori in una scala gerarchica. Nel tempo hanno preso ad essere considerati indicatori di professionalizzazione poliziale anche la neutralità nell'applicazione della legge, la regolamentazione del potere discrezionale, le forme di autoregolazione codificata, la specializzazione funzionale, l'utilizzazione di moderne tecnologie, e altri ancora. In realtà questi ultimi costituiscono degli elementi eterogenei o controversi, che non paiono pertinenti e utili rispetto all'analisi storica della configurazione della polizia nella modernità.

L'indagine sulla progressiva apparizione della polizia professionale risulta, in concreto, di tipo valutativo. Anche nella sua accezio-

¹⁰⁴ Cfr. D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., pp. 47-52.

ne semplificata, infatti, la professionalizzazione è un processo complesso, la cui instaurazione è di frequente discontinua e ineguale: nel contenuto, con l'applicazione di uno solo o di più dei suoi elementi tipici; nella gestione, per la sua distribuzione in modo parziale tra le differenti strutture interne e i diversi livelli gerarchici; e infine nel tempo, per la lentezza nella sua attuazione. Inoltre, sono gli stessi criteri alla base di tale processo che richiedono valutazioni qualitative e teleologiche, in quanto occorre stimare per ciascuno di essi la corrispondenza tra la previsione formale e il concreto perseguimento delle funzioni sociali assegnate.

Ciò considerato, la grande epoca della professionalizzazione poliziale risulta il XIX secolo, in cui avviene l'esplicita introduzione delle esigenze essenziali relative al reclutamento, alla formazione, alla retribuzione e alla supervisione nella grande parte delle polizie dei paesi dell'Europa orientale e occidentale, dell'America settentrionale e anche dell'Asia. La professionalizzazione, pertanto, appare il profilo poliziale più peculiare ed evidente della modernità, pur se non consiste affatto in un fenomeno così lineare e irreversibile come l'esperienza storica potrebbe lasciare intendere.

Infatti, la spinta alla professionalizzazione poliziale si presenta storicamente correlata al movimento di pubblicizzazione della polizia e alle modificazioni nell'assetto di governo della società, quindi al bisogno di un affidabile strumento di regolazione coattiva in grado di superare una situazione di scarsa influenza o di forte contestazione dell'autorità. Al contrario, questo impulso non risulta legato alle ondate di criminalità o di insicurezza, fenomeni dalla natura comunque controversa e il cui ruolo eziologico rispetto a un processo così sfumato e complesso non è affatto stato accertato. Tale tendenza, piuttosto, viene influenzata nel tempo dalle più generali dinamiche di pluralismo e di privatizzazione, che si esprimono a livello economico e sociale. Nell'epoca moderna, quindi, la professionalizzazione è divenuta di fondamentale importanza per la gestione efficiente ed efficace del dispositivo poliziale, secondo le specificità istituzionali e sociali dei singoli paesi, dai più propensi all'interventismo burocratico del governo secondo la tradizione continentale, ai più fedeli all'autonomia gestionale delle comunità secondo la tradizione anglosassone.

CAPITOLO II

I VOLTI MATURI DELLA FORZA POLIZIALE

1. *Definizioni attuali dell'istituzione polizia*

Secondo l'approccio realistico sviluppato dalla ricerca sociologica, la giustificazione della polizia moderna, che risponde alla domanda sul perché essa esista nella società, risiede nell'esistenza di situazioni in cui accade qualcosa che non deve accadere e sulle quali qualcuno deve intervenire per fare qualcosa al più presto. Il riferimento imprescindibile è all'ormai risalente ma ancora attuale definizione di Egon Bittner:

[...] No human problem exists, or is imaginable, about which it could be said with finality that this certainly could not become the proper business of the police. [...]

[...] The special and unique competence of the police consists of [...] the events containing "something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-somebody-had-better-do-something-now" [...]¹.

Tale formula si compone, quindi, della prima parte relativa alla situazione che richiede l'attenzione della polizia ("qualcosa-che-non-sarebbe-dovuto-accadere") e della seconda riguardante la modalità che assume la reazione poliziale ("qualcuno-ha-fatto-qualcosa-di-appropriato-subito"). Dei suoi profili qualificanti, nella prima parte si coglie che il compito della polizia non è limitato agli atti di

¹ E. Bittner, *Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police*, in H. Jacob, a cura di, *Potential for Reform of Criminal Justice*, Sage, Beverly Hills, 1974, pp. 30, 31.

illegalità, ma si estende a molto altro, mentre della seconda parte che il ruolo della polizia, per un verso, si esprime sostanzialmente nella reazione a un determinato evento e non comporta necessariamente l'uso della coercizione e, per altro verso, si caratterizza per la tempestività nel dispiegamento dell'intervento².

La configurazione della polizia moderna, che soddisfa il quesito di cosa essa costituisca nella società, rinvia all'organizzazione riconosciuta dalla collettività per il governo dei suoi rapporti interni attraverso il potere di applicazione della forza³. Gli elementi fondativi di tale definizione risultano, pertanto, la forza materiale, l'utilizzazione interna e il riconoscimento collettivo.

La forza materiale, innanzitutto, identifica la competenza specifica della polizia. Questa comprende la minaccia e l'uso della forza per determinare un comportamento umano. Ciò che rileva, quindi, è la potenzialità dell'uso della coazione, che caratterizza concretamente qualsiasi azione e interazione poliziale. Mentre anche altre istituzioni prescrivono misure coercitive, la polizia è l'unica che le esegue materialmente e viene riconosciuta per questa funzione.

L'utilizzazione interna, inoltre, rappresenta il duplice criterio, negativo e positivo, della missione della polizia. Come parametro negativo, è un fattore di limitazione, nel senso che la polizia è impegnata soltanto negli affari interni della comunità cui appartiene, e non nei suoi affari esterni che riguardano i rapporti di difesa e di offesa rispetto ad altri paesi, soggetti o situazioni internazionali. Come parametro positivo, è un fattore di espansione, per il fatto che diventa polizia qualsiasi organizzazione che agisca per la missione e con la legittimazione tipicamente poliziali, anche se connotata dalla forma militare e senza la caratterizzazione specialistica verso gli affari interni. Questa connotazione ambivalente sopravvive, così, sia allo storico coinvolgimento istituzionale o emergenziale delle forze

² Cfr. C. B. Klockars, *The Idea of Police*, Sage, London, 1985, pp. 14-18.

³ Cfr. D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New Brunswick N. Y., 1985, pp. 7-14, 24 s. Cfr. anche C. B. Klockars, *The Idea of Police*, cit., pp. 8-14.

D. H. Bayley si riferisce al terzo elemento fondativo della definizione poliziale utilizzando l'espressione "autorizzazione collettiva" (collective authorization). Qui si è preferita un'accezione meno vincolante o più pragmatica, che pare comprendere meglio le diverse forme in cui tale requisito può darsi in concreto.

armate nella funzione poliziale, sia alle recenti partecipazioni internazionali delle polizie civili in missioni poliziali nel territorio e al servizio di comunità nazionali o locali diverse dalla propria⁴.

Il riconoscimento collettivo, infine, indica il profilo del sostegno della polizia. In conseguenza di questo parametro, non costituisce polizia in senso strutturale qualsiasi organizzazione spontanea che si autoproclami tale (per il fatto che deve esserci un legame alla società civile dalla quale fare derivare la sua autorità), così come in senso funzionale l'applicazione della forza all'interno di una società per fini non collettivi (come nei casi dei criminali organizzati e dei terroristi, ovvero dei datori di lavoro e dei genitori). In siffatta prospettiva, dal punto di vista concreto si possono avere anche più polizie di diverse istituzioni o entità collettive in una stessa società, di cui gli appartenenti legittimano singolarmente l'esistenza, mentre dal punto di vista concettuale l'esistenza del riconoscimento è sempre una questione di merito e di valutazione, che diventa particolarmente problematica quando l'autorità è in discussione, ovvero quando il governo è consuetudinario e l'autorità è implicita. La questione centrale è che, in realtà, il riconoscimento può esprimersi nella forma più o meno libera della legittimazione, ma altresì in quella ben più passiva o del tutto forzosa dell'accettazione. In tale senso, rappresenta una polizia la forza straniera di uno stato o di un popolo invasore, come la forza partigiana o autoritaria di un gruppo sociale che esercita il controllo coercitivo sulla vita di un'intera collettività, perché anche la stessa presenza e la relativa funzione di polizia in una comunità possono derivare da manipolazione o da imposizione, facendo sì che in tali casi il riconoscimento risulti operare come mera consapevolezza dell'esistenza e del funzionamento poliziale, non come vera e propria accettazione.

Come ben espresso da Carl B. Klockars, per quanto tali definizioni sociologiche siano più accurate e soddisfacenti di quelle di tipo normativo, ancora non ci dicono nulla dei soggetti, delle ragioni e delle condizioni della missione poliziale:

⁴ V. D. H. Bayley, *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, Washington D.C., 2001.

Police are institutions or individuals given the general right to use coercive force by the state within the state's domestic territory.

[...] *We have them to deal with all those problems in which coercive force may have to be used.* You will realize that this is a vastly different answer from anything a norm-derivative definition would have led us to say. But you should also note that although this answer is the most accurate way to describe the role of the police, it tells us nothing about who should play that role, why they should play it, or what can be done to shape, control, or influence the way it is played⁵.

2. Funzioni di polizia

2.1. Prevenzione del crimine

Dopo l'originario periodo di affermazione della nuova polizia, negli assetti istituzionali e nelle politiche criminali che caratterizzano l'epoca matura della modernità il dispositivo poliziale viene riconosciuto, in via definitiva, per la funzione di prevenire il crimine, attraverso l'applicazione della legge. La polizia viene raffigurata, in forma simbolica, come la sottile linea blu (*thin blue line*)⁶, strumento di civilizzazione animato da spirito di corpo, che serve a proteggere i singoli cittadini e la loro comunità dal crimine e dal disordine.

In questa prospettiva, le crisi di insicurezza proprie della fase contemporanea della modernità sono lette e affrontate, con cadenza periodica, attraverso la categoria del deficit poliziale⁷. Innanzitutto,

⁵ C. B. Klockars, *The Idea of Police*, cit., pp. 12, 17 s.

⁶ La recente espressione "thin blue line", allusiva del colore delle uniformi e, per estensione, dei corpi e degli operatori di polizia, deriva dalla risalente "thin red line", relativa ad una famosa azione militare di un reggimento dell'esercito britannico in una battaglia della guerra di Crimea attorno alla metà del XIX secolo (sul punto vale la pena di ritornare in seguito, a proposito delle strategie di ordine pubblico e di intervento internazionale adottate dalla polizia nel periodo più prossimo). Inserendo tali parole in un motore di ricerca, si scopre quanti scritti, sceneggiati, documentari e soprattutto siti esistono dedicati proprio a tale formula della cultura poliziale.

⁷ Cfr. M. Sozzo, *Nel nome della democrazia? Riflessioni sui processi di riforma poliziale in Argentina*, in *Studi sulla questione criminale*, 2008, n. 1, par. 2.

il deficit di poteri, per cui si richiedono nuove leggi penali anche eccezionali, maggiori spazi di discrezionalità e di autonomia per la polizia rispetto all'istanza politica e all'autorità giudiziaria. Quindi, il deficit di personale, per cui si domandano nuove assunzioni di poliziotti da dislocare sulla strada, deleghe di funzioni ai ruoli tecnici e civili all'interno dei corpi, esternalizzazioni di servizi ai privati. Infine, il deficit di risorse, per cui si invocano nuove infrastrutture per i presidi, maggiori dotazioni di mezzi, aumenti per le retribuzioni del personale.

La letteratura sociologica si è incaricata di smentire la credibilità di questa rassicurante rappresentazione, ma ne va constatato subito il progressivo radicamento sino ai giorni nostri, in cui specie al grande pubblico non si è riusciti ancora a svelare questa costruzione retorica. In linea con l'autorevole analisi di David H. Bayley, quella dell'incapacità di prevenire il crimine e dell'inutilità di aumentare le risorse per la polizia può dirsi, infatti, un segreto ben custodito, un mito mai intaccato:

The police do not prevent crime. This is one of the best kept secrets of modern life. Experts know it, the police know it, but the public does not know it. Yet the police pretend that they are society's best defence against crime and continually argue that if they are given more resources, especially personnel, they will be able to protect communities against crime. This is a myth»⁸.

La polizia non previene il crimine ma lo gestisce soltanto, non aiuta a eliminare la criminalità bensì solo a convivervi. I due argomenti fondamentali che sono stati utilizzati per spiegare, a livello diacronico e comparato, l'ineffettività della polizia nel prevenire il crimine consistono nell'assenza di un rapporto di significatività tra il numero di poliziotti e il tasso di criminalità, e negli scarsi o inesistenti effetti delle principali strategie di polizia sul crimine⁹.

⁸ D. H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford University Press, New York, 1994, p. 3.

⁹ Cfr. D. H. Bayley, in *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., capp. 4 s., e in *Police for the Future*, cit., cap. 1.

Le analisi condotte sulle tendenze storiche all'interno di singoli paesi e gli studi effettuati sulla base della comparazione di ordinamenti con condizioni sociali affini hanno dimostrato, in modo chiaro, che le differenze nei tassi di criminalità non possono essere attribuite alle variazioni, in particolare agli incrementi, degli organici di polizia¹⁰. Per converso, è stato accertato che gli indici del crimine rimangono sostanzialmente inalterati anche quando il numero dei poliziotti diminuisce, in modo improvviso, per razionalizzazioni dovute a crisi finanziarie, per astensioni relative a proteste sindacali o per distaccamenti legati ad eventi eccezionali¹¹.

Ciò non significa affatto che dalla polizia si possa prescindere e che essa debba essere eliminata. Come noto, tanta parte della letteratura critica e progressista in materia di polizia è animata da un orientamento riformista o riduzionista, non abolizionista¹². Del resto, anche gli studiosi più vicini a posizioni istituzionali ed efficientiste, come Lawrence W. Sherman e John E. Eck¹³, distinguono significativamente tra effettività assoluta e marginale della polizia, giungendo a conclusioni convergenti:

there are two questions one needs to answer when addressing the effect of the numbers of police on crime. The first involve the *absolute effectiveness* of police; would we have more crime if we had no police? The second question involves the *marginal effect* of adding more police to an existing police force; does adding more police have an additional crime

¹⁰ Cfr. C. Loftin, D. McDowall, *The Police, Crime, and Economic Theory: An Assessment*, in *American Sociological Review*, 1982, vol. 47, n. 3; K. Harvey, L. Kennedy, *Producing Personal Safety: The Effects of Crimes Rates, Police Force Size, and Fear of Crime*, in *Criminology*, 1985, n. 23; R. Lane, *Urban Police and Crime in Nineteenth-Century America*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

¹¹ Cfr. E. H. Jr. Pfuhl, *Police Strikes and Conventional Crime*, in *Criminology*, 1983, vol. 21, n. 2. V. anche R. V. Clarke, M. Hough, *Crime and Cost Effectiveness*, Research Study, vol. 79, Home Office, London, 1984.

¹² Cfr., tra tanti, B. Des Saussaies, *La machine policière*, Seuil, Paris, 1972, cap. 1 (*Une société sans police?*), par. 1 (*De l'utilité de la police*); R. Wertheimer, *Are the Police Necessary?*, in E. C. Viano, J. H. Reiman, *The Police in Society*, Lexington Books, Lexington Ma., 1974.

¹³ Cfr., nel contesto italiano, M. Barbagli, U. Gatti, *Prevenire la criminalità*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 105 s.

prevention effect, over and above what we have already achieved from having a police agency in place?

The evidence for the absolute effectiveness of police is thus weak but consistent: police agencies have a crime prevention effect. The evidence for the marginal effectiveness of adding police officers willy-nilly to police agencies is weak and inconsistent, in the absence of clear indicators of what they do and where they do it¹⁴.

Quel che si vuole rappresentare, piuttosto, è che l'organico di polizia è caratterizzato da soglie critiche, in alto e in basso, oltre le quali la numerosità dei poliziotti può influenzare, rispettivamente in positivo e in negativo, quella dei crimini, ma i cambiamenti che, all'interno di tali livelli sistemici, risultano realisticamente praticabili non esplicano siffatti effetti significativi.

Le tre strategie cui ci si è riferiti nel sostenere l'incapacità della polizia di prevenire il crimine sono le principali attività da essa ritenute essenziali nel proteggere la sicurezza pubblica, vale a dire il pattugliamento del territorio in divisa, il pronto intervento per le chiamate di emergenza e l'investigazione sui fatti di reato.

A tale proposito, infatti, il pattugliamento effettuato su mezzi motorizzati e in itinerari randomizzati è risultato non avere alcuna conseguenza rilevante sulla criminalità, sulla vittimizzazione e sulla soddisfazione dei cittadini¹⁵. Analogamente, il pattugliamento praticato da operatori appiedati e in zone fisse non influenza in modo significativo le manifestazioni criminali, anche se rassicura dal punto di vista psicologico le percezioni degli individui, in particolare con la riduzione della paura del crimine e l'aumento della soddisfazione per la protezione¹⁶.

¹⁴ L. W. Sherman, J. E. Eck, *Policing for crime prevention*, in L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, D. Layton MacKenzie, a cura di, *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge, London e New York, 2002, pp. 302, 304.

¹⁵ Cfr., su tutti, G. L. Kelling, T. Pate, D. Dieckman, C. E. Brown, *The Kansas City Preventive Patrol Experiment. A Summary Report*, Police Foundation, Washington D. C., 1974. Cfr. anche C. De Valkeneer, *La patrouille de police, une stratégie de «lutte» contre la délinquance?*, in *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1986, n. 2-3.

¹⁶ Cfr., su tutti, R. C. Trojanowicz, *An Evaluation of a Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan*, Michigan State University, East Lansing, 1982; A.

La riduzione del tempo impiegato per arrivare sul luogo della segnalazione non ha dimostrato di aumentare significativamente la possibilità di arrestare i responsabili del fatto¹⁷. Invero, la tattica poliziale di presidiare in modo particolare i luoghi caratterizzati da più frequenti manifestazioni di fenomeni criminali non elimina, infatti, la circostanza che la distribuzione della criminalità è prevedibile solo con riferimento ad aree geografiche relativamente ampie, non con riguardo al preciso luogo in cui accadono i singoli episodi segnalati. Inoltre, a prescindere dalla tecnica e dalla competenza che realisticamente possono essere implementate nel servizio¹⁸, gli sforzi per la diminuzione del tempo di intervento sulle chiamate di emergenza vengono condizionati all'origine da un fattore significativo, esterno al controllo della polizia, che è rappresentato dal tempo impiegato dalle vittime o dai testimoni per comunicare in modo preciso e attendibile l'informazione.

L'attività di indagine sui reati denunciati si è rivelata priva di una diretta e rilevante incidenza sull'ammontare della criminalità ufficiale, in quanto le possibilità di successo della polizia nel chiarimento dei casi e nell'individuazione dei responsabili sarebbero determinate piuttosto dalla (scarsa) frequenza e dalla (specifica) tipologia dei fatti indagati¹⁹. Peraltro, questa misura della funzionalità

M. Pate, *Experimenting with Foot Patrol: The Newark Experience*, in D. P. Rosebaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.

¹⁷ Cfr. W. Bieck, D. A. Kessler, *Response Time Analysis – Executive Summary*, Board of Police Commissioners, Kansas City Mo., 1977; C. Clawson, S. K. Chang, *The relationship of response delays and arrest rates*, in *Journal of Police Science and Administration*, 1977, vol. 5, n. 1; J. M. Chaiken, *What Is Known About Deterrent Effects of Police Activities*, in J. A. Cramer, a cura di, *Preventing Crime*, Sage, Beverly Hills Ca., 1978; W. Spelman, D. K. Brown, *Calling the Police – A Replication of the Citizen Reporting Component of the Kansas City Response Time Analysis*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1981.

¹⁸ Cfr. R. C. Larson, *Urban Police Patrol Analysis*, The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Ma., 1972; J. Chaiken, P. Dormant, *Patrol Car Allocation Model*, Rand Corporation, Santa Monica Ca., 1975; G. F. Rengert, *The Spatial Distribution of Police Personnel – Efficiency and Equality Considerations*, in D. M. Petersen, a cura di, *Police Work – Strategies and Outcomes in Law Enforcement*, Sage, Beverly Hills Ca., 1979.

¹⁹ Cfr. P. W. Greenwood, *The Rand study of criminal investigation: the findings and its impact to date*, in R. V. Clarke, J. M. Hough, *The Effectiveness of Polic-*

poliziale, nota come tasso di accertamento dei crimini, è accertata in via burocratica e si pone come grado di risposta della polizia alla denuncia di reati, ma ciò non corrisponde all'esito positivo dell'eventuale procedimento penale attivato, che segue altre regole e coinvolge altre competenze. L'argomentazione secondo la quale l'individuazione dei colpevoli da parte della polizia non opera come disincentivo alla commissione dei crimini, in ragione della facilità con cui il sistema della giustizia penale rimette in libertà gli indagati e i condannati anziché trattenerli in custodia o in detenzione, si scontra, poi, con il dato che né l'effetto di deterrenza generale né quello di incapacitazione selettiva delle sanzioni penali sono stati provati in modo generalizzato e definitivo²⁰. Infine, anche per l'investigazione sui reati risultano determinanti, come elemento indipendente dall'azione di polizia, le informazioni che le vittime e i testimoni forniscono spontaneamente per l'accertamento degli eventi e l'identificazione dei sospetti²¹.

Negli ultimi decenni non sono mancati differenti esperimenti che hanno inteso attaccare il crimine con strategie di concentramento degli obiettivi perseguiti e delle risorse impiegate da parte della polizia²². I curatori di un'autorevole metaricerca sulle prove dell'effettività della polizia²³ hanno registrato una crescente attenzione e diffusione di simili pratiche, in particolare sostenendo l'esistenza di una grande mole di evidenze empiriche, a partire dagli influenti la-

ing, Gower, Westmead, 1980; J. Burrows, *Investigating Burglary: The Measurement of Police Performance*, Home Office Research Study, London, 1986.

²⁰ Cfr., per tutti, J. M. Chaiken, *What Is Known About Deterrent Effects of Police Activities*, cit.; S. Walker, *Sense and Nonsense About Crime*, II ed., Brooks/Cole Publishing, Pacific Grove, California, 1989, cap. 6.

²¹ Cfr. P. W. Greenwood, J. Chaiken, J. Petersilia, *The Criminal Investigation Process*, D. C. Heath, Lexington Ma., 1977; J. E. Eck, *Solving Crimes – The Investigation of Burglary and Robbery*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1982.

²² Cfr., per tutti, L. W. Sherman, J. E. Eck, *Policing for crime prevention*, cit.

²³ W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, National Research Council, Committee to Review Research on Police Policy and Practices, Committee on Law and Justice, Division on Behavioral and Social Sciences and Education, The National Academies Press, Washington D. C., 2004, pp. 235-243.

vori di Lawrence W. Sherman²⁴ e dello stesso Wesley G. Skogan²⁵, il più noto di tali curatori, in favore dell'efficacia di attività poliziali focalizzate sulla variabile geografica dei fenomeni criminali (hot spots policing)²⁶:

There has been increasing interest over the past two decades in police practices that target very specific types of crimes, criminals, and crime places. In particular, policing crime hot spots has become a common police strategy for reducing crime and disorder problems. While there is only preliminary evidence suggesting the effectiveness of targeting specific types of offenders, a strong body of evidence suggests that taking a focused geographic approach to crime problems can increase the effectiveness of policing²⁷.

Tuttavia, come ben evidenziato da Jim P. A. Waddington, tali iniziative non hanno mai aspirato, neanche per i loro diretti promotori, al ruolo di profondo e generalizzato cambiamento, in grado di accreditare il volto della polizia come principale difesa della società contro il crimine:

²⁴ Cfr. L. W. Sherman, con *Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 12, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1990, e con *Attacking Crime: Policing and Crime Control*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

²⁵ Cfr. W. G. Skogan, con *Disorder and decline – Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Free Press, New York, 1990, e con *Impact of Policing on Social Disorder – Summary of Findings*, U. S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington D. C., 1992.

²⁶ Cfr., di recente e su tutti, J. E. Eck, *Preventing crime at places*, in L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, D. Layton MacKenzie, a cura di, *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge, London e New York, 2002; D. Weisburd, A. A. Braga, *Hot spots policing as a model for police innovation*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006. Cfr. anche K. Harris, *Geographic Factors in Policing*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1990; J. R. Greene, *The Importance of Place in the Control of Crime*, in T. O'Connor Shelley, A. C. Grant, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1998.

²⁷ W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, cit., p. 235.

[...] Not even Sherman suggests that such ventures would radically transform policing to the extent that would be necessary in order for the police to justify their public image as society's principal bulwark against crime²⁸.

Del resto, secondo quanto rivelato da David H. Bayley, i risultati presentati dalla polizia, ancora più di quelli accertati dall'accademia, a sostegno della promessa di servire e proteggere (to serve and protect)²⁹, sono rimasti soprattutto sul terreno dell'aneddotica, lasciando alla collettività quantomeno il diritto al dubbio:

Police everywhere promise to "serve and protect". [...] If this is what police promise, then it's reasonable to ask them to show that they are doing what they say. But they haven't. The "evidence" they produce is entirely a matter of anecdote, intuition, and gut instinct. The academic research may be flawed, but it is more rigorous and systematic than what the police have relied on so far. The public has a right to be skeptical about the claims of the police when it has been so difficult to show even the slightest effect of police actions on crime³⁰.

2.2. Applicazione della legge (proazione e reazione)

Una volta acquisito dal sapere sociologico che la polizia non previene in modo efficace il crimine, diventa importante indagare se e quale applicazione della legge venga da essa comunque praticata, come e perché con tale attività si limiti a gestire la criminalità o a contribuire a convivere. Le tre tesi negative sulla specialità della polizia all'interno del sistema giuridico e sociale, qui raccolte nei profili di in-applicazione, di in-effettività e di in-completezza, rinviano

²⁸ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, UCL, London, 1999, p. 9.

²⁹ Il motto "to serve and protect" appartiene ai corpi di polizia statunitensi, dai quali viene esposto anche sulle loro auto e moto con le livree di istituto. Nelle forze di polizia europee, invece, assume in genere una forma differente e parziale, in particolare con l'espressione "al servizio del cittadino".

³⁰ D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., p. 9.

al fatto che la proattività non costituisce la caratteristica funzionale che identifica la polizia nella realtà³¹.

La polizia si caratterizza, innanzitutto, come in-applicazione della legge. Nel lavoro di polizia, infatti, i principi e le regole espressi dalla legge a livello generale e astratto, come pure le prescrizioni e gli ordini dei superiori con carattere specifico e concreto, non si traducono di regola in alcun atto materiale degli operatori³². Come efficacemente colto nello studio fondamentale di Albert J. Jr. Reiss, il tratto tipico dei servizi di polizia risiede nel fatto che al loro interno non sono esercitate necessariamente delle attività formali di coercizione, e ciò non perché di frequente non ce ne siano i presupposti, ma poiché di regola si utilizzano le altre possibilità offerte dal sistema in tale situazione per astenersi o per affrontare in modo diverso il problema:

No tour of duty is typical except in the sense that the modal tour of duty does not involve an arrest of any person [...]. This is not to say that arrests could not have been made on many tours of duty, but often they are not because the officer exercises his discretion not to make such arrests³³.

L'in-azione corrisponde non solo all'essere, ma già al dover essere della polizia. Il capitale umano e materiale del dispositivo poliziale non è stato pensato per implementare, all'interno di un'agenzia efficace e controllabile, un diritto razionale e trasparente. In proposito, l'analisi per dare conto di tale assunto può essere incentrata, sulla scorta del lavoro comparato di David H. Bayley³⁴, attorno alle tre attività ordinarie che contraddistinguono in sostanza l'azione di polizia di tutti i paesi occidentali, cioè la regolazione del traffico, il controllo del territorio e l'investigazione dei crimini, a cui qui si ag-

³¹ Così P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 4-19.

³² Cfr. M. K. Brown, *Working the Street – Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, Russell Sage Foundation Press, New York, 1981, specie cap. 7.

³³ A. J. Jr. Reiss, *The Police and the Public*, Yale University Press, New Haven Ct., 1971, p. 19.

³⁴ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., pp. 16-34.

giunge la considerazione di un'attività straordinaria, ossia lo sciopero degli operatori.

Nella regolazione del traffico, i compiti più importanti sono, insieme all'assistere gli utenti in situazioni difficili e all'accertare le dinamiche dei sinistri, soprattutto di sovrintendere ai nodi stradali problematici, di controllare documenti, mezzi e guidatori, e di sanzionare i comportamenti e le dotazioni irregolari riscontrati in tali situazioni. Mentre le prime due attribuzioni possiedono, in genere, una natura giuridica vincolata e una frequenza empirica marginale, le altre attività, che connotano in modo forte la percezione negativa di una presenza repressiva della polizia sulle strade da parte dei cittadini, risultano, al contrario, massimamente discrezionali ed eccezionali, nel senso che, per il loro svolgimento, la polizia dispone dei poteri di applicare discrezionalmente le fattispecie giuridiche alle situazioni concrete, ma che di fatto esercita tali poteri solo eccezionalmente, sia rispetto alla disponibilità di tempo del personale che alla frequenza con cui si determinano gli eventi nel traffico³⁵. In queste situazioni, le scuse diventano decisioni, i divieti tolleranze:

Traffic officers can almost always find an excuse to stop a vehicle. [...]

Traffic patrolling is highly discretionary, requiring officers to make a lot of decisions on the spot about whether the law should be enforced.

For example, they almost always allow motorists to exceed speed limits to some degree, except around schools³⁶.

Nel controllo del territorio, il lavoro è fondamentalmente reattivo, in quanto orientato soprattutto dalle richieste del pubblico, rivolte agli operatori per strada, coi numeri di emergenza e, di recente, attraverso contatti sui siti istituzionali, mentre solo nelle aree meno popolate o rurali è maggiormente proattivo, vale a dire determinato in modo più autonomo dalle opzioni degli operatori³⁷. Quella che ap-

³⁵ Cfr. D. H. Bayley, *The Tactical Choice of Police Patrol Officers*, in *Journal of Criminal Justice*, 1986, n. 14.

³⁶ D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., pp. 30, 29.

³⁷ Cfr. P. Southgate, P. Ekblom, *Police-Public Encounters*, Home Office Research Study, n. 90, HMSO, London, 1986.

pare come una tipica attività di emergenza è svilita nella routine, la prontezza che essa richiede è soffocata dalla noia, l'operatività che essa scatena è ridotta nell'attesa³⁸. Per tali ragioni, si fa passare il tempo, aspettando che accada qualcosa o che finisca il turno di servizio:

Actually, officers soon learn that often what seems like an emergency probably isn't, so they often dawdle in situations that would seem to require a fast response. At other times, they drive fast for no reason except to relieve boredom. Patrol officers spend a lot of time simply waiting for something to happen [...]. When the public sees officers gathered in tight knots in the middle of what seems like great excitement, with flashing lights and emergency vehicles, the police are probably discussing the promotion chart, their next leave, and where to eat lunch»³⁹.

Nell'investigazione dei crimini, l'attività di polizia si pone per definizione come successiva al compimento dei fatti che sono oggetto di accertamento. Si caratterizza come preventiva, invece, solo nella raccolta di informazioni sulle situazioni di potenziale rilievo a fini investigativi, sia attraverso la sorveglianza segreta di luoghi e personaggi noti per il loro legame con attività criminali⁴⁰, sia mediante la penetrazione con agenti sotto copertura nelle strutture di organizzazioni criminali e la sollecitazione con agenti provocatori delle loro attività illecite⁴¹. Tuttavia, tali strategie proattive sono ritenute molto dispendiose, e anche pericolose, rispetto ai risultati repressivi in concreto perseguibili. Perciò, le scarse forze investigative che sono disponibili vengono concentrate sui pochi casi nei quali esistono vittime e testimoni e, quindi, sospetti agevolmente identificabili, ovvero in cui sono state utilizzate armi o violenza e, pertanto, si tratta di

³⁸ Cfr. R. V. Ericson, *Reproducing Order – A Study of Police Patrol Work*, University of Toronto Press, Toronto, 1982, specie p. 163.

³⁹ D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., p. 23.

⁴⁰ V. L. W. Sherman, *Attacking Crime: Policing and Crime Control*, cit.; L. W. Sherman, J. E. Eck, *Policing for crime prevention*, cit.

⁴¹ V. G. T. Marx, *Undercover – Police Surveillance in America*, University of California Press, Berkeley Ca., 1988; C. J. C. F. Fijnaut, G. T. Marx, a cura di, *Undercover Police Surveillance in Comparative Perspective*, Kluwer Law International, The Hague, 1995.

fatti seri o riprovevoli. Con simili opzioni, al di fuori di particolari pressioni dal pubblico, ci si disinteressa di regola dei crimini più comuni, come i furti o i danneggiamenti:

In most cases detectives make very quick judgments about whether an investigation should be undertaken. It depends on two factors: first, whether a credible perpetrator has been fairly clearly identified and, second, whether the crime is especially serious or repugnant – the sort that attracts public attention. Except when forced to do so by public pressure, police do not invest resources in cases in which they have no idea who the criminal might be. Such cases include almost all burglaries and most robberies⁴².

Se dalla regola si passa all'eccezione, viene in considerazione lo sciopero della polizia, nella sua forma di manifestazione più diffusa e temuta del cosiddetto "sciopero bianco". In tale caso, gli operatori applicano integralmente e continuativamente la normativa di riferimento, ad esempio quella di polizia doganale per l'attività di frontiera o quella di polizia stradale per i servizi di viabilità. Le gravi conseguenze di siffatto comportamento, in termini di disordine e conflittualità sociale, non rappresentano un indesiderato riflesso della denuncia di una normazione ipertrofica, ma un'esplicita invocazione del consenso verso la discrezionalità poliziale, così come positivamente sperimentata dai cittadini nel vivere quotidiano. Il messaggio che viene da una simile dinamica non è che il diritto va riformato, ma che la società non può sopravvivere in forma ordinata senza l'attuazione specialistica del diritto da parte della polizia.

La polizia è qualificata, quindi, per l'in-effettività nell'applicazione della legge. Come parzialmente illustrato da una diversa prospettiva nel paragrafo precedente, la concreta valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei principali servizi preventivi⁴³ e repressivi⁴⁴

⁴² D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., p. 26.

⁴³ V. M. Hough, *The Police Patrol Function: What Research Can Tell Us*, in W. Salusbury, J. Mott, T. Newburn, a cura di, *Themes in Contemporary Policing*, Policy Studies Institute, London, 1996.

⁴⁴ V. P. K. Manning, *Organisation and Environment: Influences on Police Work*, in R. V. G. Clarke, J. M. Hough, a cura di, *The Effectiveness of Policing*, Gower, Aldershot, 1980.

è nel senso della loro sostanziale inutilità rispetto allo scopo di assicurare l'applicazione della legge⁴⁵.

La prevenzione di polizia, come noto, consiste principalmente nell'attività di sorveglianza. La polizia si professa in grado, con adeguate risorse personali e strumentali, di fare rispettare la legge grazie alla mera presenza sul territorio, alla quale è ricollegata altresì la possibilità di intervenire prontamente sulle emergenze appena manifestatesi e di impedire delle conseguenze ulteriori rispetto agli illeciti già commessi. Invece, tanto la vigilanza appiedata⁴⁶ quanto la perlustrazione motorizzata⁴⁷ operate della polizia sono state accertate dalla ricerca come sostanzialmente ininfluenti sull'applicazione delle regole, e quindi nel controllo dell'illegalità.

Del resto, come confermato dalle indagini di Peter K. Manning e di Andrew Flanagan, neppure lo sviluppo tecnologico applicato ai sistemi di mobilità e di comunicazione, a disposizione delle forze di polizia anche nelle attività di sorveglianza, ha modificato in modo generalizzato l'incidenza sulla diffusione dei fenomeni di illiceità di una strategia rimasta nella natura invariata:

With the exception of differential response and directed patrol studies and some innovations in expert systems, the innovations are means for managing the environment rather than changing it. They do not focus on events, nor are they "crime focused" or "order-focused" in their intent. They have, for example, no known impact on crime⁴⁸.

⁴⁵ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., pp. 16-34. Per una sintetica rassegna di ricerche in argomento cfr. anche C. J. C. F. Fijnaut, E. G. M. Nuyten-Edelbroek, J. L. P. Spickenheuer, *La lutte contre la criminalité par la police – Les résultats de vingt ans de recherches*, in *Déviance et Société*, 1987, vol. 11, n. 2, *passim*.

⁴⁶ Cfr. R. C. Trojanowicz, *An Evaluation of a Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan*, cit.; A. M. Pate, *Experimenting with Foot Patrol: The Newark Experience*, cit.

⁴⁷ Cfr. G. L. Kelling, T. Pate, D. Dieckman, C. E. Brown, *The Kansas City Preventive Patrol Experiment. A Summary Report*, cit.; C. De Valkeneer, *La patrouille de police, une stratégie de «lutte» contre la délinquance?*, cit.

⁴⁸ P. K. Manning, *Information Technologies and the Police*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, p. 389.

[...] The most important application of computer technologies occurs in personnel and organizational administration and in the relatively specific areas of police work where proactive and preventive strategies can take advantage of prospective and applied intelligence. By contrast, patrol officers will rarely take advantage of the majority of these communication, information, and analytical tools. As a result, the greatest potential benefit of modern communication and information technologies, as realized in other types of contemporary organizations, may go untapped within police organizations⁴⁹.

Per di più, la polizia non effettua alcuna vigilanza sui luoghi domestici o collettivi, come nemmeno di quelli privati di massa, come i centri commerciali o i parchi divertimento, ormai sempre più diffusi e importanti nella vita sociale, ma si interessa soltanto degli spazi pubblici in senso stretto, con ciò marginalizzando contesti di proliferazione di illegalità anche grave, ad esempio di violenze familiari o intracomunitarie⁵⁰, come pure assecondando forme di tutela della legalità non disinteressate, per esempio di sicurezza privata sulle persone⁵¹.

La repressione di polizia, da sempre, passa sostanzialmente per le attività di investigazione. A differenza della comune rappresentazione, in realtà più mediatica che popolare, la capacità della polizia di accertare i fatti e di assicurare i responsabili delle violazioni alla legge è ben lontana dall'evoluzione delle scienze forensi e dalla consistenza degli investimenti effettuati, tanto che né i rapporti finali né gli studi comparati sulle pratiche sperimentate hanno dimostrato in

⁴⁹ A. J. Flanagan, *The impact of contemporary communication and information technologies on police organizations*, in H. Giles, a cura di, *Law Enforcement, Communication and Community*, John Benjamins, Amsterdam and Philadelphia, 2002, p. 101.

⁵⁰ Cfr. A. L. Stinchcombe, *Institutions of Privacy in the Determination of Police Administrative Practice*, in *American Journal of Sociology*, 1963, n. 69.

⁵¹ Cfr., per tutti, C. D. Shearing, P. C. Stenning, *Say "Cheese!": The Disney Order That Is Not So Mickey Mouse*, in C. D. Shearing, P. C. Stenning, a cura di, *Private Policing*, Sage, Newbury Park, California, 1987; T. Hope, *Inequality and the clubbing of private security*, in T. Hope, R. Sparks, a cura di, *Crime, Risk and Insecurity – Law and Order in Everyday Life and Political Discourse*, Routledge, London, 2000.

modo chiaro e fondato l'incidenza delle attività investigative sulla soluzione dei casi conosciuti⁵².

Per un verso, la polizia non riesce agevolmente a colmare i limiti con cui si forma la sua conoscenza degli eventi accaduti, così finendo per interessarsi di ben poche tipologie di illeciti rispetto alle migliaia o decine di migliaia esistenti nel proprio ordinamento, in particolare delle trasgressioni rispetto alle quali è più facile disporre di ipotesi su coloro che hanno commesso i fatti e procedere a provarli. Per altro verso, anche secondo l'analisi di Jim P. A. Waddington, la polizia non affronta seriamente i crimini nelle stanze dell'economia e della politica, che per offensività sociale, quando non anche per ripetitività empirica, non dovrebbero essere tanto marginalizzati rispetto a quelli dell'illegalità nelle strade:

Now, it is certainly arguable that so-called "compliance" strategies are more effective than enforcement strategies. However, the significance for us in seeking a definition of policing is that corporate crime represents a whole swathe of criminality that hardly touches policing. Policing, as we normally understand it, concentrates on "crime on the streets" not "crime in the suites". If the police were genuinely a crime-fighting organization, they would not be so marginalized⁵³.

Di regola, i crimini di cui la polizia si interessa o sono risolti nelle immediatezze dei fatti o non lo saranno mai più, poiché l'elemento essenziale dell'identificazione dei sospettati è progressivamente meno probabile con il trascorrere del tempo⁵⁴. Nel fornire le informazioni più immediate su quanto visto e nel denunciare puntualmente quanto subito, è il pubblico a influenzare maggiormente i dati ufficiali sull'illegalità⁵⁵. Peraltro, anche se in molti casi le conoscenze in possesso dei testimoni o delle vittime di crimini non denunciati

⁵² Cfr. P. W. Greenwood, J. Chaiken, J. Petersilia, *The Criminal Investigation Process*, cit.

⁵³ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., p. 10.

⁵⁴ Cfr. R. V. Ericson, *Reproducing Order – A Study of Police Patrol Work*, cit.

⁵⁵ Cfr. W. G. Skogan, *Reporting Crimes to the Police: The Status of World Research*, in *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 1984, vol. 21, n. 2, specie pp. 129-132.

paiono non consentire comunque l'esito positivo delle indagini⁵⁶, è certo che due delle conseguenze più significative della mancata informazione e della mancata denuncia alla polizia sono di contenere il numero dei casi formalmente affidati alle indagini di polizia e, per converso, di esaltare il tasso ufficiale di accertamento dei crimini⁵⁷.

Lo sguardo comparatistico tra differenti ordinamenti statuali, tra differenti forze di polizia in un determinato ordinamento nazionale e tra l'andamento diacronico della consistenza dei dispositivi poliziali dimostra, poi, che non esiste una significativa e inequivoca correlazione inversa tra le dimensioni degli apparati poliziali e i livelli di illegalità in un determinato contesto sociale⁵⁸.

Per queste considerazioni, l'attività di polizia giudiziaria non consiste nell'indagare indifferentemente sugli illeciti conosciuti e sui loro presunti autori, ma nel dedicarsi alle rare vicende in cui si ritiene di potere conseguire risultati migliori. In particolare, ciò avviene, da un lato, nei casi di illeciti affini o seriali, cercando di attribuire più fatti analoghi alla stessa persona indiziata, con forme di pressione o di negoziazione degli investigatori nei confronti dell'interessato⁵⁹, in modo da elevare il tasso ufficiale di accertamento dei crimini e da accrescere l'importanza mediatica delle operazioni condotte. Dall'altro lato, invece, si adottano pratiche volte a ricostruire a posteriori la conformità degli atti di indagine ai requisiti formali della regolamentazione legale⁶⁰, così da salvaguardare l'esito finale della vicenda processuale e, soprattutto, l'essenze personale dal procedimento disciplinare.

La polizia va circoscritta, infine, per l'in-completezza nell'applicazione della legge. Se si considerano le diverse possibilità di regolazione giuridica dei sistemi sociali propri dell'epoca contemporanea,

⁵⁶ Cfr. W. G. Skogan, G. E. Antunes, *Information, Apprehension, and Deterrence: Exploring the Limits of Police Productivity*, in *Journal of Criminal Justice*, 1979, n. 7; P. W. Greenwood, *The Rand study of criminal investigation: the findings and its impact to date*, cit.

⁵⁷ Così W. G. Skogan, *Reporting Crimes to the Police: The Status of World Research*, cit., p. 130.

⁵⁸ Cfr. D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., cap. 4.

⁵⁹ Cfr. J. Burrows, *Burglary: Police Actions and Victims' Views*, Research and Planning Unit, Paper 37, Home Office, London, 1986.

⁶⁰ Cfr. D. Dixon, *Law in Policing – Legal Regulation and Police Practices*, Clarendon Press, Oxford, 1997, specie capp. 4-6.

si scoprono almeno due realtà coesistenti, che confinano la polizia in una posizione molto più marginale rispetto all'originario monopolio proprio del periodo precedente.

Da una parte, in qualsiasi ordinamento esistono oramai una moltitudine di soggetti che applicano, o concorrono ad applicare, una disciplina legale in forma istituzionale, anche con poteri sanzionatori⁶¹. Basti pensare, infatti, agli ufficiali responsabili dell'osservanza di determinate normative settoriali e agli ispettori di numerose istituzioni pubbliche che operano nella regolazione dei rispettivi ordinamenti, così come ai membri dei collegi sindacali delle società di capitali per le violazioni alla normativa societaria e alle organizzazioni private che promuovono la tutela dalle violazioni di determinati interessi sociali.

Dall'altra parte, la quantità e la qualità dell'attuazione della regolamentazione legale si ricava soltanto dalla considerazione del modello di sviluppo sociale proprio di una determinata società, come è stato anche nella fase dell'origine della polizia⁶². Occorre considerare, quindi, l'insieme dei valori etici e civici, delle istituzioni economiche e politiche, delle dinamiche di partecipazione individuale e collettiva, delle strategie di controllo sociale formale e informale.

In una società caratterizzata da grande mobilità, da precarietà esistenziale e da anonimato sociale, la difesa blu contro l'illegalità e il disordine rappresenta solamente una piccola presenza nella grande arena del governo sociale, per cui senza questo complesso di soggetti e tecniche di controllo la polizia sarebbe semplicemente impotente.

2.3. Applicazione della legge (law enforcement), mantenimento dell'ordine (order maintenance) e assicurazione della tranquillità (peace securing)

La prevenzione del crimine (crime prevention) e l'applicazione della legge (law enforcement), quali funzioni effettive dell'agire po-

⁶¹ Cfr. P. Rock, *Sociology and the Stereotype of the Police*, in *Journal of Law and Society*, 1995, vol. 22, n. 1.

⁶² Cfr. R. Lane, *Urban Police and Crime in Nineteenth-Century America*, cit.

liziale, si sono rivelate insostenibili. Nello studio empirico delle finalità e delle modalità di azione del dispositivo poliziale⁶³, allora, soccorre la distinzione sociologica tra manifesto e latente.

La consistenza del personale destinato percentualmente ai principali settori di polizia, cioè il pattugliamento, l'investigazione, il traffico, la logistica e l'amministrazione, è sostanzialmente analogo nella dimensione comparata, sia dal punto di vista spaziale che dal punto di vista temporale. In altre parole, le differenze esistenti tra le numerose organizzazioni di polizia non appaiono connesse a variabili del contesto sociale, come i tassi della criminalità e della popolazione, quindi le variazioni nell'importanza relativa delle singole attività di polizia non risultano correlate alle condizioni che generano tale lavoro. Al di là delle ragioni cercate nelle politiche burocratiche, negli standards internazionali e nella cultura professionale, pare evidente che non è la polizia ad adattarsi al lavoro che dovrebbe svolgere, ma è il lavoro che dovrebbe essere compiuto ad adeguarsi alla polizia⁶⁴.

Se lo scopo della polizia fosse effettivamente quello di prevenire e reprimere nell'applicazione della legge, l'illiceità massiva della società contemporanea, con le sue significative trasformazioni nel tempo, avrebbe certamente dovuto accelerare la radicale riforma o sancire l'irreversibile superamento dell'apparato poliziale, sul terreno della storica battaglia contro l'illegalità.

Su questa linea speculativa, la ricerca sociologica ha convenuto che, in realtà, la polizia non previene il crimine, poiché il suo agire ha scarsa attinenza con il crimine e le condizioni che lo causano, quanto piuttosto applica la legge in modo strumentale, come un mezzo per perseguire il fine del mantenimento dell'ordine (order maintenance). Le tre prospettive che vengono assunte per decifrare la funzione di mantenimento dell'ordine sono rappresentate dai problemi affrontati, dalle risorse utilizzate e dai risultati perseguiti da parte della polizia⁶⁵.

⁶³ Cfr. J. H. Skolnick, *Justice without Trial – Law Enforcement in Democratic Society*, II ed., Wiley, New York, 1975, specie capp. 4-9.

⁶⁴ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., pp. 32-34.

⁶⁵ Cfr. specie D. H. Bayley, *The Tactical Choice of Police Patrol Officers*, cit.; D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., cap. 2. V. anche W. K. Jr. Muir, *Police –*

Solo in via eccezionale la polizia si trova a fronteggiare eventi di natura apertamente illegale o addirittura penale, mentre di regola si occupa di episodi più semplicemente problematici o caotici. Con termini icastici, per un ladro inseguito ci sono ben più persone senza biglietto fatte scendere dai treni, clienti indesiderati fatti allontanare da luoghi di commercio o di svago, giovani rumorosi mandati via dagli spazi pubblici in cui stazionano, vicini o familiari separati e calmati durante episodi di conflittualità. Si tratta, molto spesso, di situazioni con protagonisti degli sofferenti psichici, dei tossicodipendenti, dei senza fissa dimora, dei mendicanti, degli stranieri e altre figure della marginalità sociale.

Le denunce, i fermi, gli arresti o i sequestri sono mezzi coercitivi che la polizia impiega con grande parsimonia, anche in presenza di situazioni palesemente illecite. Di frequente, già il solo arrivo dei poliziotti risolve la situazione, oppure il loro semplice ascolto delle ragioni delle persone coinvolte è in grado di sedare il conflitto. Può accadere, al limite, che sia sufficiente la mera esposizione degli strumenti di difesa o di offesa a disposizione delle pattuglie per riportare la situazione nella normalità, ovvero che anche per loro sia necessario richiedere l'assistenza di altre agenzie che possono prendere in carico altrimenti o meglio la problematica.

La riaffermazione della legalità formale rappresenta un obiettivo del tutto contingente, in quanto nel quotidiano la polizia agisce piuttosto perché tutto rimanga quieto, perché la situazione risulti sotto controllo. In tale accezione, la funzione del mantenimento del controllo si dispiega attraverso l'uso potenziale, ma sempre strumentale, della legge. Nelle lucide riflessioni di Laurence Lustgarten e di Mark Neocleous, l'applicazione della legge e il mantenimento dell'ordine, intese come funzioni politiche e sociali, si esplicano attraverso l'invocazione opportunistica di poteri legali e conducono alla concezione simbolica della polizia come la legge:

One assumption underpinning the analysis is that the mandate of the police is the executive task of enforcing criminal

Streetcorner Politicians, The University of Chicago Press, Chicago, London, 1977; C. Kemp, C. Norris, N. G. Fielding, *Negotiating Nothing: Police Decision-making in Disputes*, Avebury, Aldershot, 1992.

law. It is true that the police perform many social service functions, but most of these could readily and perhaps more effectively be performed by other agencies. [...] And although sociologically and historically it makes eminent sense to talk about policing primarily in terms of the maintenance of order, in concrete terms this ineluctably political task is carried out by the discretionary invocation of legal powers⁶⁶.

[...] The myth of police enforcement of law (and maintenance of order) [can] be presented and understood as a defence of the rule of law. It is a short step from the belief that police enforce laws to the assumption that the police enforce the law, leading to the even more misguided notion that 'police' = 'law'⁶⁷.

Secondo lo sviluppo di tale approccio, l'applicazione della legge e il mantenimento dell'ordine si legano, in chiave funzionale, per l'assicurazione della tranquillità (peace securing).

Infatti, la transizione dall'applicazione della legge al mantenimento dell'ordine è un passaggio argomentativo che denuncia un limite significativo. Legalità e tranquillità, ordine e pace non sono affatto la stessa cosa⁶⁸.

È il discorso politico cresciuto nella modernità ad avere prodotto la singolare sovrapposizione tra legge e ordine, tra governo del diritto e ordine della società, sino a farli diventare un'unica endiade e a definire qualunque sfida al dispositivo giuridico come indice di disintegrazione o disordine sociale, secondo quanto ricostruito da Mark Neocleous:

Yet the reason it is so difficult to analytically separate them lies in the paradoxical unity of law and order that runs through the political discourse of modernity. Order, as we know, is regularly, almost universally, connected with the

⁶⁶ L. Lustgarten, *The Governance of Police*, Sweet and Maxwell, London, 1986, p. 161.

⁶⁷ M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, Pluto Press, London, 2000, p. 111.

⁶⁸ Cfr. M. Banton, *The Policeman in the Community*, Tavistock, London, 1964; e soprattutto J. Scarman, *The Scarman Report: The Brixton Disorders 10-12 April 1981*, Penguin, Harmondsworth, 1982.

notion of law; 'law and order' is often said as though it were one word. 'Law' comes to represent all that is most impartial and independent, to the point of being above the field of politics. Since the rule of law comes to stand for social order, any challenge to it is a sign of social disintegration – of social disorder⁶⁹.

Si pensi, invece, ad una comunità omogenea, che si è data e che fa rispettare un concreto e rigoroso sistema di principi e regole normative, volte a governare la sua vita sociale. In questo caso, non si può negare che si ha riguardo ad una realtà che mostra degli specifici valori, una propria legalità, un ordine peculiare. Non si può argomentare, pertanto, che si è di fronte ad una società in sé anomica o disordinata. E non ci si trova di fronte, soltanto, a numerose organizzazioni definite formalmente illegali o criminali, ma anche a frequenti espressioni di culture giovanili, politiche, sociali o religiose, che in tempi e luoghi differenti sono confinate in un limbo definitorio, dentro e/o fuori la legalità.

Il mondo (sedicente) legale è, di frequente, più amorale, deviante e disintegrato di tali universi altri⁷⁰.

Nel fenomeno di inclusione/esclusione nella cittadinanza sociale, definito dai processi di normazione e di socializzazione, i confini all'interno della comunità sono diventati più ambigui e negoziati, caratterizzati da dinamiche di ammissione/sospensione/interruzione dell'appartenenza, ma con strutture fondate ancora sui rapporti di dominazione/subordinazione, agiti soprattutto attraverso l'imposizione della disciplina su coloro che sono concepiti come i rifiuti della società⁷¹.

Di conseguenza, la polizia non mantiene l'ordine attraverso la reazione al disordine, ma ordina in modo proattivo le relazioni sociali secondo le posizioni dominanti nella società e nell'apparato.

⁶⁹ M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, cit., p. 111.

⁷⁰ Cfr., di recente e per tutti, V. Ruggiero, *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996; A. Garapon, D. Salas, *La République pénalisée*, Hachette, Paris, 1996 [ed. it. *La Repubblica penale*, trad. S. Sinibaldi, Liberilibri, Macerata, 1997].

⁷¹ Cfr. S. Choongh, *Policing as Social Discipline*, Clarendon, Oxford, 1997.

Non mantiene l'ordine delle comunità poliziate, ma costruisce la supremazia propria delle sue componenti egemoni in funzione della stabilità del sistema sociale. In tale declinazione, essa rappresenta una risorsa immanente del potere sociale, al potenziale servizio della tranquillità del suo disordine. Governa la sopravvivenza pacifica del disordine, in cui imporre un ordine è frequentemente accettare o promuovere del disordine⁷².

Animati solo dalla funzione retorica della quiete, i servizi di polizia, quali la potestà coercitiva e la giustizia simbolica, rappresentano attività tanto ineludibili in termini sociali, quanto incapaci di rendere sul piano concreto la società più sicura, così come emerge dall'esame disincantato di David H. Bayley:

Even if the police are not effectively preventing crime, what they are doing still has value. Authoritative intervention and symbolic justice are important services in any society. Conflict must be stopped; people who commit crimes must be caught and punished. Somebody needs to do these things. Unfortunately, however, these police activities do not appear to be making society a great deal safer⁷³.

Di qui, secondo quanto ricostruito dalla penetrante analisi di Jean-Jacques Gleizal, la polizia costituisce una presenza nell'ombra per la gestione del disordine, come tale un luogo di conflitto e di compromesso più che un'istituzione di legge e di ordine:

La police est moins une institution d'ordre qu'un lieu où la société gère le désordre le mieux possible. C'est pourquoi la police n'est ni noire, ni blanche, mais grise. Elle est dans l'ombre, une affaire d'ombre⁷⁴.

⁷² Cfr. P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., specie cap. 1; J.-J. Gleizal, *Le désordre policier*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, specie cap. 1.

⁷³ D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., p. 35.

⁷⁴ J.-J. Gleizal, *Le désordre policier*, cit., p. 9.

2.4. Forza, autorità e deferenza

L'analisi empirica delle funzioni della polizia, dalla prevenzione del crimine all'applicazione della legge, dal mantenimento dell'ordine all'assicurazione della tranquillità, ha posto l'esigenza di superare il volto della sua missione formale, per penetrare nel cuore dell'esercizio del potere poliziale. In parole diverse, a fianco delle dimensioni manifeste di natura giuridica, organizzativa e comunicativa, che ne caratterizzano il ruolo istituzionale, occorre esaminare la dimensione latente del concreto agire della polizia, così come si esprime nella dinamica intersoggettiva.

La polizia non si coglie soltanto in ciò che fa, ma soprattutto in come lo fa, e ancora di più in come lo può fare⁷⁵. La tesi di fondo è che la polizia rappresenta la riserva della forza, per l'esercizio dell'autorità, attraverso la pretesa della deferenza⁷⁶.

Le relazioni tra poliziotti e cittadini vanno decodificate, al di là della concreta esistenza di un conflitto o di un'emergenza, come saggio dell'esercizio del potere. Tale dinamica consiste in un insieme di azioni e di reazioni, che si compiono sul terreno del rispetto simbolico della preminenza dell'autorità poliziale. Nel caso venga messo in discussione il riconoscimento di questa supremazia o sia necessaria una sua riaffermazione, interviene il dispiegamento materiale del potenziale dell'uso della forza. In siffatto contesto, la percezione da parte poliziale dell'esistenza di un pericolo astratto porta, di regola, all'attuazione di una difesa effettiva, così come una minaccia immaginaria comporta, di frequente, l'esercizio di una controforza reale⁷⁷.

⁷⁵ Cfr. D. H. Bayley, *What Do the Police Do?*, in W. Saulsbury, J. Mott, T. Newburn, a cura di, *Themes in Contemporary Policing*, Policy Studies Institute, London, 1996.

⁷⁶ Cfr. P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., p. 42.

⁷⁷ Cfr. R. Martelli, *La Polizia nella Repubblica Federale Tedesca – Problemi emersi tra teoria e prassi rivisitando una ricerca*, in A. Balloni, a cura di, *Criminalità, controllo, polizia*, Clueb, Bologna, 1988, p. 106.

La legittimità legale dell'uso della forza è una questione marginale, per diverse ragioni che si snodano tra il dover essere e l'essere del diritto⁷⁸.

Come mirabilmente osservato da Satnam Choong, nello schema legale del diritto poliziale non è al cittadino che vengono riconosciuti dei diritti assoluti a non interagire con la polizia, bensì è ai poliziotti che vengono attribuiti poteri invasivi della sfera giuridica del cittadino:

The citizen who is deemed to be suspect stands stripped of his canopy of rights, and the police can lawfully take control over and work on his body and mind. The law does not recognise suspects as having a right not to be stopped, searched, arrested or detained without charge or trial. The law does not proclaim that suspects have an absolute right not to answer police questions, or that they have a right not to be man-handled by the police once arrested. Instead the law speaks primarily in terms of what the police can do to the suspect⁷⁹.

Altrettanto suggestiva la riflessione di Doreen McBarnet, per la quale le deviazioni dalla legalità sono propriamente istituzionalizzate nel diritto, per cui gli impedimenti normativi all'azione poliziale esistono solamente nell'intenzione retorica:

Legality requires equality; the law discriminates against the homeless and jobless. Legality requires that offenders be governed by law; the law is based on post hoc decisions. Legality requires each case be judged on its own facts; the law makes previous convictions grounds for defining behavior as an offence. Legality requires incriminating evidence as the basis for arrest and search; the law allows arrest and search in order to establish it. Legality embodies individual civil rights against public or state interests; the law makes state

⁷⁸ Cfr. diffusamente A. Sanders, R. Young, *The Rule of Law, Due Process and Pre-trial Criminal Justice*, in *Current Legal Problems*, 1994, vol. 47, n. 2; e incisivamente anche W. Benjamin, *Zur Kritik der Gewalt*, in *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik*, 1921, vol. 48 [ed. it. *Per la critica della violenza*, in W. Benjamin, *Angelus Novus – Saggi e frammenti*, trad. R. Solmi, Einaudi, Torino, 1995, pp. 15 s.].

⁷⁹ S. Choong, *Policing as Social Discipline*, cit., p. 217.

and public interest a justification for ignoring civil rights [...]. Deviation from legality is institutionalized in the law itself. The law does not need to change to remove hamstrings on the police; they exist only in unrealized rhetoric⁸⁰.

A questo proposito, alla polizia sono conferiti, in genere, diritti dai contenuti imprecisi e dilatabili, con cui potere affrontare in sicurezza le diverse situazioni di natura ordinaria o straordinaria. Rileva Andrew Ashworth che il diritto punitivo non è sostanzialmente vero sia un sistema di regole, perché nonostante l'esistenza delle regole i comportamenti tenuti dai suoi attori istituzionali non possono essere propriamente definiti come dettati dalle leggi:

The criminal law is sometimes presented as if it were a system of rules [...] this is not true. Although there are rules [...] there is also a great deal of discretion which often enables the police, prosecutors, magistrates, judges and juries to adopt approaches that cannot be said to have been 'dictated' by law⁸¹.

Per le situazioni più prevedibili, viene stabilito un apparato normativo con i poteri per superare i limiti o gli impedimenti alle azioni di polizia e alle loro conseguenze altrimenti pregiudizievoli. Per le situazioni meno catalogabili, in mancanza appunto di previsioni specifiche per il contesto emergenziale in cui si versa, vengono predisposte delle norme in bianco e delle formule di chiusura i cui poteri consentono alla polizia di agire legalmente in forza della finalizzazione alle ragioni di sicurezza o di ordine non altrimenti spiegate o precisate.

Al poliziotto non è affatto riservata, poi, la posizione di semplice cittadino davanti alla legge. Ricorda David Dixon come dal punto di vista giuridico i poteri poliziali non siano altro che delle esenzioni da forme di responsabilità per atti che diversamente sarebbero illegittimi:

⁸⁰ D. McBarnet, *Arrest: The Legal Context of Policing*, in S. Holdaway, a cura di, *The British Police*, Edward Arnold, London, 1979, p. 39.

⁸¹ A. Ashworth, *Principles of Criminal Law*, IV ed., Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 58.

As a legal concept, 'police powers' are simply exemptions from criminal or civil liability for what otherwise would be unlawful acts⁸².

Un medesimo comportamento, tenuto da un cittadino e da un poliziotto, trova formalmente una qualificazione civilistica, amministrativistica e penalistica differente, poiché esiste solo a favore dell'operatore un complesso di specificazioni, deroghe, giustificazioni ed esenzioni che definisce la speciale legittimità dell'uso dell'autorità e della forza poliziale. Per questa ragione, il cittadino è generalmente cordiale nei confronti del poliziotto perché ne teme il potere indefinito e non se ne sente difeso da parte della regolamentazione normativa, assumendo un atteggiamento passivo che evidenzia la particolare costruzione sociale del rispetto verso l'autorità.

Infine, alla polizia e ai poliziotti è affidata la missione di occuparsi dei confini della cittadinanza sociale. Osserva Jim P. A. Waddington che la funzione di polizia, con le sue caratteristiche strategiche di concentrarsi su una piccola parte della popolazione ma di estendersi oltre la semplice applicazione della legge, non si interessa dei soli criminali in senso proprio, ma dei marginali e dei deprivati della stessa cittadinanza, in ragione della loro minaccia ai valori prevalenti nella società:

Police cannot impose the norms of respectability upon more than a relatively small section of the general population. Hence policing is characterized by a majoritarian ethos with police regarding their task as the protection of "ordinary decent people". How is the disreputable minority defined? The obvious answer would seem to be "criminals", but our discussion of discretion leads to the conclusion that since the police do not simply enforce the law they do not restrict themselves to those who have violated it. The wider discretionary authority possessed by the police is used to protect prevailing values from those sections of society that pose a threat to those values – the marginal and dispossessed.

⁸² D. Dixon, *Law in Policing – Legal Regulation and Police Practices*, cit., p. 64.

What they are marginal to and dispossessed of is citizenship itself⁸³.

In questo modo, per la polizia le persone non sono affatto eguali, tutte meritevoli del saluto civile o militare, della forma linguistica del lei, delle maniere educate nello scambio interpersonale e degli atti di ufficio secondo le formalità di legge. Anzi, queste precauzioni rischiano di valere soltanto per i peggiori criminali dei colletti bianchi, ma non nei confronti di persone con un carrello come guardaroba di una vita, l'idioma come segno di isolamento o una tuta come colore della fatica. Quando ai poliziotti si presenta l'occasione di essere operativi, diventa fondamentale neutralizzare o addomesticare l'interesse civico alla conoscenza di ciò che effettivamente accade, nei vicoli o nelle periferie, così come nelle sale degli interrogatori o nelle camere di sicurezza. Quello del poliziotto viene vissuto come un lavoro sporco, che va svolto in modo riservato, oscuro, invisibile. Gli operatori si adattano alle condizioni di anomia e di alienazione lavorativa, che sono associate alla concezione di tale occupazione come professione, mediante il meccanismo attitudinale del cinismo⁸⁴.

La questione focale sul rapporto tra polizia e società, declinato attraverso il diritto, è che l'applicazione della legge non rappresenta un fine in sé, ma solo un mezzo per ottenere osservanza e consenso, così nella sintesi di David H. Bayley:

Enforcement of [...] laws is a means to an end – maintaining order and safety – not an end in itself. [Police] Officers use the law as a tool for obtaining compliance⁸⁵.

⁸³ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., p. 41.

⁸⁴ Cfr. A. Niederhoffer, *Behind the Shield – The Police in Urban Society*, Doubleday, Garden City NY., 1967; D. Rafky, *Police Cynicism Reconsidered – An Application of Smallest Space Analysis*, in *Criminology*, 1975, vol. 13, n. 2; R. M. Regoli, E. D. Poole, J. D. Hewitt, *Refining Police Cynicism Theory – An Empirical Assessment, Evaluation, and Implications*, in D. M. Petersen, a cura di, *Police Work – Strategies and Outcomes in Law Enforcement*, Sage, Beverly Hills Ca., 1979.

⁸⁵ D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., p. 29.

Il sacro cuore della funzione poliziale si esprime nell'intreccio tra la forza, l'autorità e la deferenza⁸⁶. Grazie alla specialità della posizione giuridica e sociale come istituzione, del ruolo chiuso e separato come professione, la forza induce alla violenza, l'autorità oscura l'autorevolezza, la deferenza invoca l'ubbidienza.

Nel rapporto con il pubblico⁸⁷, la polizia si presenta come istanza di comando, di conformazione e di certezza. Non lascia spazio a scuse, discussioni o critiche tra pari, piuttosto dispensa compassioni, salvezze e penitenze dall'alto. Arriva ad ammettere degli errori di operatori, ma difende l'infallibilità dell'istituzione.

In relazione al potere, la polizia va colta come simbolo di appartenenza, di strumentalità e di sacralità⁸⁸. Rappresenta una parte e una funzione dell'autorità, un partecipante come protagonista alla costruzione del controllo sociale⁸⁹. Contribuisce alla definizione dell'equilibrio del governo sociale, nel labirinto di normalità ed eccezionalità, scontri e mediazioni, fughe in avanti e ripiegamenti sulle posizioni che contraddistingue la sicurezza della società contemporanea⁹⁰.

⁸⁶ Così P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 20, 153-155; M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, cit., pp. 106-115.

⁸⁷ Cfr. M. J. Glauser, W. L. Tullar, *Citizen Satisfaction with Police Officer/Citizen Interaction: Implications for the Changing Role of Police Organisations*, in *Journal Applied Psychology*, 1985, vol. 70, n. 3; P. Southgate, P. Ekblom, *Police-Public Encounters*, cit.; R. Sykes, J. Clark, *A Theory of Deference Exchange in Police-Civilian Encounters*, in *American Journal of Sociology*, 1975, vol. 81, n. 3.

⁸⁸ Cfr. F. Bricola, *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975, n. 152)*, in *La questione criminale*, 1975, n. 2, p. 257; P. K. Manning, *Police Work – The Social Organization of Policing*, Waveland Press, Prospect Heights, Ill., 1977, pp. 7, 101.

⁸⁹ Cfr. A. Recasens Brunet, con *Enfoques historico-ideologicos sobre el concepto de aparato policial*, in R. Bergalli, a cura di, *Sociology of Penal Control within the Framework of the Sociology of Law*, Oñati International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 1991, pp. 169-174, e con *El desenvolupament de l'aparell de policia com a instrument de control social*, in *Acàcia*, 1993, n. 3, pp. 44-48.

⁹⁰ Cfr. F. Jobard, *Comprendre l'habilitation à l'usage de la force policière*, in *Déviance et Société*, 2001, vol. 25, n. 3, il quale declina i concetti di forza, polizia e potere nella concezione della sovranità secondo il pensiero schmittiano.

2.5. *Doverosità, discrezionalità e selettività*

Con l'assimilazione della sintesi tra forza, autorità e deferenza, l'esame del paradigma poliziale giunge a un altro versante decisivo, che si caratterizza per il passaggio da come la polizia può agire a se e come agisce, dal dover essere secondo diritto all'essere in azione.

La funzione poliziale è conformata, da sempre, sull'idea della doverosità⁹¹. La costruzione obbligatoria dell'azione della polizia è implicitamente riconducibile alla concezione prescrittiva della norma, secondo la quale a ciascun precetto consegue in astratto una determinata sanzione in caso di trasgressione. Siccome tale vincolatività poliziale è declinata, tuttavia, in un'accezione procedimentale, nel senso che ogni violazione di qualsiasi norma va perseguita in concreto secondo le procedure previste, finisce per rinviare non tanto alla certezza che a qualunque infrazione consegua un esito certo, e nemmeno alla possibilità che per qualsivoglia inosservanza si attivi un qualche intervento, quanto solamente alla circostanza per cui l'azione di applicazione della legge o di contrasto dell'illegalità avvenga piuttosto in base alle caratteristiche del diritto di polizia, che come visto in precedenza disciplina in modo autoritario e strumentale i casi e i modi di esercizio del potere da parte degli operatori.

È in questo legame ambiguo tra previsione e attuazione del diritto che la funzione di polizia di applicare la legge prende la sua fisionomia più contraddittoria.

Con il suo stile pragmatico, Carl B. Klockars illustra splendidamente la penetrazione in profondità dell'idea di doverosità, all'interno della funzione di applicazione della legge, tra i poliziotti come tra i politici e i cittadini:

If visitors from another planet, anxious to learn our ways, asked us to explain how our police behave, perhaps the most unhelpful thing we could do would be to hand them a copy of our legal code and say "Our police enforce these laws". What would make this bit of bad advice so terribly unhelpful is its failure to recognize the enormous range of police discretion,

⁹¹ Cfr. M. Pavarini, *La questione criminale nell'emergenza securitaria. Note teoriche sul caso italiano*, 2001, dattiloscritto.

which, far more than legal codes, shapes the way our police behave. [...]

Yet, even today, many police agencies minimize or deny the existence of their enormous powers of discretion, many politicians behave toward police as if they had very little discretion at all, and most citizens are under the impression that the job of police is simply to enforce the law⁹².

La perfezione della concezione normativa prescrittiva, che si estende alla facilità di comprensione e comunicazione, imporrebbe di fare i conti, già sul piano della formazione delle norme e dell'organizzazione delle istituzioni, con la complessità del processo applicativo, caratterizzata da numerosi fattori tecnici, fattuali e politici⁹³. Invece, al posto di farsi carico seriamente della questione giuridico-sociologica della traduzione delle norme dal livello astratto-individuale a quello concreto-sistemico, ci si affida al diritto sulla carta come panacea dei problemi sociali, feticcio della consensualità emotiva, e si ricorre alla polizia a richiesta quale riserva di giustizia simbolica, collettore di fiducia popolare.

Di conseguenza, il concetto di doverosità dell'azione di polizia, inteso come il regime della missione poliziale in cui gli operatori hanno rigide obbligazioni senza alternative o scelte, assume una funzione retorica, disfunzionale prima che pericolosa, in forza della quale quando tutto è obbligatorio niente diventa prevedibile e qualora tutti devono fare qualcosa nessuno risulta responsabile per ciò che viene omissso.

Nei fatti, è il principio della discrezionalità⁹⁴ a rappresentare il canone tipico della funzione poliziale. Secondo la nota definizione di Kenneth C. Davis, la discrezionalità esiste quando alla polizia e ai poliziotti è attribuito il potere di decidere dei momenti più importanti della funzione poliziale, quando gli è lasciata l'ultima decisione sulle forme possibili di azione o di in-azione:

⁹² C. B. Klockars, *The Idea of Police*, cit., pp. 92, 94.

⁹³ Cfr. C. E. Paliero, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1990, in particolare cap. 4.

⁹⁴ Cfr. C. B. Klockars, *The Idea of Police*, cit.

What is discretion? A police officer or police agency has discretion whenever effective limits on his, her, or its power leave the officer or agency free to make choices among possible courses of action or inaction⁹⁵.

Da questa forma di esercizio del potere poliziale, che viene comunemente denominata discrezionalità amministrativa, Michael K. Brown distingue correttamente la decisione politica, precisando che quest'ultima consiste nell'atto di scelta strategico e non routinario di un organismo rappresentativo sulle norme per guidare le azioni future, mentre la prima consta dell'atto di scelta routinario ma adeguato sulla base delle norme che formano il quadro dei valori e dei principi dell'ordinamento, nonostante alcuni profili del processo decisionale risultino imprecisati o contingenti, pertanto rimessi al giudizio dell'agente pubblico:

Discretion, I have argued, must be distinguished from policymaking. Policymaking is the act of choosing the norms – framing a law for example – to guide future actions, and necessarily involves unusual or non-routine choices. Administrative discretion, by contrast, is the act of making choices in light of policy norms, and involves routine but adaptive choices. In the act of discretion, although the decision maker accepts a framework of values and goals, some aspects of the decision process are unspecified or contingent on circumstances and thus up to the judgment of the individual⁹⁶.

Nello schema discrezionale del diritto poliziale, tale facoltà interessa in modo estensivo l'accertamento della situazione così come prevista dalla norma, l'applicazione delle misure in essa stabilite per i casi già accertati e la revoca dei provvedimenti emessi in merito

⁹⁵ K. C. Davis, *Discretionary Justice – A Preliminary Inquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1969, p. 4. (cfr. anche K. C. Davis, *Police Discretion*, West, St. Paul Minn., 1975), nella versione integrata di C. B. Klockars, *The Idea of Police*, cit., p. 93, con i riferimenti anche all'agenzia, e non solo all'operatore di polizia.

⁹⁶ M. K. Brown, *Working the Street – Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, cit., pp. 24 s.

all'accertamento e al sanzionamento. In un'espressione, si tratta della facoltà di interessarsi e di disinteressarsi, di provvedere e di non provvedere, di fare e di disfare tutto quel che la norma contempla. D'altro canto, rileva pure che al potere politico e alla società civile sono precluse forme di indirizzo e di valutazione che non siano rituali o retoriche, mentre all'autorità giudiziaria risultano impraticabili attività di controllo e sindacato che non siano altrettanto occasionali o parziali. Di conseguenza, senza l'esplicitazione di principi o criteri guida per l'esercizio dei poteri riconosciuti e l'esistenza di procedimenti formalizzati per la revisione degli atti compiuti⁹⁷, la discrezionalità si trasforma dal punto di vista giuridico in arbitrarietà, fenomeno incompatibile con lo stato di diritto. Come evidenzia Mark Neocleous, la natura discriminatoria della discrezionalità della polizia deriva da tale struttura permissiva del diritto poliziale, contrapposta alla concezione prescrittiva propria del diritto in generale:

The discriminatory nature of discretion therefore has its foundation in the permissive structure of law and the powers given to the police to preserve order⁹⁸.

Ma sulla scia di quanto già studiato in generale sotto l'originale concetto di burocrazia di strada nei servizi al pubblico (street-level bureaucracy in public services)⁹⁹, Robert Reiner sintetizza come, sebbene questo potere di direzione della politica di polizia appartenga formalmente alle figure dirigenziali delle organizzazioni (e malgrado la considerazione già esplicitata che dovrebbe spettare effettivamente alle istanze rappresentative e partecipative della società ci-

⁹⁷ Cfr., nella letteratura giuspubblicistica italiana, in particolare amministrativistica, soprattutto C. Mortati, *Discrezionalità*, in *Enciclopedia del diritto*, 1964, vol. XIII, pp. 1102 s.; G. Guarino, *Atti e poteri amministrativi*, in G. Guarino, coordinato da, *Dizionario amministrativo*, II ed., Giuffrè, Milano, 1983, vol. I., pp. 198-204.

⁹⁸ M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, cit., p. 101.

⁹⁹ Cfr. M. Lipsky, *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980. Cfr. anche E. Reuss-Ianni, F. A. J. Ianni, *Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing*, in M. Punch, a cura di, *Control in the Police Organization*, MIT Press, Cambridge Ma., 1983, che analizza il dilemma organizzativo del dispositivo poliziale sulla base dei differenti concetti weberiano e durkheimiano di cultura burocratica.

vile), diventano addirittura le decisioni sui casi concreti adottate da parte degli operatori dei ranghi inferiori a definire concretamente le regole viventi per i corpi, anche in modo deviante rispetto a quelle ufficiali, facendo sì di affermare un principio di discrezionalità inversa, per cui chi siede alla guida dell'organizzazione dispone in modo remoto la direzione di movimento, ma chi si trova sulla strada sceglie in modo diretto se, quando e come muoversi:

Whilst street-level officers would not be responsible explicitly for general policy decisions, the way they exercise their discretion in specific cases, when aggregated with other similar decisions, constitutes the de facto working rules of the police organisation. As has been commonly remarked in the research literature, these may deviate from the formal organisational policies. The paradoxical consequence is that the most important policy decisions in terms of impact upon citizens are determined implicitly by the lowest ranks in the formal organisational hierarchy¹⁰⁰.

Il punto critico della discrezionalità poliziale risiede, in particolare, nell'assenza di qualunque forma sistematica ed effettiva di accertamento e di valutazione dell'omissione, nel caso di norme previste dal diritto poliziale che legittimano appunto all'azione con profili discrezionali¹⁰¹. L'inerzia poliziale è, di fatto, potenzialmente foriera di più numerose e gravi ingiustizie del suo opposto, poiché ha maggiore frequenza empirica ma presenta ancora meno visibilità, tale da non consentire di conoscere le caratteristiche e di influire sulle situazioni in cui si verifica. Con tale soluzione, l'ordinamento dimostra di ignorare le libertà e i diritti che vengono in qualche misura investiti da tale inattività poliziale, sia di coloro che hanno interessi all'intervento poliziale, sia di quanti da questo invece possono essere discriminati, rispetto a soggetti in eguali situazioni o ad altri in condizioni diverse in quanto avvantaggiate.

¹⁰⁰ R. Reiner, *Police Accountability: Principles, Patterns and Practices*, in R. Reiner, S. Spencer, a cura di, *Accountable Policing – Effectiveness, Empowerment and Equity*, Institute for Public Policy Research, London, 1993, p. 8.

¹⁰¹ Cfr. M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, cit., pp. 99-106.

Se la doverosità rappresenta l'equivoca base della funzione dell'applicazione della legge, la discrezionalità serve invece come fondamento opportunistico alla prevenzione del crimine. Distoglie l'attenzione dalla presunta rigidità del fattore normativo, in favore delle particolarità e delle necessità attribuite al contesto reale. Converte l'interesse verso la specialità di un'istituzione autonoma, alimentata da un sapere professionale tecnocratico e destinata a una posizione ordinamentale atipica. Abbandonata in questo modo la razionalità del progetto giuridico della modernità, il fenomeno discrezionale viene ricondotto indissolubilmente alla mitologia della lotta contro il male.

Il sistema giuridico-istituzionale si mette così al riparo dalla complessiva delegittimazione, che altrimenti conseguirebbe alla palese ineffettività del suo dispositivo poliziale, almeno rispetto ai suoi propositi dichiarati, ma al costo di affermare un regime asimmetrico, dove chiunque è soggetto al dovere di osservare la legge, mentre la polizia può decidere se, quando, come, perché e verso chi applicarla. Ciò rappresenta il trionfo dell'idea di una società dei privilegi e degli arbitri, in cui l'eguaglianza davanti alla legge svanisce, insieme alla certezza del diritto e alla responsabilità per la funzione pubblica. Così avviene la consacrazione della maschera per un potere che, nonostante la sacralità del suo atteggiarsi, risulta così indecente da non potersi nemmeno più presentare con il volto salvifico della doverosità, ma soltanto con quello fariseo della discrezionalità.

Il fenomeno della selettività¹⁰² esprime l'esito reale della funzione poliziale. La selettività indica la concreta funzione sociale della polizia¹⁰³. Definisce e presidia i confini della società dominante,

¹⁰² Cfr. J. Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior – The Management of Law and Order in Eight Communities*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1968; J. Feest, R. Lautmann, *Die Polizei – Soziologische Studien und Forschungsberichte*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1971; T. Edelson, *Rights and Wrongs of Selective Law Enforcement*, in E. C. Viano, J. H. Reiman, *The Police in Society*, Lexington Books, Lexington Ma., 1974; D. A. Smith, J. R. Klein, *Police Agency Characteristics and Arrest Decisions*, in G. P. Whitaker, C. D. Phillips, a cura di, *Evaluation of Performance of Criminal Justice Agencies*, Sage, Beverly Hills Ca., 1983.

¹⁰³ Cfr. J. Feest, J. Blankenburg, *Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und Soziale Selektion*, Bertelsmann Universitätsverlag, Düsseldorf, 1972.

sia sul versante economico-politico che su quello morale-identitario. Costruisce e rappresenta la sicurezza del potere, nel governo della vita collettiva¹⁰⁴.

Dal punto di vista semantico, le ambivalenze che assume la discrezionalità si risolvono nel senso univoco che esprime la selettività. Discrezione significa di certo capacità di senso della moderazione, retto discernimento e giudizio, ma anche volontà priva di limiti imposti dall'esterno. Selezione esprime invece solo eliminazione, esclusione, discriminazione¹⁰⁵.

Dal punto di vista materiale, la retorica dell'idea di doverosità si riversa nel pragmatismo del concetto di opportunità. La struttura del diritto disciplina i poteri, che tuttavia servono scopi superiori non precisamente definiti o valutati, mentre l'economia del sistema impone le sue regole, in particolare il nesso tra mezzi e fini e l'equilibrio tra risorse e obiettivi. Così come rappresentato da Jim P. A. Waddington, il risultato fattuale è che la polizia usa il diritto, non lo applica:

[...] Legal powers are instruments that serve higher purposes; they do not define or prescribe what those purpose are. It is in the purposes they pursue that the police might be regarded as exercising quasi-judicial powers [...]. The police perform the de facto role of a court of first instance on the streets: they adjudicate in disputes, deciding on culpability; prescribe remedies, and impose penalties. In doing all this they use the law, not enforce it¹⁰⁶.

La decisione sulla base dell'opportunità riveste di parole il fondamento indicibile dell'uso della forza, del ricorso all'autorità, dell'imposizione della deferenza. Svela la base inconfessabile fatta di inerzia più che di attività, di esenzioni al posto di adempimenti, di selettività invece che di generalizzazione. Rinnova in modo simbolico il senso della sorveglianza, dell'accertamento e della punizione

¹⁰⁴ Cfr. R. Martelli, *La Polizia nella Repubblica Federale Tedesca – Problemi emersi tra teoria e prassi rivisitando una ricerca*, cit., pp. 86-106.

¹⁰⁵ Cfr. N. Zingarelli, *Lo Zingarelli 2009 – Vocabolario della lingua italiana*, XII ed., Zanichelli, Bologna, 2008.

¹⁰⁶ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., p. 194.

attraverso la strategia dell'intervento a campione, dietro cui è possibile occultare inadeguatezze e ipocrisie.

3. *Modelli di polizia*

3.1. *Militare, civile e manageriale*

Insieme con i profili funzionali della costruzione poliziale, la ricerca sociologica ha affrontato altresì lo studio dei modelli del dispositivo poliziale, a partire dalle modalità e dagli scopi della gestione utilitaristica del capitale coercitivo nella società contemporanea.

Le forme e le tecniche del modello militare, con cui per molto tempo è stato esercitato in via esclusiva il controllo sociale formale sulla popolazione interna e nei paesi dominati, si sono rivelate, con la maturazione della società moderna, non sempre praticabili e produttive.

Nelle attività di sicurezza sul territorio sono in discussione, infatti, la normalità dei rapporti sociali e delle reti informative anche grigie tra poliziotti e cittadini, così come nei servizi di ordine pubblico l'azione di polizia è resa precaria dalla maggiore visibilità e dalla dimensione più politica. Dentro le diverse dinamiche potenzialmente conflittuali tra polizia e popolazione, viene in gioco, pertanto, l'instabile equilibrio tra legittimità istituzionale per i poliziotti e riconoscibilità sociale tanto per i cittadini perbene che per i soggetti devianti.

Il mutamento organizzativo della polizia moderna, che ha condotto in epoca più recente all'affermazione del modello civile, ha assecondato, quindi, il complessivo bisogno di stabilizzazione e di differenziazione sociale.

Questa modificazione ha interessato due profili complementari: da un lato, la forma strutturale di gestione dell'apparato, attraverso l'abbandono dell'impostazione gerarchica e della prassi rituale di tipo militare, e l'apertura alla società civile a livello di regole e procedure di selezione, di formazione e di addestramento, insieme a quelle di organizzazione, di azione e di disciplina; dall'altro lato, la

strategia operativa di intervento sulla società, mediante l'abbandono di una forza generalizzata, massiva e di frequente letale nei servizi implementati, in favore di una forza più specializzata, contingente e neutralizzante¹⁰⁷.

Con l'amministrazione civile, la polizia si è attrezzata per affrontare non dei nemici ma dei clienti, non degli stranieri ma dei cittadini, non degli schiavi senza personalità giuridica ma dei pieni soggetti di diritti. Tuttavia sono proprio queste figure in qualche modo tutelate che, con le loro posizioni individuali e collettive di tipo economico e sociale, prima che politico e giuridico, hanno dimostrato di porre problemi peculiari per l'ordine poliziale, cioè di minacciare l'egemonia dell'autorità. Seguendo la riflessione di Ralph H. Turner, determinati comportamenti di singoli o di gruppi, anche quando di natura criminale, possono esprimere prese di posizione contro l'ingiustizia che, per la particolare ampiezza e durata, diventano dei mezzi eccezionali di comunicazione nei confronti del resto della società:

Looting is not primarily a mean of acquiring property, as it is normally viewed in disaster situations; breaking store windows and burning buildings is not merely a perverted form of amusement or immoral vengeance like the usual vandalism and arson; threats of violence and injury to persons are not simply criminal actions. All are expressions of outrage against injustice of sufficient magnitude and duration to render the resort to such exceptional means of communication understandable to the observer¹⁰⁸.

Come si può ben intendere anche da pubblicazioni ufficiali¹⁰⁹, in queste dinamiche conflittuali la polizia civile agisce comunque in favore dei rapporti di potere che connotano una determinata società. Nella logica poliziale, infatti, la situazione ideale è quella in cui

¹⁰⁷ Cfr. R. Geary, *Policing Industrial Disputes: 1895 to 1985*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

¹⁰⁸ R. H. Turner, *The Public Perception of Protest*, in *American Sociological Review*, 1969, n. 32, p. 816.

¹⁰⁹ V. per tutti M. D. Richards, *Public Disorder in Tottenham, 6th October 1985*, Metropolitan Police, London, 1986.

esista un consenso sociale diffuso attorno alle condizioni politiche, economiche e sociali esistenti, con cui governare così in modo agevole gli eventuali conflitti. Qualora invece si affermino delle posizioni sociali critiche, che presentano delle pressanti richieste di cambiamento attraverso atti individuali o collettivi di rivolta/protesta/disubbidienza o di mera manifestazione/sensibilizzazione sulla strada o comunque negli spazi di vita comune, tali manifestazioni sono facilmente concepite come attentati, concreti o potenziali, all'ordine pubblico, a cui contrapporre quindi in vario modo degli interventi che sono orientati a disincentivare la partecipazione e a normalizzazione la situazione. Anche senza ricorrere all'uso massiccio della forza nella gestione dell'ordine pubblico¹¹⁰, il dispositivo poliziale può sfruttare infatti la frequente ambiguità delle istanze riformiste, che deriva dalla natura pluralistica e multiforme del fronte progressista¹¹¹, mettendo in campo l'utilizzo dei propri servizi di informazione e dei propri canali di diffusione delle notizie al pubblico attraverso i media, e così potendo intervenire sulle dinamiche politiche e finendo per condizionare i processi democratici di trasformazione sociale.

Le riflessioni elaborate dalla sociologia più attenta alla transizione al modello civile costituiscono, altresì, le premesse utilizzabili per spiegare la sopravvivenza del modello militare a fianco di quello civile e la sua evoluzione verso quello manageriale.

Al di là delle differenti forme ed epoche in cui si è consolidata la nuova istituzione poliziale nei diversi contesti sociali e culturali della società occidentale, la militarizzazione¹¹² si è accreditata, ormai, come l'unica soluzione per affrontare le situazioni emergenziali relative a divisioni sociali¹¹³ o le esperienze strutturate proprie di comuni-

¹¹⁰ Cfr. S. Palidda, *Appunti di ricerca sulle violenze delle polizie al G8 di Genova*, in *Studi sulla questione criminale*, 2008, n. 1.

¹¹¹ Cfr. R. H. Turner, *The Public Perception of Protest*, cit.

¹¹² Per la realtà statunitense cfr. P. B. Kraska, V. E. Kappeler, *Militarizing American police: the rise and normalization of paramilitary police units*, in *Social Problems*, 1997, vol. 44, n. 1.

¹¹³ V. J. D. Brewer, *Policing in Divided Societies: Theorising a Type of Policing*, in *Policing and Society*, 1991, vol. 1, n. 3; S. Palidda, *Appunti di ricerca sulle violenze delle polizie al G8 di Genova*, cit.

tà divise¹¹⁴. Che la forma assunta dal dispositivo poliziale vada dalla dimensione centrale a quella locale, dall'amministrazione civile a quella civile ad ordinamento militare, dall'organizzazione unitaria al sistema pluralistico civile e militare, di fronte a conflitti corporativi, antagonismi localistici, scontri generazionali, terrorismi politici, integralismi religiosi od organizzazioni criminali, si continua a ricorrere, comunque, a metodi e tecnologie militari per la polizia civile, a duplicazioni e sinergie operative tra apparati civili e militari con funzioni poliziali, ad attribuzioni sussidiarie di funzioni poliziali al dispositivo militare.

La permanenza del militarismo nel campo della polizia è diventata, poi, ancora meno secondaria od occasionale all'interno di società caratterizzate da una diseguaglianza assai profonda e da ampi processi di esclusione sociale, che riducono ancora più le prerogative e le tutele della società del benessere¹¹⁵. In siffatto contesto, sempre più diffusi gruppi sociali, collocati al di fuori o ai margini della cittadinanza sociale, sono per questo, in via definitiva o contingente, spinti oltre la soglia di garanzia contro la forza poliziale.

Le necessità di selezione e diversificazione sociale sono state raccolte, nella stagione più prossima della società contemporanea, dal modello manageriale, che ha sviluppato il potenziale tecnocratico della polizia moderna.

La coesistenza di tendenze inclusive ed esclusive nella costruzione dell'appartenenza sociale ha favorito, nel tempo, una maggiore sensibilità nel distinguere tra buoni e cattivi, semplici manifestanti inoffensivi e pericolosi gruppi di oppositori, e una sua maggiore modularità nell'adozione delle tecniche operative, in favore delle

¹¹⁴ V. R. Weitzer, *Transforming Settler States – Communal Conflict and Internal Security in Northern Ireland*, University of California Press, Berkeley, 1990; M. Brogden, C. D. Shearing, *Policing for a New South Africa*, Routledge, London, 1995.

¹¹⁵ Così J. Young, *Dalla società integrata alla società parcellizzata: nubi sul sogno europeo*, in *Dei delitti e delle pene*, 1998, n. 2; J. Young, *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, Sage, London, 1999, capp. 1 e 5. Cfr. anche J. Lea, *Criminalità ed emarginazione nel mondo "postfordista"*, in *Dei delitti e delle pene*, 1998, n. 2.

meno invasive e più dislocative¹¹⁶. Si tratta delle note pratiche di depotenziamento (de-escalation) del conflitto, che passano attraverso l'impartire ordini chiari e progressivi, il comportarsi in modo risoluto ma corretto, senza operare prevaricazioni né reagire alle provocazioni, per evitare in massima misura lo scontro. Peraltro il ricorso al dialogo e alla negoziazione nella pratica del controllo sociale, specie nel mantenimento dell'ordine pubblico, non ha intaccato la centralità della funzione poliziale di delineare e coercire i confini della cittadinanza sociale, processo essenziale nella società diseguale. Così la diffusione di un orientamento prevalente verso l'esclusione sociale e il controllo coercitivo, a partire dai fenomeni della precarizzazione della forza lavoro e del disciplinamento dei processi migratori, ha originato, di recente, un'opportunità di rilegittimazione che si è espressa nell'evoluzione della strategia della forza progressiva in quella della gestione manageriale.

Anche se in letteratura la questione è ancora aperta¹¹⁷, la progressiva implementazione di evoluti sistemi di informazione, il corretto utilizzo di avanzati strumenti e tecnologie di sicurezza e lo sviluppo di adeguate strategie di comando e di disciplina¹¹⁸ si presentano come degli elementi congruenti, in astratto, con la filosofia del minimo impiego della forza nel governo dell'ordine¹¹⁹. Tuttavia,

¹¹⁶ Per un approccio teorico cfr. D. Waddington, M. King, *The Disorderly Crowd: From Classical Psychological Reductionism to Socio-Contextual Theory – The Impact on Public Order Policing Strategies*, in *Howard Journal*, 2005, vol. 44, n. 5. Con una dimensione comparata cfr. D. Della Porta, H. Reiter, a cura di, *Policing Protest – The Control and Mass Demonstrations in Western Democracies. Social Movements, Protest, and Contentions*, vol. 6, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998. Sull'esperienza italiana cfr. D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta – L'ordine pubblico dalla Liberazione ai «no global»*, Il Mulino, Bologna, 2003.

¹¹⁷ Per un punto sul dibattito in tema v. P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 92-94.

¹¹⁸ V. A. J. Jr. Reiss, *Police Organization in the Twentieth Century*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

¹¹⁹ Così P. A. J. Waddington, *The Strong Arm of the Law*, Clarendon, Oxford, 1991. Contro cfr. T. Jefferson, *The Case against Paramilitary Policing*, Open University Press, Milton Keynes, Philadelphia, 1990, e di recente anche W. De Lint, *Public order policing: A tough act to follow?*, in *International Journal of the Sociology of Law*, 2005, vol. 33, n. 4.

l'affermazione della razionalità manageriale all'interno dell'apparato poliziale si è dimostrata, in sostanza, molto contraddittoria e poco praticabile¹²⁰. Infatti, occorre considerare che le due strategie manageriali che hanno inteso importare la razionalità gestionale all'interno degli apparati poliziali hanno privilegiato due crinali diversi. Con l'approccio professionalizzante, si è ritenuto che la concezione gerarchica della struttura di comando andasse rimpiazzata dalla configurazione professionale di operatori specialisti, che agiscono discrezionalmente secondo le loro riconosciute capacità e che si autoregolano mediante la spontanea osservanza del proprio codice etico¹²¹. Con l'approccio aziendalista, si è proposto che alla strutturazione militare del comando fosse sostituita la gestione organizzativa produttiva ed efficace, in cui la nota strategia per obiettivi riassume insieme il ruolo della direzione politica, la logica del denaro contro valore e la formulazione dei piani di azione¹²². Purtroppo, nei progetti manageriali applicati ai dispositivi poliziali sono mancati, di regola, la comunicazione, la partecipazione e il controllo tra i differenti protagonisti, sia all'interno dei corpi che nella società. Pertanto, l'assenza di trasparente e fattiva condivisione degli obiettivi e delle regole hanno derubricato le innovazioni progettate a espedienti retorici¹²³. Gli apparati burocratici sono rimasti orientati alla funzione simbolica del contrasto del crimine e alla creazione di strutture specializzate, aspetti che esasperano i conflitti interni tra operatori comuni e qualificati, riducono le capacità complessive del personale, distor-

¹²⁰ Cfr. E. Reuss-Ianni, F. A. J. Ianni, *Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing*, cit.

¹²¹ Cfr. W. K. J. Muir, *Police – Streetcorner Politicians*, cit., parr. 1, 3 e 4.

¹²² Cfr. A. J. P. Butler, *Police Management*, Aldershot, Gower, 1984. Cfr. anche D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, in M. Pavarini, a cura di, *L'amministrazione locale della paura – Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, 2006, pp. 66-91.

¹²³ Cfr. M. Weatheritt, *Innovations in Policing*, Croom Helm/The Police Foundation, London, 1986; M. R. Chatterton, C. Humphrey, A. J. Watson, *On the Budgetary Beat: An Investigation of the Development of Management Accounting Systems in the Police Service in England and Wales*, Chartered Institute of Management Accountants, London, 1996; E. McLaughlin, *Forcing the Issue: New Labour, New Localism and the Democratic Renewal of Police Accountability*, in *Howard Journal*, 2005, vol. 44, n. 5.

cono le priorità generali dell'organizzazione verso quelle particolari del singolo settore e perpetuano le condizioni favorevoli ai protagonismi tipici dei metodi e dei servizi specialistici¹²⁴. La centralità dell'operatore di strada è stata smentita dalle pratiche organizzative che continuano a svalutare le attività di pattugliamento e, per converso, a gratificare i servizi gestionali, informativi e investigativi¹²⁵. I processi interni di innovazione sul piano del comando, della responsabilizzazione e della valutazione dei superiori sugli operativi sono restati al livello di isolate sperimentazioni o, con frequenza, di semplici dichiarazioni di intenti¹²⁶. Le iniziative implementate sul terreno di nuove strategie organizzative e operative hanno denunciato la radicale impermeabilità delle agenzie ad attività sistematiche e indipendenti di monitoraggio e valutazione¹²⁷.

Come spiegano bene Robert Reiner e Sarah Spencer, la rappresentazione tecnocratica per cui l'efficienza e l'efficacia degli apparati di polizia discende naturalmente dall'implementazione di opportune soluzioni manageriali e tecnologiche trascura la natura politica delle principali decisioni poliziali:

With the right management structures and technical know-how in place, efficient and effective policing will follow. What this technocratic picture neglects is the inevitably political character of most policing decisions, stemming above all from the fundamental nature of policing¹²⁸.

E siccome il lavoro di polizia non consiste in una professione concettuale e specialistica, ma in un mestiere di basso profilo, una negletta missione che prende in carico i fenomeni e le persone di cui altri non intendono occuparsi, che reagisce alle situazioni emer-

¹²⁴ Cfr., in numerosi saggi della preziosa raccolta, M. Punch, a cura di, *Control in the Police Organization*, MIT Press, Cambridge Ma., 1983.

¹²⁵ Cfr. M. J. Jones, *Organisational Aspects of Police Behaviour*, Gower, Farnborough, 1980.

¹²⁶ Cfr. I. D. Brownlee, *Superior Orders: Time for a New Realism?*, in *Criminal Law Review*, 1989, n. 2.

¹²⁷ Cfr. D. J. Smith, *Evaluating Police Work*, in *Policing*, 1989, vol. 5, n. 4.

¹²⁸ R. Reiner, S. Spencer, *Conclusions and Recommendations*, in R. Reiner, S. Spencer, a cura di, *Accountable Policing – Effectiveness, Empowerment and Equity*, Institute for Public Policy Research, London, 1993, p. 175.

genziali e imprevedibili del mondo del male e del caos con interventi simbolici e strumentali, risultano fatalmente pregiudicati proprio la positiva introduzione della managerialità e il reale perseguimento degli obiettivi, secondo l'acuta riflessione di Jim P. A. Waddington:

[...] Policing is of necessity reactive. Because they are custodians of state authority on the streets, when members of the public find themselves in circumstances that breach the boundaries of acceptability and with which they are unable to cope, they habitually call the police. Policing is “crisis management”; that is managing other people’s crises. This has profound consequences for police management, for the activity that must be managed is indefinite. Crises can occur at any time and must be reacted to there and then; not when it is organizationally convenient. Moreover, crises can take any form. [...] It is because unforeseen situations tend to become crises that it is difficult to plan for them beyond making available a generic response capability – the police. This is fatal for attempts to introduce policy-driven policing. There will always be crises – large or small – that will prevent the achievement of objectives¹²⁹.

3.2. Indipendenza, autonomia e controllo

Lungo il percorso che porta dalle forme ai rapporti del dispositivo poliziale, si incontra il tema fondamentale della posizione e del ruolo istituzionale della polizia, nel contesto dell'apparato pubblico.

Nella configurazione dell'assetto istituzionale che si è consolidato con la tarda modernità, l'indipendenza della polizia rappresenta, ormai, solo il punto di arrivo estremo, in cui si manifesta la sua ineludibile aspirazione corporativa, ma rimane comunque assai interessante come punto di osservazione esterno, per guardare oltre l'orizzonte tradizionale dell'organizzazione pubblica.

La concezione dell'apparato poliziale come organo indipendente si dimostra, infatti, una visione irrealistica, sebbene con diversi profili interessanti. Tanto negli ordinamenti costituzionali con nor-

¹²⁹ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 235 s.

me esplicite in materia, quanto negli altri solo con principi impliciti, la polizia e i suoi operatori non si collocano mai al di fuori del quadro istituzionale dei tre pilastri fondamentali dello stato moderno, poiché appartengono di regola all'esecutivo e a volte dipendono dal giudiziario, ma sfidano comunque la concezione garantista della separazione e del bilanciamento dei poteri¹⁵⁰. La polizia costituisce un potere trasversale, insieme legislativo, esecutivo e giudiziario. I poliziotti plasmano il diritto, gestiscono la coercizione e decidono di responsabilità e punizioni¹⁵¹. La legge, l'amministrazione e la giustizia sono tutte definite, costruite e agite mediante il dispositivo poliziale. Il governo sociale passa in ogni modo attraverso l'istituzione poliziale.

Dentro le dinamiche pluralistiche proprie delle società liberali mature, la polizia si manifesta come una realtà in tensione, la cui conformazione auto-etero-indotta si evince dalla sua sottoposizione alle influenze interne ed esterne che ne condizionano l'agire¹⁵². I criteri che guidano in modo auto-cratice l'azione selettiva degli operatori appaiono prevalentemente orientati verso:

- ciò che è più facile affrontare, in forza dell'elevata vulnerabilità e marginalità sociale degli attori coinvolti;
- ciò che è ritenuto più pericoloso o emergenziale, in ragione delle convinzioni professionali o delle inclinazioni socio-culturali;
- ciò che è vissuto come più positivo nell'organizzazione e nel gruppo di lavoro, per vivere tranquillamente la quotidianità e progredire agevolmente nella carriera;

¹⁵⁰ Cfr. M. Neocleous, in *Administering Civil Society: Towards a Theory of State Power*, McMillan, London, 1996, cap. 5, e in *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, cit., cap. 5.

¹⁵¹ Cfr. M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, Academic Press, London, 1982, pp. 24 s.; P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 193 s.; M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, cit., pp. 99-106.

¹⁵² Cfr. M. Pavarini, *Forze di polizia: mission, potere discrezionale e governo dei conflitti*, dispense per modulo didattico dei Corsi della Regione Emilia-Romagna per operatori della Polizia di Stato e delle Polizie municipali, Bologna, 1999, dattiloscritto, specie parte II, pp. 3 s.

- ciò che è costruito in modo autoreferenziale con i colleghi, attraverso la partecipazione e il confronto per la quotidiana assunzione delle decisioni professionali, vivendo un forte sentimento di appartenenza e di diversità in seno al corpo;
- ciò che è più adeguato alle domande di legalità e di ordine degli attori influenti, dall'opinione pubblica ai media di massa, dalla classe politica al ceto produttivo, per soddisfare proprie necessità di finanziamento e di successo, così come di visibilità e di consenso.

I canoni che orientano per via etero-critica la concreta selettività degli operatori risultano principalmente indirizzati verso:

- ciò che è prescritto dai superiori, dalla sfera politica al quella amministrativa, lungo la scala e le forme del comando;
- ciò che è dettato dalla sfera economica, dei piccoli interessi commerciali come dei grandi interessi imprenditoriali, non meno che degli immancabili interessi meramente egoistici;
- ciò che è imposto dalla sfera giudiziaria, in particolare dalle strategie e dalle azioni dell'autorità inquirente;
- ciò che è prioritizzato dai media di massa, secondo l'inclinazione verso l'oscuro, il cruento o il diverso;
- ciò che è desiderato dalla collettività, costruita attorno all'informazione strumentale, alle emozioni primarie, ai sentimenti di paura e di rancore.

Nel novero dei soggetti e delle strategie dell'organizzazione pubblica, la polizia si palesa, così, per essere un'istituzione non completamente indipendente ma solo relativamente autonoma, in quanto apparato non originario ma egualmente essenziale, non indipendente ma comunque costitutivo della macchina statale.

La teoria del dispositivo poliziale quale istituzione autonoma è diventata, oggi, una rappresentazione pacifica, ma tutt'altro che rassicurante. Si tratta di un'agenzia burocratica e di una funzione sociale dalla natura ibrida, capace di collocarsi in modo eccezionale lungo il confine aperto tra i poteri dello stato e di agire in via interattiva con le sfere pubbliche e private della società¹⁵³, che come descritto

¹⁵³ Cfr. J.-J. Gleizal, *Le désordre policier*, cit., pp. 11-18, e anche 37-42. Cfr. anche F. Ocquet, *La sécurité privée en France – Etat des lieux et questions*

icasticamente da Jean-Jacques Gleizal trova per questo nella sua debolezza la propria forza, tanto attraversata risulta da conflitti di potere che la rendono insieme dipendente ma autonoma:

La force de la police se trouve dans sa faiblesse. L'institution du maintien de l'ordre est, du fait de sa fonction, un tel enjeu de pouvoir qu'elle est traversée par des conflits de pouvoir qui la rendent autonome et dépendante¹⁵⁴.

Si configura un dissimulato superamento della divisione artificiale tra i diversi poteri statuali, tra le decisioni politiche e quelle tecniche, tra le competenze amministrative e quelle operative, tra le sfere pubbliche e quelle riservate¹⁵⁵, in cui secondo l'acuta riflessione di Mark Neocleous l'istituzione poliziale mostra la sua vera e propria natura politica, poiché posizionata al cuore del funzionamento dello stato:

As soon as one works with an expanded concept of the political which includes the institutions of political administration and is connected to the exercise of state power in general it is impossible to see the police in liberal democracies as somehow 'depoliticized'. The police institution is inherently and inescapably political because it is at the heart of the state's functioning¹⁵⁶.

All'interno della logica politica della democrazia liberale, la polizia si presenta, pertanto, come un'istituzione autonoma che insidia gli equilibri del sistema sociale, perché sfugge al quadro politico e al tessuto civile e contraddice i principi di responsabilità popolare e di regolazione elettorale dell'apparato pubblico.

pour l'avenir, in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1998, n. 33, pp. 105-110, per la parallela argomentazione della tesi della non (piena) autonomia della sicurezza privata.

¹⁵⁴ J.-J. Gleizal, *Le désordre policier*, cit., p. 14.

¹⁵⁵ Cfr. L. Lustgarten, *The Governance of Police*, cit., pp. 20-22, in particolare sulla distinzione tra questioni politiche e questioni operative.

¹⁵⁶ M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, cit., p. 117.

L'idea del dispositivo poliziale come entità subordinata riveste, ancora, una posizione isolata, benché di notevole valenza sociale. La forza, per non alterarsi in violenza, va coniugata con il controllo, così come l'autonomia, per non trasformarsi in autarchia, non è dissociabile dalla responsabilità¹³⁷. Come discende dalla disincantata analisi di Michael Brogden, il successo della polizia nella conquista della sua autonomia ha originato, paradossalmente, la critica alla sua contraddizione istituzionale che ne minaccia la sostenibilità all'interno del sistema democratico:

The success of the police institution in constructing a position of relative independence within the state may paradoxically germinate the seeds of a threat to that independence. Autonomy has bred its own critique of the police institution. When the stability of civil society, and of class relations, depends upon an ideological relation – the notion of democratic accountability and the electoral regulation of the state apparatus – the existence of such a ubiquitous institution as the police which has escaped from that political frame, and which has shrugged off the democratic apparel, presents a major contradiction¹³⁸.

Per governare la società in modo democratico e garantista, il bisogno di disciplina e di coercizione si confronta con la necessità della sua costruzione in chiave di massimizzazione della tutela delle libertà e dei diritti fondamentali, così come di minimizzazione della previsione e del ricorso alla forza¹³⁹. Per contro, di fronte non a una semplice agenzia amministrativa, ma alla più diffusa e attiva,

¹³⁷ Cfr. L. Lustgarten, *The Governance of Police*, cit.; C. J. C. F. Fijnaut, *Démocratie et structure du système de police en Europe*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7; E. P. Mendes, J. Zuckerberg, S. Lecorre, A. Gabriel, J. A. Clark, a cura di, *Democratic Policing and Accountability*, Ashgate, Aldershot, 1999.

¹³⁸ M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, cit., p. 169.

¹³⁹ Cfr., su tutti, i contributi di A. Baratta, *Principi di diritto penale minimo – Per una teoria dei diritti umani come oggetti e limiti della legge penale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1985, n. 3, e con *Il diritto penale minimo – La questione criminale tra riduzionismo e abolizionismo*, a cura di, Quaderni di Dei delitti e delle pene, Esi, Napoli, 1985, e di L. Ferrajoli, con *Il diritto penale minimo*, in *Dei delitti e delle pene*, 1985, n. 3, e con *Diritto e ragione – Teoria del garantismo penale*, VIII ed., 2004, Laterza, Roma-Bari.

così come meno regolata e controllata istituzione pubblica all'interno dello stato moderno contemporaneo, il disinteresse o la tolleranza dei cittadini nei confronti dell'arbitrarietà della forza pubblica aiutano, quando non incentivano la conservazione della realtà esistente¹⁴⁰.

La relazione della polizia nei confronti della popolazione risulta caratterizzata, infatti, da tre modi di interazione, denominati come asservimento (subservience), separazione (separation) e generatività (generativity)¹⁴¹, che creano le condizioni per aumentare la distanza della polizia dal vissuto popolare e per rendere più difficile la responsabilizzazione poliziale nei confronti della collettività. Queste dinamiche interattive vengono influenzate, in modo particolare, dalla capacità degli operatori di polizia, una volta che vivano la posizione separata prima descritta, di produrre una propria rappresentazione del ruolo che gli è affidato e dei compiti a cui sono chiamati, che favorisce la legittimazione di forme di dominazione di singoli o di gruppi sugli altri.

Per spiegare la fondatezza della concezione dell'anomalia istituzionale del dispositivo poliziale¹⁴², occorre considerare che la società democratica occidentale è strutturata sulla responsabilità verso gli elettori e sul governo secondo la legge. Tuttavia, la politicità di tali principi appare profondamente differente e contraddittoria, perché nella responsabilità elettorale la politicità è esplicita, aperta, costruttiva, contingente e parziale, mentre nel governo legale è implicita, chiusa, sostanziale, fissa e generale. Così, se la politica rappresenta la principale e necessaria forma di definizione, di promozione e di tutela dei beni individuali e del bene comune, secondo la selezione dei valori e degli interessi riconosciuti e condivisi, la legge esprime la fondamentale e superiore forma di garanzia delle libertà, dei diritti e della socialità nella vita comune, per i singoli e le collettività. Allora, come mette in luce Jim P. A. Waddington, non solo la

¹⁴⁰ Cfr. K. C. Davis, *Discretionary Justice – A Preliminary Inquiry*, cit., pp. 222 s.

¹⁴¹ Cfr. S. Herbert, *Tangled up in blue – Conflicting paths to police legitimacy*, in *Theoretical Criminology*, 2006, vol. 10, n. 4, specie pp. 484-497.

¹⁴² Cfr. T. Jefferson, R. Grimshaw, *Controlling the Constable: Police Accountability in England and Wales*, Muller, London, 1984.

legge è superiore alla politica (pure se intesa come partecipazione), ma la stessa politica (in specie espressa come faziosità) è quantomeno dubbio possa costituire la soluzione all'inevitabile questione politica, rappresentata dalla distribuzione del bene pubblico polizia, come avviene invece per risolvere in genere i problemi sociali nelle democrazie liberali:

Not only are law and politics separate state activities, law is superior.

The reason why policing is an acute constitutional issue lies in the uncertain location of the police between these fundamental principles and the institutions that embody them. For, while policing is a "public good" whose distribution is an unavoidably political issue, in liberal democracies political issues are resolved in partisan terms and it is far from clear whether partisan considerations should apply to issues of policing¹⁴⁵.

Eppure, secondo quanto evidenzia Laurence Lustgarten, se alcune decisioni poliziali sono di natura tecnica o professionale, molte altre sono pubbliche o politiche, (non nell'accezione di partigiane) in quanto si tratta di effettuare delle scelte su valori morali, di favorire determinati interessi al posto di altri, di soddisfare talune domande tra le tante con le limitate risorse esistenti:

Some of these decisions [of the police] require solely the application of professional experience and expertise. Most, however, are political decisions. The word is used not in the sense of partisanship, but to describe the essence of public choice: decisions which entail judgements about moral values, favour certain interests over others, and require weighing competing claims for scarce resources. At this level, policing is politics, just as taxation or education are politics¹⁴⁴.

¹⁴⁵ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., p. 186.

¹⁴⁴ L. Lustgarten, *The Governance of Police*, cit., p. 20.

Allora, proprio la rilevanza e la specificità della questione politica posta dalla polizia¹⁴⁵ impone che il controllo sull'organizzazione e sull'azione poliziale venga declinato su più livelli o forme di potere all'interno del sistema democratico, superando la tradizionale sottoposizione gerarchica al potere esecutivo, quella indiretta al vaglio elettorale o quella successiva al sindacato giurisdizionale, e configurando una modalità originale rispetto a quella che vale per la gestione delle altre agenzie sociali.

Di certo, le caratteristiche della minima visibilità materiale e della precaria condivisione politica del lavoro poliziale hanno portato alle note peculiarità dell'incidenza indiretta e parziale delle norme di legge e dei meccanismi di responsabilità nella regolazione del dispositivo poliziale. A questo proposito, sono state distinte diverse funzioni nel governo poliziale¹⁴⁶:

- funzione costituzionale: le regole e le responsabilità poliziali dovrebbero assicurare la concreta attuazione e la legittimazione simbolica della difesa del governo democraticamente fondato dei cittadini e dei diritti;
- funzione partecipativa: la disciplina poliziale dovrebbero mirare a trasformare i valori e le pratiche della cultura poliziale, senza perseguire delle intransigenze capaci soltanto di produrre ostilità e difese reciproche;
- funzione comunicativa: la regolazione poliziale dovrebbe passare attraverso la realizzazione di trasparenti ed efficaci percorsi di comunicazione interna ed esterna, per incentivare delle forme permanenti di controllo e di valutazione che favoriscano delle continue riforme senza attendere i periodici scandali.

In realtà, proprio per queste caratteristiche e in prospettiva di queste funzioni poliziali, che parrebbero rendere il controllo della polizia un pericoloso mito¹⁴⁷, occorre affidarsi alla pratica del confronto secondo le regole e le procedure di una democrazia aperta e

¹⁴⁵ Cfr. M. Neocleous, *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, cit., pp. 115-118.

¹⁴⁶ Cfr. R. Reiner, *The Politics of the Police*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2000, pp. 175 s.

¹⁴⁷ Cfr. G. W. Sykes, *The Functional Nature of Police Reform – The 'Myth' of Controlling the Police*, in *Justice Quarterly*, 1985, vol. 2, n. 1, pp. 290-296.

partecipativa¹⁴⁸, consapevoli dei rischi di una gestione trasparente e collettiva della polizia, sia sul piano dell'ineffettività della subordinazione al controllo democratico, sia su quello della tirannia della maggioranza della popolazione, o di una minoranza attiva specie a livello locale¹⁴⁹. Nella penetrante riflessione di Robert Reiner e Sarah Spencer, va assicurato un ruolo importante per la società locale, agito attraverso un controllo articolato tra organi differenti e indipendenti, non solo perché le decisioni poliziali riguardano spesso questioni locali, ma soprattutto poiché l'istituzione poliziale esercita il monopolio legale della forza sul territorio, quindi sollecita il bilanciamento del potere del governo centrale e dell'apparato professionale con quello dell'amministrazione locale e della società civile:

Since most policing decisions primarily concern local matters, there must be an important role for local government. The involvement of local government is also necessary to balance the power of central government and of the professional police themselves. Because the police are the agency entrusted with the state's monopoly of legitimate force in its territory, it is vital that the control of policing is divided between different independent bodies to prevent a monolithic concentration of coercive power¹⁵⁰.

Così, in differenti contesti ordinamentali, in particolare nell'area culturale anglosassone¹⁵¹, sono fioriti numerosi modelli di controllo politico-rappresentativo, fondati su assemblee centrali o consigli lo-

¹⁴⁸ Cfr. T. Jefferson, R. Grimshawn, *Controlling the Constable: Police Accountability in England and Wales*, cit.; J. Lea, J. Young, *What Is to Be Done about Law and Order?*, Penguin, Harmondsworth, 1984; L. Lustgarten, *The Governance of Police*, cit.; R. Morgan, *The Local Determinants of Policing Policy*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987; E. McLaughlin, *Forcing the Issue: New Labour, New Localism and the Democratic Renewal of Police Accountability*, cit.

¹⁴⁹ Cfr. R. Reiner, *The Politics of the Police*, II ed., Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1992, pp. 221 s. (questa riflessione risulta assente nell'edizione più recente dell'opera).

¹⁵⁰ R. Reiner, S. Spencer, *Conclusions and Recommendations*, cit., pp. 175 s.
¹⁵¹ Cfr. D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., cap. 7. V. anche T. Jones, T. Newburn, D. J. Smith, *Democracy and Policing*, Policy Studies Institute, London, 1994, pp. 217-278.

cali; tante istituzioni di controllo gestionale-specialistico, incentrate su specifiche commissioni miste; molte strutture di controllo informativo-conoscitivo, create attorno a peculiari comitati consultivi. Come evidente, si è trattato di organismi alquanto eterogenei, per la partecipazione di figure politiche, giudiziarie e associative, per le regole di costituzione e di gestione, per gli spazi e i poteri di intervento.

Questi esperimenti di controllo sulla polizia si sono scontrati con l'esistenza di istanze interessate e di poteri paralleli, di strategie latenti e di pratiche misconosciute. Del resto, ancora Robert Reiner ha chiarito bene come, nel costruire delle istituzioni di governo della polizia, il problema principale risiede nella circostanza per cui le decisioni poliziali più importanti sono anche le più invisibili:

A major problem in constructing adequate institutions of police accountability is that the decisions which ultimately have the greatest effect on ordinary people are low visibility ones, made day-by-day by constables on the streets and in the backstage areas of police stations¹⁵².

Dentro quegli organismi il sapere poliziale è riuscito a manipolare e sfruttare le contingenze, le ambiguità e le debolezze degli altri attori e delle altre rappresentazioni sociali, così da consentire paradossalmente al dispositivo poliziale di conquistare ulteriori spazi di potere e di legittimazione, e di sottrarsi a precise ed effettive forme di responsabilità. E infatti, Michael Brogden aveva già lucidamente illustrato che, per l'assenza di una reazione unitaria da parte della collettività nei confronti dell'istituzione e dell'attività della polizia, si è costruita storicamente una polizia autonoma e selettiva, orientata verso la disciplina della popolazione deviante e marginale, e si è scelta una forma di responsabilità di tipo legale e disciplinare, invece che di carattere pubblico e popolare:

There [is] no united class or ethnic reaction to the police institution either before or after the riots. From this lack of unity has been constructed historically the autonomy of the

¹⁵² R. Reiner, *Police Accountability: Principles, Patterns and Practices*, cit., p. 8.

police institution, its power to demonstrate consent, and its authority to adjudicate the legitimacy of demands made upon itself. Selective harassment of the residual population is the price paid for the choice of a professional and legally accountable police organization rather than a democratic and publicly accountable one¹⁵³.

Ancora una volta, la creatura poliziale si è dimostrata una presenza fantasmatica nella vita reale delle società civili¹⁵⁴. Un potere amorfo, invasivo e inafferrabile, che è capace di navigare sicuro, pure durante le occasionali tempeste dovute a scandali o riforme, tra necessità sistemiche ed esigenze corporative, imperativi economici ed emergenze politiche, problematiche sociali e strategie reattive, precetti vincolanti e pratiche discrezionali. Una presenza immanente, rigida e irriducibile, in cui si misura la distanza tra potere istituzionale e impotenza sociale, che impedisce l'incontro e la composizione di queste due realtà anche nelle quotidiane occasioni di interazione coercitiva¹⁵⁵. Per converso, George L. Kelling ha indicato persuasivamente come il reale cambiamento della polizia passa proprio dal mutamento dell'interazione con la popolazione, posto che non si tratta di una questione di immagine ma di controllo della convivenza sociale, in cui la polizia è un attore fondamentale ma il governo del controllo sociale è troppo importante per esserle lasciato in via esclusiva:

The critical need is to improve the quality and quantity of police-citizen interaction. This must be a central task, not for the purpose of improving police image but rather to encourage the normal social control exercised by a healthy community. The police must be seen as only an aid to the community, as the community itself deals with social problems. The police certainly are essential, but policing is too important to be left to the police alone¹⁵⁶.

¹⁵³ M. Brogden, *The Police: Autonomy and Consent*, cit., p. 250.

¹⁵⁴ Cfr. W. Benjamin, *Zur Kritik der Gewalt*, cit. [ed. it. *Per la critica della violenza*, cit., pp. 15 s.].

¹⁵⁵ Cfr. P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 200 s.

¹⁵⁶ G. L. Kelling, *Police field services and crime: the presumed effects of a capacity*, in *Crime and Delinquency*, 1978, vol. 24, n. 2, p. 184.

3.3. Pubblico, privato e integrato

L'area del dispositivo poliziale che viene descritta dalla prospettiva interna all'apparato pubblico va allargata all'analisi della diversificazione delle dimensioni e delle dinamiche poliziali, nel quadro del sistema di sicurezza. L'originaria configurazione della polizia moderna è avvenuta, notoriamente, nel segno della pubblicizzazione, come affermazione del monopolio della forza pubblica nel controllo sociale formale. Nella società dell'insicurezza che caratterizza la fase matura della modernità, invece, l'economia politica ha prodotto, progressivamente, una nuova divisione del lavoro assicurativo¹⁵⁷. Questo fenomeno di pluralismo poliziale¹⁵⁸, con cui si è superata la precedente separazione tra la sfera pubblica e quella privata nel dispositivo assicurativo, è raffigurato con l'immagine della "coperta o maglia assicurativa" (security quilt or patchwork)¹⁵⁹ e viene declinato lungo un "continuum interattivo pubblico-pubblicizzazione/ibrido-ibridazione/privato-privatizzazione"¹⁶⁰, le cui pe-

¹⁵⁷ Cfr. in tema soprattutto N. South, *Policing for Profit – The Private Security Sector*, Sage, London, 1988, pp. 150-154; L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, Routledge, London, New York, 1992, pp. 191-195; T. Jones, T. Newburn, *Private Security and Public Policing*, Clarendon Press, Oxford, 1998, pp. 22-27, e diffusamente 247-270. V. anche P. C. Stenning, *Private and Public Police – Toward a Redefinition of the Police Role*, in D. J. Loree, a cura di, *Future Issues in Policing – Symposium Proceedings*, Canadian Police College, Ottawa, Canada, 1989, pp. 172-179, con l'analisi dinamica delle fasi della reazione della polizia pubblica al fenomeno della sicurezza privata; M. Button, *Private Policing*, Willan, Cullompton, 2002, per l'esame articolato dei fenomeni pubblici e privati, commerciali e volontari, nel campo del lavoro assicurativo.

¹⁵⁸ Cfr. A. Crawford, S. Lister, S. Blackburn, J. Burnett, *Plural Policing – The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales*, Policy Press, Bristol, 2005.

¹⁵⁹ Cfr. R. V. Ericson, *The division of expert knowledge in policing and security*, in *British Journal of Sociology*, 1994, vol. 45, n. 2. V. anche A. Wakefield, *Selling Security – The private policing of public space*, Willan, Cullompton, 2003, pp. 35-57.

¹⁶⁰ Cfr. L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, cit., pp. 114-117. V. anche C. D. Shearing, *The Relation between Public and Private Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, per l'analisi evolutiva (pp. 403-426) e la sintesi prospettica (pp. 426-429) della relazione tra pubblico e privato dallo *state-centered* al *laissez-faire* e quindi al *pluralist policing*. V. anche B. Forst, P. K. Manning, *The Privatization of Policing – Two Views*, Georgetown University Press,

culiarità di tipo organizzativo e relazionale sollecitano un adeguato approfondimento¹⁶¹.

Come base condivisa nella letteratura sociologica, si può muovere dalla denuncia di Les Johnston sull'insostenibile lacuna degli studi poliziali, in merito al rapporto complesso tra pubblico e privato, e dalla sollecitazione di Trevor Jones e Tim Newburn per un arsenale concettuale in grado di catturare tale complessità, in particolare a proposito dei diversi contributi poliziali alla sicurezza locale:

It is clear that a vast area of policing has been excluded from the ambit of 'police studies'. That exclusion is becoming impossible to sustain. [...] Most of the bodies [...] bear a complex relation to the public-private divide [...]¹⁶².

[...] Towards a conceptual framework which is able to capture in an adequate manner the fragmentation and complexity which is visible in contemporary policing, and yet which allows us to consider the distinctive contribution of the public police to the local security patchwork¹⁶³.

Prima di addentrarsi nello stato dell'arte delle ricerche in argomento, vale la pena di introdurre subito, con la riflessione di Peter K. Manning, alcuni temi trasversali di grande attualità, a proposito della privatizzazione della sicurezza tra etica ed economia, con riferimento al limite degli strumenti che vengono utilizzati in genere

Washington D. C., 1999, con un originale dibattito a due voci, tra un approccio econometrico e utilitaristico (Brian Forst) e uno sociale e interazionista (Peter K. Manning), sul tema della privatizzazione della sicurezza.

¹⁶¹ Cfr. in generale J. Shapland, L. Van Oustrive, a cura di, *Police et sécurité: contrôle social et interaction public/privé – Policing and Security: Social Control and the Public-Private Divide*, L'Harmattan, Paris, 1999. Cfr. anche P. K. Manning, *A Dramaturgical Perspective*, in B. Forst, P. K. Manning, *The Privatization of Policing – Two Views*, Georgetown University Press, Washington D. C., 1999, con l'applicazione del suo suggestivo approccio drammaturgico (v. P. K. Manning, *Community Policing As a Drama of Control*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988; P. K. Manning, *Theorizing policing: The drama and myth of crime control in the NYPD*, in *Theoretical Criminology*, 2001, vol. 5, n. 3) al fenomeno della progressiva privatizzazione securitaria.

¹⁶² L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, cit., p. 117.

¹⁶³ T. Jones, T. Newburn, *Private Security and Public Policing*, cit., p. 245.

per misurare e comparare il funzionamento delle agenzie assicurative pubbliche e private, e al difetto dei concetti che sono essenziali per descrivere e spiegare la loro attività all'interno del contesto sociale cui appartengono:

We lack useful, clear, penetrating, and time-based comparative research, in my view necessarily ethnographic in some measure, that would enable comparisons of key concepts like violence, fatal force, quality of service, and even such vague notions as cost savings. Since typically both the numerator and the denominator cost-benefits calculations in public administration are estimates or arbitrarily assigned values, results are semiempirical consequences of such assignment. The key ideas, such as the costs of patrol, an arrest, a prevented crime, running a jail, or producing security are unknown hypotheticals. To show that a private company has lower costs than a governmental agency is a meaningless comparison because the basis for the calculations is unrevealed or is a measurement of a narrow aspect of a larger set of functions and tasks. In the absence of a carefully delineated context, studies of privatization remain hanging in social space, and do not describe the context in which decisions, ignorance, politics, interpretations and symbols, are weighed, nor how alternative measurements and assessments are debated¹⁶⁴.

Con riguardo alle caratteristiche proprie del sistema assicurativo, allora, va colta anzitutto la dimensione organizzativa caratterizzata dalla compresenza di numerose agenzie e figure professionali che si occupano di sicurezza. Basti considerare i corpi nazionali e quelli locali della polizia pubblica a competenza generale, le strutture specializzate della pubblica amministrazione con funzioni poliziali, gli istituti privati di vigilanza e di investigazione, le imprese che producono materiali e offrono servizi di sicurezza, con i loro addetti poliziotti, ispettori, guardie, specialisti, tecnici. Dentro questa dispersione dell'orizzonte organizzativo, permangono significative incertezze negli ordinamenti di civil law, in particolare sulla qualifica e i pote-

¹⁶⁴ P. K. Manning, *Comment on Brian Forst*, in B. Forst, P. K. Manning, *The Privatization of Policing – Two Views*, Georgetown University Press, Washington D. C., 1999, p. 142.

ri degli addetti, e un profondo dibattito, soprattutto nei contesti di common law, sul complessivo inquadramento di numerosi operatori poliziali di settore, specie dell'economia e del sociale, che non appartengono alle agenzie pubbliche di polizia, a livello centrale o locale¹⁶⁵. Ma la questione problematica che accomuna i diversi contesti giuridici riguarda, piuttosto, l'esistenza di una precisa ed effettiva dicotomia strutturale tra pubblico e privato, cui si affianca comunque una compatibilità dell'organizzazione in forma imprenditoriale col riconoscimento di una funzione di natura pubblicistica nel campo della sicurezza, tenuto conto dei tipi di servizi svolti, dei luoghi interessati dalle attività, dei controlli che sono previsti, dei rapporti con altre agenzie e dello spirito privatistico nella professione¹⁶⁶.

La presenza di numerosi soggetti che si dedicano professionalmente alla sicurezza va connessa poi alla dimensione finalistica, posto che il criterio decisivo per la divisione del lavoro securitario rimane, comunque, l'orientamento teleologico¹⁶⁷. Si ritiene che i soggetti propriamente pubblici perseguano interessi generali, quelli strettamente privati interessi particolari o egoistici, mentre i soggetti appartenenti a vario titolo allo spazio mediano interessi collettivi o comuni. Tale ultima definizione identifica, tuttavia, non una categoria strutturale autonoma, quanto piuttosto una fascia mutevole, tra il confine ontologico e quello deontologico degli interessi adempiuti dalle due forme strutturali di professioni securitarie¹⁶⁸. Peraltro, è nella stessa moltiplicazione e differenziazione degli interessi, dentro

¹⁶⁵ Cfr. L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, cit., pp. 114-136, e specie 214-220; T. Jones, T. Newburn, *Private Security and Public Policing*, cit., pp. 255-258.

¹⁶⁶ Cfr. L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, cit., p. 117.

¹⁶⁷ Cfr. in tema soprattutto T. Jones, T. Newburn, *Private Security and Public Policing*, cit., pp. 250 s., 268-270.

¹⁶⁸ Cfr. F. Ocqueteau, *Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle?*, in *Privatisation du contrôle de la criminalité*, Rapports présentés à la 18^e Conférence de recherches criminologiques (1988), Étude relatives à la recherche criminologique, XXVII, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1990, p. 76, secondo cui nelle società contemporanee gli interessi collettivi tendono a sostituirsi progressivamente tanto agli interessi generali quanto a quelli particolari.

e tra le sfere pubblica e privata, che si apprezza il profondo cambiamento del profilo securitario nella società contemporanea.

Nel contesto di accentuata proliferazione di soggetti sicuri, la dimensione funzionale si scontra peraltro con l'assenza di una precisa e aggiornata definizione normativa delle rispettive attribuzioni. Va osservato che, se la polizia pubblica è investita di regola di un mandato omnicomprensivo, per definizione generale e indefinito, anche la sicurezza privata si incarica in concreto di una notevole varietà di servizi, che vanno dal presidio fisso alla vigilanza periodica, dalla telesorveglianza o teleallarme al pronto intervento, dall'antitaccheggio all'antirapina, dalla scorta valori a quella personale. Di conseguenza, il fenomeno in esame interessa, in parte minore, alcune figure pubbliche, come per i compiti propri delle polizie locali nei contesti europei continentali e per la ripartizione delle competenze tra polizie locali e polizie centrali negli ordinamenti federali, ma in parte maggiore le tante figure private, come per i servizi delle imprese di tecnologie securitarie e le agenzie di sicurezza e di investigazione privata. A proposito della sicurezza privata, nonostante la comunque limitata gamma dei compiti ad essa riconosciuti, ma in presenza della crescita di settori più o meno integrati di servizi personali, strumentali e misti, i principali fronti aperti afferiscono, per un verso, alle sovrapposizioni tra le attività securitarie pubbliche e private, ad esempio nel campo dei servizi di allarme, di pronto intervento e di antirapina, mentre per altro verso alle trasformazioni che talune attività securitarie hanno avuto nella loro concreta estrinsecazione, per esempio sul terreno della sorveglianza a distanza di luoghi, mezzi e persone. Si tratta di profili capaci, nel loro insieme, di definire degli spazi funzionali di concreta anomia giuridica e sociale, quindi di potenziale conflitto istituzionale e operativo¹⁶⁹.

¹⁶⁹ V. per la realtà italiana, e con profili comparatistici, D. Bertaccini, *La sicurezza privata in Emilia-Romagna – I soggetti, i servizi e le regolazioni della vigilanza privata regionale nel sistema di sicurezza – Rapporto di ricerca*, Quaderni di Città sicure, n. 23, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001. V. anche, come saggio breve sull'attività empirica nel contesto emiliano-romagnolo, D. Bertaccini, *L'altra sicurezza in Emilia-Romagna – Una ricerca tra protagonisti, pratiche e prospettive della vigilanza privata regionale*, in *Dei delitti e delle pene*, 2001, n. 1-2-3.

Alle carenze definitorie degli ambiti funzionali, si affianca inoltre la situazione problematica della dimensione potestativa delle figure securitarie. La questione viene in rilievo tanto tra la pletera di soggetti pubblici, che non ricevono una competenza generale o permanente nei settori della polizia amministrativa o giudiziaria, quanto per il novero di soggetti privati, che possono mutuare qualifiche diverse a seconda degli atti compiuti e delle responsabilità previste, tra la fornitura di servizi e la limitazione di libertà o la compressione di diritti. Nonostante i differenti approcci tra gli ordinamenti di common law e quelli di civil law, una comune criticità emerge a proposito dell'eventualità che, a fronte del trasferimento o dell'estensione di servizi della polizia pubblica alla polizia privata, a quest'ultima siano concessi analoghi o adeguati poteri. La strategia del riconoscimento di potestà autoritative, vincolate dal punto di vista funzionale a consentire l'autonomo svolgimento delle attività dell'istituzione di appartenenza, ha avuto infatti una notevole estensione nell'ambito pubblico, tipico dello stato sociale della seconda metà del secolo scorso. In relazione alla sfera privata, propria dello stato securitario nella realtà contemporanea, la questione si presenta invece di originale delicatezza, perché vi sono ancora fondamentali nodi da sciogliere, quali la natura degli operatori della vigilanza privata e i confini dei loro poteri nello svolgimento di attività di prevenzione e di repressione penale come l'antitaccheggio e l'investigazione, che rappresentano questioni strettamente legate all'esercizio della forza e al funzionamento del sistema punitivo, e come tali faticano a trovare nella disciplina legislativa, nel diritto giurisprudenziale e nella pratica quotidiana una sistemazione razionale e garantista¹⁷⁰.

La portata evolutiva che connota il complesso della sicurezza si esprime, infine, nella dimensione spaziale propria del recente fenomeno del controllo sociale diffuso o collettivo, che si riferisce so-

¹⁷⁰ Cfr. V. Olgiati, M. Astori, *L'autodifesa privata armata in Italia: dalla supplenza all'appalto del controllo sociale diffuso*, in V. Ferrari, C. Faralli, a cura di, *Laws and Rights – Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the Ninth Centenary of the University of Bologna (May 30-June 3, 1988)*, vol. 2, Working Groups, Giuffrè, Milano, 1993.

prattutto alla sorveglianza di proprietà private di massa¹⁷¹. Si tratta di spazi privati o istituzionali a vita collettiva o pubblica, come grandi centri commerciali, parchi divertimenti, complessi residenziali o centri polifunzionali, che vengono frequentati abitualmente dal pubblico, secondo le necessità o le scelte dei privati o delle istituzioni che ne sono proprietari o gestori. In termini generali, questa nuova categoria di luoghi pone con forza l'importanza di "dicotomizzare la dicotomia pubblico-privato"¹⁷², in quanto allo stato non si rinviene alcun sicuro quadro fondativo della natura, delle finalità e della disciplina della vita sociale in siffatti spazi, sempre più comuni e affollati. La concreta estrinsecazione di tale socialità non può che fare i conti con la manifestazione degli interessi e delle prerogative delle persone che ne sono protagoniste, nella sfera privata o istituzionale degli esercenti come in quella collettiva dei frequentatori, nel quadro di nuove forme eterogenee di socializzazione, in cui gli aspetti fisici ed esperenziali vissuti in un determinato spazio si combinano in modalità originali¹⁷³. Assai eloquente Alison Wakefield, quando evoca la questione etica della previsione e dell'applicazione di misure di esclusione o di prescrizioni di comportamento, con cui si creano e si mantengono ordini sociali autonomi, che offrono importanti vantaggi economici o simbolici:

[...] Policing bodies engaged in the governance of territories are tasked with enforcing a predetermined set of standards, as set down or influenced by those who employ or hire their services, and there is a need for attention to be drawn to the standards themselves and the interests that they represent. The privatisation of urban space appears to form part of a broader trend whereby sites of public life, irrespective of ownership, are becoming subject to increasing levels of

¹⁷¹ Così C. D. Shearing, P. C. Stenning, *Modern Private Security: Its Growth and Implications*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 3, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1981, pp. 228 s., con la definizione e la discussione del nuovo concetto di proprietà privata di massa. Più di recente cfr. A. Wakefield, *Selling Security – The private policing of public space*, cit., pp. 18-34, per gli aspetti teorici, pp. 83-219, con degli studi di caso.

¹⁷² Cfr. T. Jones, T. Newburn, *Private Security and Public Policing*, cit., p. 29.

¹⁷³ Cfr. sempre T. Jones, T. Newburn, *Private Security and Public Policing*, cit., in generale pp. 41-46, nello specifico pp. 46-51.

regulation, leading a number of commentators to question the ethics of measures that enable the exclusion of individuals from important communal spaces [...]. The holistic strategies of governance that may be employed within publicly accessible areas of mass private property, including the establishment and enforcement of behavioural standards that are likely to be stricter than those applicable to the public streets, offer considerable commercial benefits. Property owners are able to create and maintain autonomous social orders that produce orderly, convivial environments, catering to visitors' needs for comfort and ontological security, and suppressing behaviours that disrupt the ambience of their establishments¹⁷⁴.

A proposito delle relazioni all'interno del sistema securitario, invece, vanno esaminate innanzitutto le interazioni o intersezioni tra le sfere pubblica e privata¹⁷⁵, che rilevano come forme potenziali di superamento del monopolio della potestà coercitiva.

I passaggi di personale sono una forma di scambio rilevante, che avviene in genere col reclutamento da parte dell'imprenditoria securitaria privata di persone con una precedente esperienza nelle forze di polizia pubbliche, per assumere incarichi direttivi all'interno di strutture operative o per espletare attività specialistiche come quelle investigative, e con lo svolgimento di un doppio lavoro da parte di operatori di polizia pubblici in imprese di sicurezza o per soggetti privati, per eseguire servizi atipici quali la guardia del corpo o la raccolta di informazioni. Al di là delle differenze quantitative e qualitative tra talune realtà anglosassoni e altre eurocontinentali, tali fenomeni costituiscono un'espressione inequivoca della comunanza ideologica e funzionale dei dispositivi poliziali pubblico e privato nel costruire l'ordine sociale, come anche una potenziale fonte di svia-

¹⁷⁴ A. Wakefield, *Selling Security – The private policing of public space*, cit., p. 33.

¹⁷⁵ Cfr. L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, cit., pp. 191-202. V. anche U. Rosenthal, B. M. Hoogenboom, *La privatisation et la commercialisation du contrôle de la criminalité: quelques questions fondamentales, eu égard notamment à l'évolution de Pays-Bas*, in *Privatisation du contrôle de la criminalité*, Rapports présentés à la 18^e Conférence de recherches criminologiques (1988), Étude relatives à la recherche criminologique, XXVII, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1990, pp. 40-44.

mento e di corruzione attraverso la quale gli interessi privati possono interferire illegittimamente coi pubblici uffici.

Le operazioni in comune rappresentano una forma di condivisione simbolica, posto che sebbene con sensibili diversità in relazione alla concreta divisione del lavoro securitario propria di ciascun contesto è comunque difficile rilevare vere e proprie attività di sicurezza concertate dal punto di vista finalistico e organizzativo. Si assiste, piuttosto, all'attribuzione alla sicurezza privata di compiti di natura esecutiva o emergenziale in attività della sicurezza pubblica, siano di polizia amministrativa, di polizia giudiziaria o di ordine pubblico. Ciò rappresenta l'effetto della riserva di comando e di deferenza cui il poliziale pubblico non può simbolicamente rinunciare, anche dinnanzi a un poliziale privato cui siano riconosciuti formalmente segmenti importanti del governo dell'ordine sociale.

Gli scambi di servizi costituiscono una forma di reciprocità diffusa, il cui caso più emblematico è, di sicuro, lo scambio di informazioni. Con riguardo agli operatori sia del settore della sorveglianza che dell'investigazione, i passaggi di informazioni più significativi risultano quelli relativi a notizie o dati acquisiti dall'espletamento delle proprie attività sul territorio o dai propri servizi di natura riservata. La loro caratteristica tipizzante è di rappresentare un fenomeno generalmente informale, o comunque non standardizzato e informatizzato anche quando normativamente previsto, in cui le informazioni passano dalla sicurezza privata a quella pubblica in caso di rapporti fisiologici, in senso contrario in presenza di dinamiche irregolari o corruttive.

Le connessioni tra livelli sono una forma di interrelazione complessa, che si articola sul piano territoriale e istituzionale tra internazionale, nazionale, regionale o intermedio e locale o urbano, dove le differenti componenti degli universi pubblico e privato della sicurezza risultano legate da molteplici rapporti. Premessa l'ovvia considerazione che la forma di stato, insieme alla concezione costitutiva del potere pubblico nel governo della società, contestualizzano grandemente le differenze in argomento tra i differenti paesi, le relazioni più importanti appaiono quelle all'interno della sfera pubblica, come le dinamiche tra polizie federali o nazionali e locali, in cui

entra in gioco l'incidenza del ruolo pubblico sulla percezione collettiva della sicurezza, e della sfera privata, come le dinamiche integrative tra imprese di sorveglianza privata e di tecnologie securitarie, con le quali la logica della produzione condiziona nel massimo grado l'obiettivo dell'economia e della qualità dei servizi di sicurezza. Ben più limitati sembrano i rapporti tra le realtà pubblica e privata, come nelle dinamiche di confronto e di indirizzo tra i diversi livelli, centrali e locali, pubblici e privati, coinvolti nella gestione della sicurezza, posto che ancora molto forte è l'importanza attribuita alla retorica del monopolio della forza pubblica sulla sicurezza collettiva.

Una volta effettuata la sommaria ricognizione dell'insieme dei processi interattivi tra pubblico e privato, che trovano in concreto forme di declinazione sensibilmente differenti, è utile procedere quindi con l'analisi delle logiche sistemiche, che caratterizzano la convivenza di pubblico e privato alla ricerca strategica del potere politico e della legittimazione simbolica nella società securitaria¹⁷⁶.

Il processo di confronto che si instaura dentro la dinamica competitiva avviene secondo criteri di produttività e di legittimazione, in funzione della mobilitazione delle risorse securitarie istituzionali e individuali proprie di un mercato securitario complesso, le cui diverse anime pubbliche e private risultano governate da alcune leggi comuni ma da molte regole peculiari¹⁷⁷. La sicurezza privata si mostra ben consapevole di tale logica, anzi convinta dei suoi vantaggi sulla maturazione del settore e sull'integrazione del privato in un comune sistema di sicurezza, mentre la sicurezza pubblica si evidenzia sensibile alle ricadute di tale dinamica sul suo universo e nel rapporto con la società in termini di recupero di risorse e di managerializzazione della gestione, pur senza vedere in genere nella sicurezza privata una grande insidia e senza attribuirle molte possibilità di profondi cambiamenti degli assetti esistenti.

¹⁷⁶ Sul tema delle logiche funzionali del sistema securitario cfr. A. Wakefield, *Selling Security – The private policing of public space*, cit., pp. 44-56. Cfr. anche D. Bertaccini, *La sicurezza privata in Emilia-Romagna – I soggetti, i servizi e le regolazioni della vigilanza privata regionale nel sistema di sicurezza – Rapporto di ricerca*, cit., p. 97, sul punto delle necessità strategiche di legittimazione sociale e istituzionale.

¹⁷⁷ Cfr. L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, cit., p. 202.

Diverso discorso riguarda invece la partecipazione della sicurezza privata alla sicurezza senza specificazioni, alla stregua della dinamica complementare¹⁷⁸ nei confronti della sicurezza pubblica. Al centro della discussione risulta la concezione del ruolo della sicurezza privata, come complesso di figure e di pratiche legali di controllo sociale, nel contesto di un mercato economico e politico della sicurezza: si tratta di cogliere l'evoluzione un dispositivo privatistico non più riconducibile soltanto al potere disciplinare legato alla patrimonio, nella forma del diritto di autodifesa anche armata da parte del singolo proprietario, ma ad un potere collettivo di tipo complementare rispetto all'ordinamento securitario pubblico, in funzione del comune dovere di difesa sociale¹⁷⁹. La condivisione della tesi della complementarità dipende dalla specifica interazione tra la capacità economica, la disciplina regolativa e le percezioni collettive, all'interno del tessuto sociale in cui si colloca ciascun dispositivo securitario privato. Ad ogni modo, rimane di certo una concezione molto feconda, alla luce dell'estensione della privatizzazione della sicurezza, tanto pubblica quanto privata.

Maggiore pragmatismo esprime piuttosto la dinamica cooperativa, poiché agibile anche in presenza di difformità o specificità normative tra i vari contesti e livelli prima descritti¹⁸⁰, facendo ricorso soprattutto ai principi e alle pratiche discrezionali proprie degli ordinamenti esistenti¹⁸¹. Si tratta di una soluzione molto intuitiva e assai invocata, tanto dalla sfera istituzionale che dall'opinione pub-

¹⁷⁸ Cfr. per tutti C. D. Shearing, P. C. Stenning, *Modern Private Security: Its Growth and Implications*, cit., pp. 219-221, con la definizione di *junior/senior partnership*. Cfr. anche P. C. Stenning, *Private and Public Police: Toward a Redefinition of the Police Role*, cit., pp. 179-190, con l'approfondimento della prospettiva del passaggio dall'*active partnership* all'*equal partnership*.

¹⁷⁹ Cfr. V. Olgiati, M. Astori, *L'autodifesa privata armata in Italia: dalla supplenza all'appalto del controllo sociale diffuso*, cit., pp. 323, 327, secondo i quali ciò descrive il passaggio trasformativo dalla supplenza all'appalto del controllo sociale diffuso. Diversamente cfr. P. Corso, *La «polizia privata» in Italia*, in *Quaderni della Giustizia*, 1986, n. 58, pp. 73-76.

¹⁸⁰ Cfr. L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, cit., p. 201.

¹⁸¹ Cfr. D. Mason, *Private and Public Policing: Improving the Service to the Public Through Co-operation*, Brookfield Papers, n. 6., University of Exeter, London, 1991, pp. 25-28. V. anche U. Rosenthal, B. M. Hoogenboom, *La privatisation et la commercialisation du contrôle de la criminalité: quelques questions fondamentales, eu égard notamment à l'évolution de Pays-Bas*, cit., pp. 37-41.

blica, che rinvia peraltro a forme destrutturate di collaborazione e a comportamenti di buon senso, di impatto simbolico ed occasionale ben più che coerente ed effettivo sui problemi strutturali della questione sicurezza¹⁸². Del resto, la cooperazione, la sinergia e il coordinamento sono le strategie utilizzate per dissimulare i problemi interni anche al dispositivo pubblico: si tratta di comode soluzioni di natura retorica rispetto alla reale consistenza delle disfunzioni, delle duplicazioni e delle dispersioni di risorse originate dal pluralismo poliziale, che caratterizza in vario modo gli ordinamenti federali come quelli centrali, appartenenti alla tradizione anglosassone come a quella eurocontinentale.

La nuova frontiera della dinamica integrativa interessa in modo profondamente diverso la sicurezza privata e quella pubblica, singolarmente prese, e il sistema di sicurezza, complessivamente inteso. Nella sicurezza privata prosegue l'affermazione degli imperativi dell'economia di scala, per cui anche nel mercato della sicurezza si procede con delle pratiche di razionalizzazione e di ristrutturazione, mediante integrazioni o concentrazioni sia orizzontali, che riguardano i cartelli di imprese secondo i livelli territoriali di competizione, sia verticali, che concernono i gruppi di imprese secondo i settori produttivi di interesse¹⁸³. Se da un lato tali fenomeni possono rispondere alla domanda crescente di economicità e qualità dei servizi offerti dalle imprese di sicurezza, dall'altro lato pongono pure dei problemi rilevanti di compatibilità legale e di responsabilizzazione sociale, perché le discipline giuridiche e le politiche istituzionali sulla sicurezza mantengono un forte radicamento alla sovranità nazionale o locale. Nella sicurezza pubblica resiste la difesa delle prerogative dell'autonomia di corpo, per cui mentre rimane eccezionale la riduzione del numero e la revisione della missione dei dispositivi poliziali nazionali-locali, come è avvenuto nel contesto belga¹⁸⁴, o anche solo la rimodulazione dei compiti e la redistribuzione

¹⁸² V. P. C. Stenning, *Private and Public Police: Toward a Redefinition of the Police Role*, cit.

¹⁸³ V. R. Dedecker, *La sécurité privée dans l'Europe des Douze*, Vanden Broele Brugge, Bruxelles, 1991; L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, cit.

¹⁸⁴ V. L. Van Oustrive, *La nouvelle police belge – Désorganisation et improvisation*, Bruylant, Bruxelles, 2005. In lingua italiana v. E. Enhus, *La riforma della*

del personale tra le organizzazioni poliziali nazionali e locali, come è accaduto nella realtà spagnola tra autorità centrale ed entità autonome¹⁸⁵, prolifera ancora la creazione di uffici o figure di polizia negli apparati poliziali tradizionali, come è stato pressoché in tutti gli ordinamenti occidentali¹⁸⁶. Simili dinamiche espansive possono servire ad adeguare la capacità operativa dei dispositivi all'evoluzione sul piano della tecnologia e della convivenza in relazione ai fenomeni criminali o altrimenti problematici, ma sollevano altresì profondi interrogativi di coerenza e di effettività, poiché rappresentano degli appesantimenti burocratici e delle scorciatoie simboliche, senza il supporto di serie indagini di funzionalità in fase progettuale e di impatto nel lungo periodo. Nel sistema di sicurezza persiste la distinzione tra sicurezza primaria, di natura autoritativa, generale e quindi pubblica, e quella secondaria, di carattere sussidiaria, settoriale e pertanto privata, la cui integrazione viene costruita in termini di subordinazione delle competenze del privato alle prerogative del pubblico¹⁸⁷. Nel ribadire l'astratto orientamento dell'attività privata all'interesse pubblico, nella forma di un mero obbligo imposto in via autoritativa, siffatte concezioni di sicurezza integrata denunciano seri limiti concettuali e applicativi, talché non affrontano risolutivamente il problema ontologico della prevalenza dell'utilità economica sul valore sociale, insita nell'esercizio della tutela armata o comunque coercitiva in forma imprenditoriale, e non collocano finalmente tanto la sicurezza pubblica che quella privata in un reale sistema integrato di prevenzione, animato da una logica di tipo collegiale e responsabilizzante, in cui alle decisioni sulle politiche locali

polizia in Belgio, in *Dei delitti e delle pene*, Numero speciale Atti del Convegno internazionale *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, Bologna, 4-5 aprile 2002, 2002, n. 1-2-3.

¹⁸⁵ V. J. Barcelona Llop, *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2006 (anche in <http://www.falternativas.org> [25 agosto 2008]).

¹⁸⁶ V. il contesto italiano come esempio paradigmatico in D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, cit.

¹⁸⁷ V. D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, cit.

di sicurezza partecipano tutti gli attori, pubblici e privati, poliziali e sociali, con posizioni distinte ma pari dignità.

Dal quadro analitico della ricostruzione sociologica va rimarcata, come questione decisiva e irrisolta della privatizzazione assicurativa, la problematica della rilevanza politica dell'ineguale distribuzione della sicurezza privata nella società contemporanea, efficacemente colta da Tim Hope nelle sue caratteristiche fondamentali della diversità di accesso e di vantaggio rispetto al bene della sicurezza privata:

[...] inequality in the distribution of private security is politically important if, first, some groups in society are able to purchase more private security than others whose needs may be greater and yet remain unmet; and second, that the (externality) benefits of the private security goods generated by those who can provide for themselves are not shared by those who cannot¹⁸⁸.

Come indicano le sintesi di Les Johnston e di Trevor Jones e Tim Newburn, pubblico e privato nel campo della sicurezza rappresentano pertanto delle arene di natura politica più che delle costruzioni con proprietà ontologiche, con dei confini che risultano oggi sfumati ma ancora rilevabili, soprattutto a proposito dell'estensione e della sovrapposizione delle missioni, laddove la polizia pubblica non può competere sul piano della logica di mercato ma soltanto difendersi sul terreno del potere simbolico:

Public and private spheres should not be seen as distinct 'places' with inherent characteristics, but rather as strategic arenas where political arguments are deployed and where political conflict takes place. The varying boundaries of the public and the private are, in that sense, constituted in political discourse, rather than given in the nature of things¹⁸⁹.

In general, it appears that although the boundaries between the public police and other bodies are blurred, they are still

¹⁸⁸ T. Hope, *Inequality and the clubbing of private security*, cit., p. 102.

¹⁸⁹ L. Johnston, *The Rebirth of Private Policing*, cit., p. 222.

quite detectable. The defining characteristic in the case of each boundary appears to be the wide-ranging nature of the police mandate. [...] This leads to particular difficulties when the public police are expected to 'compete' in a local 'market' for policing services. If market decisions are based on pure economic rationality, this is a competition in which, in the long run, the public police have little chance of winning.

The [...] police have accepted [the overlap between public and non-public policing organizations] to a degree, but have become more defensive when certain boundaries are threatened, particularly where these are perceived to threaten their 'symbolic power'¹⁹⁰.

La dinamica mercantilistica dello scambio di beni e servizi assicurativi si è ormai pacificamente affermata, ma con questa anche talune sue forme degenerative. La duplice riserva pubblica del monopolio della forza e della regolazione della legge che aveva caratterizzato il sorgere del progetto poliziale liberale non ha arginato l'espansione del settore assicurativo privato, mentre per converso ha favorito la dilatazione del dispositivo poliziale pubblico¹⁹¹. Si è assistito alla crescente connotazione della società assicurativa come una nuova forma di stato poliziale¹⁹², nella quale la filosofia imprenditoriale assicurativa non è riuscita a trasformare significativamente la struttura e la cultura burocratica e autoritaria della polizia pubblica¹⁹³, come nemmeno a mettere in discussione la questione regolativa della socializzazione dei costi e dei benefici della sicurezza pubblica e privata, che rappresenta l'espressione più netta della compromissione dello

¹⁹⁰ T. Jones, T. Newburn, *Private Security and Public Policing*, cit., pp. 245 s.

¹⁹¹ Cfr. D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, cit., pp. 74-99; e anche D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., pp. 3-5.

¹⁹² Cfr. B. Chapman, *Police State*, McMillan, London, 1971, con l'individuazione e l'analisi delle sue dimensioni principali nella centralizzazione, la politicizzazione, la penetrazione, la giudizializzazione e la militarizzazione dell'apparato poliziale.

¹⁹³ Cfr. D. Bertaccini, *La sicurezza privata in Emilia-Romagna – I soggetti, i servizi e le regolazioni della vigilanza privata regionale nel sistema di sicurezza – Rapporto di ricerca*, cit.

spirito solidaristico dello stato sociale con la logica mercantile dello stato liberale¹⁹⁴.

La società securitaria e della prevenzione si è caratterizzata sempre più per la diffusione massiva della tecnologia applicata alla sicurezza¹⁹⁵. I rischi e le paure hanno spinto verso la tecnoprevenzione, intesa come produzione e gestione della sicurezza da parte di organizzazioni e operatori professionali¹⁹⁶. Si tratta dell'estensione di servizi tecnologicamente supportati di sorveglianza¹⁹⁷ video, audio, ambientale e posizionale, e dell'associazione operativa tra persona e tecnologia nello svolgimento di servizi securitari integrati¹⁹⁸. La tecnologia è senz'altro strumento strategico di innovazione e di progresso anche nel campo della sicurezza, ma dovrebbe costituire pure prevenzione e protezione contro i rischi generati dallo stesso sviluppo tecnologico¹⁹⁹. Il preoccupante deficit quantitativo e qualitativo di regolazione pubblica sulle tecnologie securitarie e sulle polizie private rende reale il pericolo per le libertà e i diritti delle persone e delle comunità, soprattutto per la possibilità di sviamenti delle finalità dei soggetti e delle attività della sicurezza privata²⁰⁰.

¹⁹⁴ Cfr. T. Hope, *Inequality and the clubbing of private security*, cit.

¹⁹⁵ R. V. Ericson, K. D. Haggerty, *Policing the Risk Society*, Clarendon Press, Oxford, 1997, capp. 1 s., 7 s., 10 s., 14 s., e soprattutto 16.

¹⁹⁶ Cfr. sul versante socio-economico-teorico R. Dedecker, *La sécurité privée dans l'Europe des Douze*, cit.; M. Cusson, *La sécurité privée: le phénomène, la controverse, l'avenir*, in *Criminologie*, 1998, vol. XXXI, n. 2. V. anche sul versante tecnico-applicativo S. Crouch, H. Shaftoe, R. Fleming, *Design for Secure Residential Environments*, Longman, Harlow, Essex, 1999; più di recente C. Cardia, C. Bottigelli, coordinato da, *Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi per la sicurezza. Manuale*, Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, Politecnico di Milano, Milano, 2008.

¹⁹⁷ Cfr. D. Lyon, *Surveillance Society – Monitoring Everyday Life*, Open University Press, Milton Keynes, Bucks, 2001 [ed. it. *La società sorvegliata – Tecnologie di controllo della vita quotidiana*, trad. A. Zanini, Feltrinelli, Milano, 2002].

¹⁹⁸ Cfr. R. Dedecker, *La sécurité privée dans l'Europe des Douze*, cit., pp. 149 s.

¹⁹⁹ Così R. Dedecker, *La sécurité privée dans l'Europe des Douze*, cit., p. 150. Per un'interessante analisi di tecno-errori (sofismi) cfr. G. T. Marx, *La société de sécurité maximale*, in *Déviance et Société*, 1988, vol. 12, n. 2, pp. 160-164.

²⁰⁰ Cfr. F. Ocqueteau, *Les défis de la sécurité privée – Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, 1997, pp. 138-141, e specie 152-157; T. Jones, T. Newburn, *Private Security and Public Policing*, cit., p. 269; D. Bertaccini, *La sicurezza privata in Emilia-Romagna – I soggetti, i servizi e le regolazioni della vigilanza privata regionale nel sistema di sicurezza – Rapporto di ricerca*, cit., pp. 71-88, e specie 123-129.

Il ritratto più originale e intrigante della sofisticazione poliziale nella costruzione della società di massima sicurezza²⁰¹ è probabilmente la descrizione del controllo sociale nella realtà dei Disney World, qui nella sintesi del dettagliato racconto di un'esperienza personale da parte di Clifford D. Shearing e Philip C. Stenning:

Yet the Disney order is no accidental by-product. Rather, it is a designed-in feature that provides – to the eye that is looking for it, but not to the casual visitor – an exemplar of modern private corporate policing. Along with the rest of the scenery of which it forms a discreet part, it too is recognizable as a design for the future.

In summary, within Disney World control is embedded, preventative, subtle, co-operative and apparently non-coercive and consensual. It focuses on categories, requires no knowledge of the individual and employs pervasive surveillance. Thus, although disciplinary, it is distinctively non-carceral. Its order is instrumental and determined by the interests of Disney Productions rather than moral and absolute. As anyone who has visited Disney World knows, it is extraordinarily effective²⁰².

Nella società contemporanea il sistema poliziale-sicuritario appare allora un complesso artificiale, con un ordine sempre meno naturale e pluralistico, e con una disciplina ormai solo utilitaristica e disumana²⁰³.

²⁰¹ V. G. T. Marx, *La société de sécurité maximale*, cit.; D. Lyon, *Surveillance after September 11*, Polity Press, Cambridge U. K., 2003 [trad. it. *Massima sicurezza – Sorveglianza e “guerra al terrorismo”*, trad. E. Greblo, Raffaello Cortina, Milano, 2005].

²⁰² C. D. Shearing, P. C. Stenning, *Say “Cheese!”: The Disney Order That Is Not So Mickey Mouse*, cit., pp. 317, 322.

²⁰³ Così C. D. Shearing, P. C. Stenning, *Say “Cheese!”: The Disney Order That Is Not So Mickey Mouse*, cit., p. 322. Per una critica cfr. J.-P. Brodeur, *Ordre publique et ordre privé*, in *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1988, vol. XLI, n. 4, pp. 407 s., secondo cui tale paradigma sicuritario è una costruzione teorica stimolante ma non ancora una realtà concreta dominante, mentre sarebbe più importante approfondire la distinzione di altre tre forme fondamentali di controllo sociale, ovvero il controllo pubblico, quello privato e soprattutto quello selvaggio, cioè il controllo violento dei/nei ghetti sociali-metropolitani.

PARTE SECONDA
RIFORME POLIZIALI

INTRODUZIONE
LA PROPRIETÀ E LA SELEZIONE
DEI MODELLI POLIZIALI RIFORMISTICI

Il concetto di modello applicato alle scienze sociali può essere proficuamente utilizzato anche nel controllo della società e nel sistema della giustizia penale¹. Un modello poliziale² può essere assunto, in particolare, come la forma razionalmente organizzata e comunemente accettata di una teoria di polizia e della sua sperimentazione. Deve essere impostato su specifiche asserzioni teoriche e deve risultare governato da comuni regole deduttive, applicate al campo della polizia per descrivere e spiegare gli aspetti fondamentali dei concetti e delle applicazioni di polizia.

Un modello poliziale identifica i principi ritenuti fondamentali per le strutture e le funzioni di polizia e offre le soluzioni reputate migliori per la gestione o la riforma. Può consistere e va inteso non solo nei suoi contenuti organizzativi (di regola dominanti nella formulazione istituzionale di un modello di riforma per un corpo di polizia)³, ma anche nei suoi significati ideologici, strategici, pragmatici e di qualsiasi altra natura, manifesti o latenti che siano⁴.

Un'analisi per modelli rappresenta un approccio funzionale alla lettura dei riferimenti culturali e all'esame dei risultati empirici di

¹ Cfr. H. Bohigian, *What is a model?*, in S. S. Nagel, a cura di, *Modeling the Criminal Justice System*, Sage, Beverly Hills Ca., London, 1977.

² Cfr. A. Y. Jiao, con *Factoring policing models*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 3, e con *Matching Police-Community Expectations: A Method of Determining Policing Models*, in *Journal of Criminal Justice*, 1998, vol. 26, n. 4.

³ Cfr., in questo senso, M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

⁴ Cfr., per questo approccio, P. K. Manning, *Community-Based Policing*, in *American Journal of Police*, 1984, vol. 3, n. 2.

un sistema di polizia. Intende individuare uno schema convenzionale per determinare l'interdipendenza tra le variabili utilizzate. Un modello si manifesta al di fuori della mera sfera empirica, in quanto è caratterizzato, sul piano sociale, da profili ideologici e comunicativi, così come si connota, a livello espositivo, per finalità di semplificazione e di chiarezza.

In questo lavoro non si presenta un originale modello poliziale, né come creazione messa a punto in precedenza, né come sintesi maturata in conclusione di trattazione. Si analizzano le riforme poliziali correnti, che sono state non solo ideate ma anche sperimentate, e che vengono all'attenzione per il volume e il significato delle relative elaborazioni ed esperienze. Si confida che la conoscenza e la critica di queste strategie diffuse, quando ben fondata e argomentata, serva più di un'altra, un'ennesima creazione retorica o speculativa. Del resto, in particolare nel campo delle riforme di polizia, una posizione rigida come quella di Paul Ponsaers, per il quale in un lavoro sui modelli poliziali vanno considerati solo gli studi riconosciuti degli scienziati sociali e non anche i rapporti ufficiali sui progetti sperimentati, a causa della contingenza e della faziosità della ricerca poliziale realizzata dagli istituti ufficiali, risulta tanto comprensibile quanto inaccoglibile, poiché nel settore delle "riforme" esistono molti materiali preziosi, eterogenei e complementari, quali gli interventi di amministratori che hanno guidato le progettualità, i resoconti di dirigenti che hanno implementato delle iniziative e i contributi di scienziati che hanno operato dentro le istituzioni, da utilizzare per avere un quadro informativo migliore non solo sulla realtà, ma soprattutto sulla retorica delle iniziative realizzate:

[...] Reading the available literature on policing. We did not take official reports into account, but only the work of social scientists. We could observe a tremendous amount of police-research, executed by official institutes, which often can be described as "messy and dirty", mostly giving a very particular answer to a very particular political issue. Often it became almost impossible to make a distinction between "research on police" and "research by police"⁵.

⁵ P. Ponsaers, *Reading about "community (oriented) policing" and police models*, in *Policing*, 2001, vol. 24, n. 4, p. 470.

Si è ben consapevoli, inoltre, che altri autori, da molto tempo e con grande autorevolezza, hanno sviluppato delle considerazioni sugli “stili”, i “movimenti”, le “dimensioni”, le “strategie”, i “tipi”, i “paradigmi” o, precisamente, i “modelli” di polizia⁶. Si è trattato spesso di versioni diverse le une dalle altre, e anche la presente è solo una delle tante. Ciò che rileva, piuttosto, sono le coordinate concettuali, come quelle sopra esplicitate, e i criteri metodologici, a partire da quelli sotto esposti, che riguardano la separazione dei modelli da altre entità e la differenziazione delle riforme tra loro.

Un criterio di scelta è la dimensione. I modelli poliziali qui assunti riguardano, almeno in via astratta e potenziale, la polizia nella sua interezza, secondo i numerosi elementi sopra descritti⁷. In primo luogo, non rileva un'unica struttura di polizia: ad esempio, non va ritenuta un modello di polizia una “nuova agenzia o squadra di polizia”, inventata o importata da un governo o da un'agenzia per adeguarsi al cambiamento dei problemi nella società o al bisogno di cambiamento nella polizia (per esempio, nella realtà italiana di questo decennio, gli uffici e il personale della polizia dei giochi e delle scommesse)⁸. In secondo luogo, non conta una sola funzione di polizia: ad esempio, non è considerata un modello di riforma la “polizia della tranquillità sociale”, descritta dai sociologi (di area anglofona e francofona, dagli anni '60 a oggi) come una nuova concezione nella quale la missione immanente della polizia non è soltanto di applicare la legge (law enforcement), di contrastare il crimine (crime

⁶ Cfr., tra tanti, M. K. Brown, *Working the Street – Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, Russell Sage Foundation Press, New York, 1981; G. Alpert, R. Dunham, *Community Policing*, in *Journal of Police Science and Administration*, 1986, vol. 14, n. 3; M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, cit.; P. Ponsaers, *Reading about “community (oriented) policing” and police models*, cit.; N. Tilley, *Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing*, in T. Newburn, a cura di, *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Cullompton, 2003.

⁷ Cfr. A. Y. Jiao, *Matching Police-Community Expectations: A Method of Determining Policing Models*, cit., pp. 292 s.; P. Ponsaers, *Reading about “community (oriented) policing” and police models*, cit., pp. 471-473.

⁸ V. D. Bertaccini, *La “nuova riforma” della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di “polizia di prossimità” in Italia*, in M. Pavarini, a cura di, *L'amministrazione locale della paura – Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, 2006, pp. 97-99.

control/crime solving) o di mantenere l'ordine (order maintenance), ma soprattutto di assicurare la tranquillità sociale (tranquillity securing/peace keeping)⁹. In terzo luogo, non basta una semplice tattica o tecnica di polizia: ad esempio, non sono inquadrare come modelli riformistici la “polizia della tecnologia” (technological-led/computer-assisted policing, in area anglosassone, sulla fine degli anni '80)¹⁰ o la “polizia dell'informazione” (intelligence-led/information-led policing, di area britannica, dalla fine anni '90)¹¹, declinazioni

⁹ V. W. K. J. Muir, *Police – Streetcorner Politicians*, The University of Chicago Press, Chicago, London, 1977; R. V. Ericson, *Reproducing Order – A Study of Police Patrol Work*, University of Toronto Press, Toronto, 1982; J.-J. Gleizal, *Le désordre policier*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, cap. 1; e D. H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford University Press, New York, 1994, cap. 2.

¹⁰ V. M. Stephens, *Policing – The Critical Issues*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1988; e S. Ackroyd, R. Harper, J. A. Hughes, D. Shapiro, K. Soothill, *New Technology and Practical Police Work – The Social Context of Technical Innovation*, Open University Press, Buckingham and Philadelphia Pa., 1992.

In linea col testo cfr. pure P. Ponsaers, *Reading about “community (oriented) policing” and police models*, cit.: «Technological(-led) policing (computer-assisted policing) is also no police model, it is merely the result of a societal evolution towards the use of technology (IT) [Information Technology] in all segments of society, including the police. Some authors view technology in a broader way: from cars to CAD (computer-assisted dispatching) [...]. Technology can be used in every police model [...]. This is why some authors prefer to speak of computer-assisted policing and not of technological policing» [p. 485].

¹¹ V. M. Maguire, *Policing by Risks and Targets: Some Dimensions and Implications of Intelligence-Led Crime Control*, in *Policing and Society*, 2000, vol. 9, n. 4; M. Maguire, T. John, *Intelligence, Surveillance and Informants: Integrated Approaches*, Crime Prevention and Detection Series Paper 64, Police Research Group, Home Office, London, 1995; e P. Amey, C. Hale, S. Uglow, *Development and Evaluation of a Crime Management Model*, Police Research Series Paper 18, Police Research Group, Home Office, London, 1996; P. Amey, C. Hale, S. Uglow, *Proactive Policing – An Evaluation of the Central Scotland Police Crime Management Model*, Crime and Criminal Justice Research Findings 10, Scottish Central Research Unit, Edinburgh, 1996.

Nel senso del testo cfr. anche N. Tilley, *Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing*, cit.: «Intelligence-led policing describes a way of doing police business. It is primarily a practical notion of how better to deliver police work. No explicit philosophy of policing lies behind its development. The aims and functions of policing remain largely tacit and taken for granted. Intelligence-led policing is essentially about doing the practical business of policing more smartly, incorporating modern information technology and modern methods. It is not about taking a critical line on what that business is. It is no surprise that it has been stimulated by the Audit Commission, with its interest in effectiveness and efficiency» [p. 321]. Peraltro, nella stessa opera l'Autore tratta la “polizia di infor-

di nuove modalità di intendere e di svolgere il lavoro di polizia, che conseguono all'evoluzione della società, delle sue risorse e delle sue espressioni, in particolare nel campo della tecnologia dell'informazione (information technology)¹². In quarto luogo, infine, non interessa un'isolata relazione di polizia: ad esempio, non viene reputata un modello di polizia la "sicurezza partecipata", intesa come una nuova strategia di collaborazione e interazione, in materia di sicurezza, da parte delle autorità politiche e poliziali, pubbliche e private, a cui la polizia partecipa secondo le sue prerogative e le sue caratteristiche (per esempio, nel contesto europeo degli anni '80 e '90, i contratti di sicurezza)¹³.

Altro fattore di selezione è la composizione. I modelli poliziali qui adottati hanno sempre un proprio apparato ideale o concettuale che sovrintende e qualifica anche le loro traduzioni concrete, così da non essere mai delle mere realizzazioni empiriche¹⁴. Le strategie selezionate non corrispondono affatto a specifici apparati o sistemi di polizia, propri di un determinato ordinamento nazionale o locale, anche se all'interno di queste organizzazioni esistono certamen-

mazione" come un "modello" di riforma [cfr. i paragrafi *Introduction: old and new models for policing, The three models outlined, The relationships between the models, The models in practice e Conclusion: prospects for the three models*].

¹² V. P. K. Manning, *Information Technologies and the Police*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago, London, 1992; R. V. Ericson, K. D. Haggerty, *Policing the Risk Society*, Clarendon Press, Oxford, 1997; A. J. Flanagan, *The impact of contemporary communication and information technologies on police organizations*, in H. Giles, a cura di, *Law Enforcement, Communication and Community*, John Benjamins, Amsterdam and Philadelphia, 2002; J. B. L. Chan, *Police and new technologies*, in T. Newburn, a cura di, *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Cullompton, 2003; H. O. Gundhus, 'Catching' and 'Targeting': Risk-Based Policing, *Local Culture and Gendered Practices*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2005, vol. 6, n. 2.

¹³ V. J. Ferret, F. Ocqueteau, a cura di, *Évaluer la police de proximité? – Problèmes, concepts, méthodes*, Atti delle Giornate di studio *L'évaluation des politiques publiques locales de prévention et de sécurité: bilan et enjeux pour les contrats locaux de sécurité*, Paris, 16-17 giugno 1998, La Documentation française, Paris, 1998; P. Mary, a cura di, *Dix ans de contrats de sécurité – Évaluation et actualité*, Bruylant, Bruxelles, 2003. Per una rassegna europea comparata v. Servizio Promozione e Sviluppo delle Politiche di Sicurezza e della Polizia Locale, a cura di, *Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza – Una ricerca comparata*, Quaderni di Città sicure, n. 24, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001.

¹⁴ Cfr. A. Y. Jiao, con *Factoring policing models*, cit., p. 455.

te uno o più modelli dominanti, espressione di un contesto politico, economico e sociale di grande importanza nella spiegazione dell'origine e delle caratteristiche di tali riforme di polizia. I modelli considerati nascono spesso come reazione o critica al modello di base o ad altro modello di riforma, ma convivono comunque con il modello precedente o con modelli coesistenti, in un rapporto di competizione e di contaminazione¹⁵. Le strategie esaminate incorporano frequentemente degli elementi o delle modalità di polizia che già esistevano in precedenza, ma attraverso delle forme o dei significati che si presentano diversi e specifici.

I modelli poliziali individuati secondo questi requisiti sono cinque:

- la polizia professionale (professional/professional law enforcement policing);
- la polizia di comunità (community/community-oriented policing);
- la polizia dei problemi (problem-oriented/problem-solving policing);
- la polizia dell'ordine (law and order/zero tolerance policing);
- la polizia di prossimità (police de proximité, policía de proximidad).

In sintesi, per questo studio un modello poliziale consiste di argomentazioni filosofiche, di principi strategici e di azioni concrete, che si riferiscono al ruolo di un'organizzazione di polizia e ai comportamenti dei suoi operatori¹⁶, e che ne consentono la rappresentazione e la valutazione sia in sede di conoscenza che di governo¹⁷. Ciò

¹⁵ Cfr. G. Dean, *Police Reform: Rethinking Operational Policing*, in *Journal of Criminal Justice*, 1995, vol. 23, n. 4, pp. 337-339; A. Y. Jiao, *Matching Police-Community Expectations: A Method of Determining Policing Models*, cit., pp. 292 s.; G. D. Russell, *The political ecology of police reform*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 3, pp. 567-569; P. Ponsaers, *Reading about "community (oriented) policing" and police models*, cit., pp. 471-473.

¹⁶ Cfr. O. W. Wilson, R. McLaren, *Police Administration*, IV ed., McGraw Hill, New York, 1977; R. Roberg, J. Kuykendall, *Police Organization and Management – Behavior, Theory, and Processes*, Brooks/Cole, Pacific Grove Ca., 1990.

¹⁷ Cfr. G. Alpert, M. H. Moore, *Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing*, in J. J. Dilulio, diretto da, *Performance Measures for the Criminal Justice System*, Princeton University Study Group – Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C.,

nonostante, nei confronti di qualsiasi iniziativa di riforma poliziale, risulta assai pertinente un monito autorevole come quello di Nick Tilley, di cui si vuole qui cogliere in modo particolare il suo accento sulla centralità della discrezionalità degli operatori e della valutazione dei servizi nel cambiamento di un'organizzazione, perché sul piano dell'"innovazione" si presentano diverse difficoltà prevedibili, serie e complesse, che derivano dall'impatto con la struttura e le dinamiche del dispositivo esistente:

Efforts to implement significant change in policing, of whatever kind, have been found to encounter severe difficulties. Front-line police services are notoriously resistant to change [...]. Police officers cannot for the most part be seen as they perform their duties. In practice, they have to exercise discretion whatever model of policing is purportedly in place. They are also accustomed to changing fads, fancies and directives from their bosses [...], or their bosses' bosses. They are often understandably cynical about what is being asked from the 'dream factory', as headquarters are sometimes called. Unsympathetic officers can often get away with minimal compliance. They can weather new-fangled ideas and continue to deliver the policing they feel is appropriate. There is ample scope for subversion of new thinking from within [...]. Moreover, high rates of senior staff turnover, external political pressures and traditional performance measures are all apt to inhibit efforts to implement sustained change programmes¹⁸.

I modelli di riforma della polizia oggetto di questa ricerca, quindi, vengono decostruiti nelle forme e nei significati, allo scopo di accertare la loro reciproca autonomia dal modello di partenza e dagli altri modelli di riforma, di analizzare la loro specifica coerenza a livello della prescrittività teorica e in relazione alla traducibilità concreta e, infine, di prospettare uno scenario realistico sul destino di questi modelli e delle ulteriori riforme di polizia nel futuro.

1993; D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, in L. T. Hoover, a cura di, *Quantifying Quality in Policing*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1996.

¹⁸ N. Tilley, *Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing*, cit., pp. 334 s.

CAPITOLO I

LA POLIZIA PROFESSIONALE (PROFESSIONAL/PROFESSIONAL LAW ENFORCEMENT POLICING)

1. *Contesto*

Nei confronti dell'originaria polizia moderna, propria dei pionieristici modelli poliziali francese e inglese sviluppatasi dalla fine del XVIII a tutto il XIX secolo, poi consolidatisi durante l'era della politicizzazione mediante il forte legame con l'amministrazione locale nell'esperienza anglosassone¹ e con il governo centrale in quella eurocontinentale², il primo movimento riformatore si concretizza in modo definito dai primi decenni del XX secolo, con la denomi-

¹ Cfr. S. Walker, *A Critical History of Police Reform – The Emergence of Professionalism*, Heath, Lexington Ma., 1977; G. L. Kelling, M. H. Moore, con *The Evolving Strategy of Policing*, in *Perspectives on Policing*, 1988, n. 4, pp. 2-4, e con *From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 6-9.

² Cfr. C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport Connecticut, London, 1991; J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police – Le cas des démocraties occidentales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993. In particolare sull'esperienza italiana, cfr. G. Corso, *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979; D. Della Porta, H. Reiter, *Polizia e protesta – L'ordine pubblico dalla Liberazione ai «no global»*, Il Mulino, Bologna, 2003.

nazione di “polizia professionale” (professional/professional law enforcement policing)⁵.

Questa forte spinta innovatrice è animata, soprattutto, dalla grande era riformistica della polizia nordamericana, a partire dalla quale l’egemonia economica, politica e culturale della società statunitense si espande anche nel campo delle strategie e degli studi di polizia. Peraltro, grazie alla maggiore cooperazione e al progressivo avvicinamento tra polizie, tale tendenza riformistica si diffonde prepotentemente pure a livello internazionale, finendo per accomunare assai presto, se non nei nomi certo nei contenuti che vengono interessati dal processo di cambiamento, ordinamenti e apparati provenienti da tradizioni diverse, tanto quella istituzionale-formale del continente europeo che quella comunitaria-pragmatica del contesto anglosassone.

Il contesto politico e sociale, in cui si colloca questa stagione riformistica, risulta essere il passaggio dallo stato liberale allo stato sociale, non tanto nella loro dimensione giuridica di forme dello stato, quanto invece nella propria cifra politica di rapporti tra poteri dello stato e istanze della società. La nuova configurazione poliziale si pone, soprattutto, come il paradigma fondativo di un diverso ruolo della polizia, autonomo e specialistico, sia in relazione alle altre

⁵ V., su tutti, come ricostruzioni storiche, A. Vollmer, *The Police and Modern Society* [1936], Patterson Smith, Montclair N. J., 1971, e di O. W. Wilson, *Police Administration*, McGraw Hill, New York, 1950, i cui lavori tramandano la testimonianza diretta della tradizione riformatrice della polizia statunitense; T. J. Deakin, *Police Professionalism – The Renaissance of American Law Enforcement*, Charles C Thomas, Springfield Ill., 1988, la cui opera presenta la celebrazione più recente della rinascita del professionismo poliziale nell’evoluzione statunitense; B. Rafael Price, *Police Professionalism – Rhetoric and Action*, Lexington Books, Lexington Ma., 1977, e S. Walker, *A Critical History of Police Reform – The Emergence of Professionalism*, cit., i cui contributi esprimono sia delle accurate descrizioni che delle riflessioni critiche sul riformismo della polizia professionale nell’esperienza statunitense. V. anche, come analisi sintetiche, G. L. Kelling, M. H. Moore, con *The Evolving Strategy of Policing*, cit., pp. 4-9, e con *From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police*, cit., pp. 9-15; M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, pp. 107-109; R. R. E. Kania, *A Brief History of a Venerable Paradigm in Policing*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n. 1, pp. 80-83.

autorità pubbliche, sia nei confronti della società civile, in forza del nuovo assetto professionale da essa assunto.

Il primo modello di riforma della polizia nella modernità riveste un enorme rilievo nell'esperienza e nell'analisi della polizia, perché in molte sue parti non solo costituisce la più importante costante del passato prossimo e del presente della polizia che conosciamo, ma soprattutto pare rappresentare la chiave immanente anche di quella che ci attende nel futuro. Si tratta di una strategia sempre funzionale a coniugare le radici della nuova polizia moderna con l'obiettivo di una sua continua vitalità, a consentire la ricerca da parte dell'apparato poliziale di nuove soluzioni ai problemi sociali risalenti o emergenti pur nel mantenimento di una sua continuità interna.

2. Ideologia

La “polizia che applica la legge in modo professionale”, definita come il «*rinascimento*»⁴ della polizia moderna, può essere introdotta partendo da due documenti statunitensi di epoche diverse.

Il primo è il Report on Police della National Commission on Law Observance and Enforcement, redatto nella prima parte del XX secolo, con un deciso approccio di cambiamento e di modernizzazione, in cui si intrecciano considerazioni e raccomandazioni su strategie generali e misure concrete, alcune alquanto innovative e molte ancora attuali, relative alle agenzie come agli operatori:

1. The corrupting influence of politics should be removed from the police organization.
2. The head of the department should be selected at large for competence, a leader, preferably a man of considerable police experience, and removable from office only after preferment of charges and a public hearing.
3. Patrolmen should be able to rate a “B” on the Alpha test, be able-bodied and of good character, weigh 150 pounds,

⁴ Così J. E. Hoover, *Introduction*, in *FBI Law Enforcement Bulletin*, 1950, vol. 19, n. 1, p. 5; T. J. Deakin, *Police Professionalism – The Renaissance of American Law Enforcement*, cit., nel sottotitolo, alla pagina ix e alio.

measure 5 feet 9 inches tall, and be between 21 and 31 years of age. These requirements may be disregarded by the chief for good and sufficient reason.

4. Salaries should permit decent living standards, housing should be adequate, eight hours of work, one day off weekly, annual vacation, fair sick leave with pay, just accident and death benefits, when in performance of duty, reasonable pension provisions on an actuarial basis.

5. Adequate training for recruits, officers, and those already on the roll is imperative.

6. The communication system should provide for call boxes, telephones, recall system, and (in appropriate circumstances) teletype and radio.

7. Records should be complete, adequate, but as simple as possible. They should be used to secure administrative control of investigations and of department units in the interest of efficiency.

8. A crime-prevention unit should be established if circumstances warrant this action and qualified women police should be engaged to handle juvenile delinquents' and women's cases.

9. State police forces should be established in states where rural protection of this character is required.

10. State bureaus of criminal investigation and information should be established in every State⁵.

Il secondo documento, invece, è un editoriale di John Edgar Hoover sul *Law Enforcement Bulletin* del Federal Bureau of Investigation, organismo investigativo da lui ispirato e diretto per numerosi decenni, scritto alla metà del secolo scorso, che consacra la svolta definitiva del professionalismo, con cui dalla considerazione dell'esperienza del passato si proietta nella perenne riforma del presente della polizia:

The first half of the Twentieth Century is now history. The present halfway mark affords an opportunity for critical appraisal of the fifty years of law enforcement just past.

⁵ National Commission on Law Observance and Enforcement, *Report on Police*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1931, p. 140.

[...] The reign of public enemies ended; a period which might be termed the Renaissance of law enforcement followed. Law enforcement as a profession became the goal⁶.

2.1. *Legittimazione*

Secondo la dottrina di questo modello poliziale, nel dichiarato proposito di limitare o evitare alla polizia qualsiasi influenza esterna, tanto della classe politica quanto della società in tutte le sue istanze, le fonti dell'autorità della polizia vanno attribuite solo alla legge, quale sintesi della primazia della pubblica sicurezza e della giustizia penale sugli altri campi dell'ordinamento, e alla professionalità, come insieme dei valori, delle conoscenze e delle capacità della polizia.

Queste condizioni configurano la polizia come una delle agenzie pubbliche più autonome nell'architettura istituzionale dello stato moderno, cui è affidato il monopolio legale sull'esercizio della forza per il governo della società⁷.

In questo modo, il poliziare diviene una mera questione giuridica e tecnica, da lasciare a una speciale categoria professionale di pubblici funzionari guidati solo dalla legge. L'influenza politica sulla polizia viene percepita come fastidiosa per la polizia e pericolosa per la società, specie nella forma degenerativa della corruzione del potere poliziale.

2.2. *Funzione*

A fianco della configurazione dello stato del benessere e della sua politica pubblica di intervento nel sociale, che affronta le diverse problematicità sociali del deficit e del disagio con un articolato sistema di servizi sociali, la polizia viene definitivamente consacrata come dispositivo per la lotta al crimine e per il funzionamento della

⁶ J. E. Hoover, *Introduction*, cit., p. 5.

⁷ Cfr. A. Vollmer, *The Police and Modern Society*, cit.; H. Goldstein, *Policing a Free Society*, Ballinger, Cambridge Ma., 1977.

giustizia penale, aliena da qualsiasi compromissione con i compiti e le modalità dell'assistenza sociale⁸.

La sua funzione fondamentale è volta, pertanto, all'applicazione professionale della legge, attraverso il controllo del mondo del crimine e dei criminali. Dal punto di vista dell'organizzazione, si delinea un'agenzia imparziale destinata a fare rispettare in modo professionale la legge, in posizione di distacco e neutralità rispetto alla società, tanto dei politici influenti quanto dei comuni cittadini. Sul piano dell'operatore, si configura un agente impersonale orientato a risolvere il problema del crimine, che si dedica all'arresto e a rendere possibile la successiva condanna dei criminali, non invece a farsi carico delle crisi emotive e dei bisogni materiali delle vittime.

Alla comunità e ai suoi cittadini è affidato un ruolo preciso nella lotta al crimine: innanzitutto, essere collaborativi nell'informare in modo pronto ed esauriente la polizia dei fatti criminali e delle loro circostanze di cui siano venuti a conoscenza; inoltre, difendersi da soli e adottare forme private di protezione dalla criminalità solo nel rispetto della disciplina restrittiva della legge; e infine, prediligere i servizi professionali della polizia rispetto alle altre forme di controllo e di risoluzione dei conflitti.

Questa concezione del rapporto tra polizia e società è espressa icasticamente con la metafora della "sottile linea blu" (*thin blue line*). Questa immagine sottende l'esistenza di minacce e di nemici al di fuori della comunità, situando la polizia nella posizione di baluardo tra quei pericoli e le persone perbene che stanno all'interno della comunità, e confinando i poliziotti al destino di eroi nel limbo della società civile.

2.3. *Organizzazione*

Sul fondamento della teoria classica della pubblica amministrazione, la polizia viene strutturata dal punto di vista organizzativo at-

⁸ Cfr. E. Bittner, *The Functions of the Police in a Modern Society*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1970; R. M. Fogelson, *Big-City Police*, Harvard University Press, Cambridge Ma., 1977.

torno ai principi della divisione del lavoro e dell'unitarietà del controllo. La divisione del lavoro comporta la suddivisione della missione complessiva dell'istituzione in singole componenti, la relativa specializzazione delle capacità dei lavoratori e quindi l'incremento dell'efficienza nell'espletamento del servizio. L'unitarietà del controllo implica la struttura piramidale nella gestione delle risorse, con la convergenza della direzione attraverso centri intermedi verso un unico polo centrale.

In questo modo, davanti al manifestarsi di singoli problemi (dalla droga alla prostituzione, dalle truffe alla violenza sessuale, dalla criminalità organizzata ai sequestri, dalle manifestazioni pubbliche di protesta alla delinquenza giovanile, dall'immigrazione clandestina alle paure da atti predatori e vandalici, e così via), la risposta tipica è rappresentata dalla promozione e dalla creazione di unità speciali. Di fronte a problemi gestionali si ricorre alla soluzione comune di strumenti burocratici di controllo amministrativo (dall'ispezione alla supervisione, dalla circolazione discendente di istruzioni e ascendente di informazioni, dal sistema di formazione e catalogazione degli atti ufficiali al coordinamento delle attività delle diverse unità poliziali, e altre ancora)⁹.

Sebbene molte strutture e iniziative rimangano sul territorio, a prevalere risulta la centralizzazione del comando e la standardizzazione delle attività, tanto per quanto riguarda quelle più legate al territorio come il pattugliamento, che per quel che concerne le altre più isolate come l'investigazione. Gli operatori sulla strada e negli uffici vengono concepiti come dei meri esecutori di istruzioni, destinati a qualsiasi livello e in qualsiasi compito ad applicare la legge con professionalità ma senza discrezionalità.

2.4. *Tattica*

Con l'evoluzione della tecnologia (radio e telefono da una parte, autoveicoli dall'altra) e nelle scienze (amministrativistiche da un

⁹ Cfr. O. W. Wilson, *Police Administration*, cit.; T. J. Deakin, *Police Professionalism – The Renaissance of American Law Enforcement*, cit.

lato, criminalistiche dall'altro), le tattiche di polizia si trasformano radicalmente, abbandonando l'attenzione alle persone in favore dell'orientamento ai luoghi e alle metodiche. Il pattugliamento appiedato, di tipo familiare e abitudinario, è progressivamente sostituito dal nuovo pattugliamento motorizzato, più variabile e razionale. L'investigazione intuitiva e generalista, collocata nel quartiere, è definitivamente soppiantata dalla nuova investigazione standardizzata e specialistica, attratta in appositi uffici centrali dell'istituzione¹⁰.

Dal punto di vista operativo, questo approccio si fonda sulla fiducia nel sistema di gestione delle segnalazioni dei cittadini per intervenire tempestivamente sul luogo e nel momento della commissione di un fatto criminale, sulla presenza sul territorio come deterrenza per i criminali e rassicurazione per i cittadini, e infine sulle unità speciali centralizzate per risolvere in modo razionale ed efficace gli illeciti penali e i disordini pubblici.

2.5. Risultato

In considerazione degli obiettivi fondamentali individuati nel controllo del crimine e nell'arresto dei criminali, la misura principale dell'efficacia poliziale diventa il tasso di delittuosità (inteso quale indice dei crimini commessi), così come quantificato dalla procedura di polizia¹¹.

Peraltro, il quadro più esauriente degli strumenti e degli indicatori che misurano la produttività e dell'effettività della polizia registra, a fianco della costruzione di un sistema comune di classificazione e registrazione dei crimini commessi, anche il numero di arresti compiuti dal singolo operatore o dalla singola squadra, il tempo di risposta alle chiamate con il pronto intervento sul luogo della segnalazione e il numero di passaggi di una pattuglia in un dato punto della città.

¹⁰ Cfr. O. W. Wilson, *Police Administration*, cit.; R. M. Fogelson, *Big-City Police*, cit.

¹¹ Cfr. A. E. Leonard, *Crime Reporting as a Police Management Tool*, in *The Annals*, 1954, vol. 29, n. 1.

2.6. Comunicazione

Nella guerra al crimine, i contenuti della comunicazione tra polizia e società vengono agiti attraverso richieste e scambi con i mezzi di informazione, campagne ed eventi per le relazioni pubbliche.

In questo modo, la polizia interviene anche e direttamente sulla formazione e sulla distribuzione della domanda di servizi di polizia, disincentivando come obsoleto e inefficace il pattugliamento appiedato, esternalizzando ad altre agenzie sociali i servizi di assistenza ed emergenza, e quindi centralizzando le richieste del pubblico alla polizia con la creazione del numero telefonico unico per il pronto intervento di polizia¹².

Al centro dei messaggi veicolati finiscono per esserci proprio le tattiche anticrimine utilizzate dalla polizia, con un approccio che può essere efficacemente definito come di vendita (selling) piuttosto che di promozione (marketing)¹³, in quanto mentre il secondo si riferisce al processo di attenta identificazione dei bisogni dei consumatori e nel conseguente sviluppo di beni o servizi che incontrano questi bisogni, il primo approccio veteromercantile si rapporta all'esistenza di una disponibilità di prodotti o servizi irrelati dai bisogni dei clienti che si cerca di imporre sul mercato.

3. Implementazione

La sintesi del recente lavoro del Committee to review research on police policy and practices e del Committee on law and justice, organismi del National Research Council statunitense, indica una sostanziale ineffettività della polizia professionale rispetto agli obiettivi dichiarati del controllo del crimine e del disordine, così come della riduzione della paura:

¹² Cfr. W. H. Parker, *The Police Challenge in Our Great Cities*, in *The Annals*, 1954, vol. 29, n. 1.

¹³ Per tale differenza concettuale applicata al campo istituzionale e sociale, v. J. L. Crompton, C. W. Lamb, *Marketing Government and Social Services*, Wiley, New York, 1986.

The standard model of policing has relied on the uniform provision of police resources intended to prevent crime and disorder across a wide array of crimes and across all parts of the jurisdictions that police serve. Despite the continued reliance of many police agencies on these standard practices, the evidence the committee reviewed suggests that such approaches are generally not the most effective strategy for controlling crime and disorder or reducing fear of crime¹⁴.

La declinazione concreta della strategia si rinviene in cinque tipologie generali di pratiche poliziali, che sono state la base preminente dei programmi di polizia e dei progetti di ricerca, via via realizzati soprattutto dagli anni '70 del secolo scorso¹⁵.

La prima è l'incremento dei corpi e degli operatori di polizia. La ricerca sulla diffusa presunzione che più polizia significa maggiore sicurezza è ambigua sul piano della metodologia e incerta su quello degli esiti, soprattutto per la difficoltà di conoscere le attività concrete degli operatori e di considerare le modificazioni delle pratiche insieme con quelle degli attori¹⁶. Tuttavia, una serie importante di studi fondati su comparazioni tra agenzie di polizia con diverso numero di operatori, come pure di lavori incentrati sugli effetti della variazione nel tempo della dimensione degli organici di polizia, suggeriscono che le oscillazioni nella consistenza dei dispositivi poliziali che sono realisticamente operabili non hanno influenza sul crimine¹⁷.

¹⁴ W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, National Research Council, Committee to Review Research on Police Policy and Practices, Committee on Law and Justice, Division on Behavioral and Social Sciences and Education, The National Academies Press, Washington D. C., 2004, p. 223.

¹⁵ Cfr. L. W. Sherman, J. E. Eck, *Policing for crime prevention*, in L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, D. Layton MacKenzie, a cura di, *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge, London e New York, 2002, pp. 296-298, 301-315, 321 s.; W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, cit., pp. 223-232, con specifico riferimento alle esperienze e alle ricerche statunitensi.

¹⁶ Cfr. L. W. Sherman, J. E. Eck, *Policing for crime prevention*, cit., pp. 303 s.

¹⁷ Cfr. C. Loftin, D. McDowall, *The Police, Crime, and Economic Theory: An Assessment*, in *American Sociological Review*, 1982, n. 47, n. 3; K. Harvey, L. Kennedy, *Producing Personal Safety: The Effects of Crimes Rates, Police Force Size, and Fear of Crime*, in *Criminology*, 1985, vol. 23, n. 3; D. H. Bayley, *Patterns of*

La seconda pratica è il pattugliamento motorizzato e randomizzato del territorio. La valutazione della perdurante utilizzazione del pattugliamento preventivo ha evidenziato dei limiti metodologici, in particolare a proposito della distribuzione dei percorsi, della misurazione del crimine e del disordine, e dell'individuazione del numero delle pattuglie operative. Peraltro, dalla ricerca più ampia e ormai indiscussa risulta che tale pratica ordinaria non riduce il crimine, il disordine o la paura del crimine¹⁸.

La terza pratica è il pronto intervento per le chiamate di emergenza. Numerosi studi hanno provato la marginale efficacia del servizio di pubblico soccorso, in riferimento alla riduzione del crimine e, nondimeno, all'incremento delle probabilità di arresto dei sospetti¹⁹.

La quarta pratica è l'investigazione generalizzata sui crimini commessi. Le indagini hanno dimostrato in modo consistente che molti crimini violenti e la grande maggioranza dei crimini predatori non sono risolti²⁰. Allo stesso modo, anche se gli studi condotti hanno interessato solo un numero limitato di tipi di crimini, in par-

Policing – A Comparative International Analysis, Rutgers University Press, New Brunswick N. Y., 1985, capp. 4 s.; R. Lane, *Urban Police and Crime in Nineteenth-Century America*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992; D. H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford University Press, New York, 1994, cap. 1.

¹⁸ Cfr. G. L. Kelling, T. Pate, D. Dieckman, C. E. Brown, *The Kansas City Preventive Patrol Experiment – A Summary Report*, Police Foundation, Washington D. C., 1974.

¹⁹ Cfr. W. Bieck, D. A. Kessler, *Response Time Analysis – Executive Summary*, Board of Police Commissioners, Kansas City Mo., 1977; C. Clawson, S. K. Chang, *The relationship of response delays and arrest rates*, in *Journal of Police Science and Administration*, 1977, vol. 5, n. 1; J. M. Chaiken, *What Is Known About Deterrent Effects of Police Activities*, in J. A. Cramer, a cura di, *Preventing Crime*, Sage, Beverly Hills Ca., 1978; W. Spelman, D. K. Brown, *Calling the Police – A Replication of the Citizen Reporting Component of the Kansas City Response Time Analysis*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1981.

²⁰ Cfr. F. H. McClintock, N. H. Avison, *Crime in England and Wales*, Heinemann, London, 1968; P. W. Greenwood, *The Rand study of criminal investigation: the findings and its impact to date*, in R. V. Clarke, J. M. Hough, *The Effectiveness of Policing*, Gower, Westmead, 1980; D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, in L. T. Hoover, a cura di, *Quantifying Quality in Policing*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1996.

ticolare furto con scasso e rapina²¹, non è stato provato che dei generali miglioramenti nelle indagini, allo scopo di aumentare il tasso di accertamento dei crimini, servano a prevenire illeciti futuri²², così come è stato riscontrato un limitato impatto sulle prestazioni investigative delle innovazioni tecnologiche introdotte nelle indagini²³.

La quinta e ultima pratica è la dura applicazione della legge. Il problema metodologico che hanno presentato spesso i molti esperimenti in tema di inciviltà e di altri tipi di disordine è stato di includere, oltre all'applicazione diffusa e intransigente delle leggi e delle ordinanze contro gli illeciti minori o i cosiddetti atti di inciviltà, elementi strategici diversi, propri di altri modelli di polizia, dalla polizia di comunità alla polizia dei problemi e alla polizia dell'ordine²⁴. Comunque, le ricerche più affidabili hanno indicato che la severa e indifferenziata applicazione delle normative esistenti non diminuisce ma addirittura aumenta il disordine sociale, così come il ricorso generalizzato e inflessibile a poteri coercitivi come l'arresto nei confronti dei responsabili di illeciti minori non riduce la commissione di crimini gravi²⁵.

²¹ Cfr. J. E. Eck, *Solving Crimes – The Investigation of Burglary and Robbery*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1982; J. Burrows, *Investigating Burglary – The Measurement of Police Performance*, Home Office Research Study, London, 1986.

²² Cfr. J. M. Chaiken, *What Is Known About Deterrent Effects of Police Activities*, cit.; S. Walker, *Sense and Nonsense About Crime*, II ed., Brooks/Cole Publishing, Pacific Grove, California, 1989, cap. 6.

²³ Cfr. P. K. Manning, *Information Technologies and the Police*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

²⁴ Cfr. B. Raffel Price, *Police Professionalism – Rhetoric and Action*, cit. Cfr. anche L. W. Sherman, con *Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 12, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1990, e con *Attacking Crime: Policing and Crime Control*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992; W. G. Skogan, con *Disorder and decline – Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Free Press, New York, 1990, e con *Impact of Policing on Social Disorder – Summary of Findings*, U. S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington D. C., 1992.

²⁵ Cfr. D. F. Greenberg, R. C. Kessler, *The effects of arrests on crime: A multivariate panel analysis*, in *Social Forces*, 1982, vol. 60, n. 3; M. B. Chamlin, *A longitudinal analysis of the arrest-crime relationship: A further examination of the tipping effect*, in *Justice Quarterly*, 1991, vol. 8, n. 2.

4. *Critica*

La polizia professionale viene qui discussa come una strategia di cambiamento, un modello di riforma appunto, rispetto al precedente periodo della politicizzazione. Si tratta, in sostanza, di considerare tanta parte della polizia che esiste e opera ancora oggi nei paesi occidentali, di una sorta di riflessione di fondo, o magari di esame di coscienza, sulla polizia che molte società democratiche hanno voluto o accettato, ormai da diversi decenni.

4.1. *Forza del modello*

Come risulta dalle preziose riflessioni di George L. Kelling e di Mark H. Moore, la forza della polizia professionale risulta semplice e grande al tempo stesso, il cui successo si è fondato sulla capacità di integrare con profitto gli elementi strategici prima descritti in un paradigma all'apparenza coerente e convincente, di un'istituzione garantita dalla posizione isolata e autonoma rispetto alle altre autorità pubbliche e agli altri soggetti sociali, orientata al controllo del crimine, caratterizzata dal pronto intervento e dall'investigazione criminale, e legittimata dal rispetto della legge nelle procedure seguite:

[...] The strategy provided a comprehensive, yet simple, vision of policing around which police leaders could rally. The metaphor of the thin blue line reinforced their need to create isolated independence and autonomy in terms that were acceptable to the public²⁶.

This can be described as a coherent organizational strategy because it does successfully find a fit between the organization's purposes, its operational capabilities, and its external support. The objective is the successful control of serious crime. Its principal operational capabilities consist of patrol, rapid response, and retrospective investigation. And it finds

²⁶ G. L. Kelling, M. H. Moore, in *The Evolving Strategy of Policing*, cit., p. 8, e in *From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police*, cit., p. 15.

its support and legitimacy in the popularity of crime control as a purpose and in its commitment to lawfulness in arrests and investigations²⁷.

4.2. *Convergenza di ideologie*

Nella storia della polizia, prima dell'avvento del movimento comunitario e degli altri più recenti riformismi poliziali, sono coesistite tre grandi ideologie²⁸, tra le quali proprio il professionalismo, che qui sono ripercorse sulla scia dell'originale ricostruzione di Carl B. Klockars²⁹.

La prima è il legalitarismo. La polizia moderna diventa per il pubblico l'organizzazione che si occupa esclusivamente dell'applicazione della legge e che nel proprio operato viene governata strettamente dai giudici secondo le prescrizioni e le procedure di legge. È la polizia imparziale delle regole obbligatorie.

Questa è una circonlocuzione retorica almeno in due aspetti. Dal punto di vista sistemico, la relazione tra giudici, legge e polizia assomiglia a quella tra consumatori e fornitori indipendenti di servizi, in quanto i giudici offrono concretamente alla polizia l'opportunità di esercitare la potestà coercitiva secondo le proprie valutazioni di interesse, e solo nel caso questa decida di farne effettivamente uso le verrà chiesto di farlo assecondando determinati principi e procedimenti prestabiliti. Dal punto di vista empirico, il numero di arresti della polizia per reati gravi si è dimostrato estremamente basso anche in aree dove il tasso di crimini seri è notevolmente alto³⁰ e la frequenza dell'esercizio del potere di arresto da parte della polizia notevolmente scarsa tanto nei casi di sussistenza dei requisiti legali come in caso contrario³¹, quindi la realtà del rapporto tra legge e po-

²⁷ M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, cit., p. 109.

²⁸ Cfr. E. Bittner, *The Functions of the Police in a Modern Society*, cit.

²⁹ Cfr. C. B. Klockars, *The Rhetoric of Community Policing*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 241-247.

³⁰ Cfr. tra tanti W. F. Walsh, *Patrol Officer Arrest Rates – A Study of the Social Organization of Police Work*, in *Justice Quarterly*, 1986, vol. 2, n. 3.

³¹ Cfr. per tutti D. J. Black, *Manners and Customs of Police*, Academic Press, New York, 1980.

lizia è quella dell'applicazione selettiva della legge in forza dell'enorme influenza del potere discrezionale della polizia, secondo fattori che nulla hanno a che fare con la legge in quanto tale. Con una metafora originale, le norme e i giudici non decidono dell'azione di polizia più di quel che ogni commerciante e il suo supermercato facciano della dieta della clientela:

Despite the enormous growth in police law in the past quarter century, the courts have no more "control" over the police than local supermarkets have over the diets of those who shop there³².

La seconda ideologia è il militarismo. La polizia moderna consegue, nei confronti dell'esterno, l'autonomia dalla società e soprattutto dalla politica, e persegue, sul fronte interno, la disciplina come filosofia gestionale dell'apparato. È la polizia come esercito domestico che combatte la guerra contro il crimine.

La circonlocuzione di questa dottrina è in tre punti. Nell'associare la polizia agli eroi e alle conquiste della milizia, anziché alla quotidianità e alla normalità dell'amministrazione, si conferisce onore e rispetto alla posizione e all'occupazione poliziale. Nel connotare la missione bellica della polizia come emergenziale, si impone un irresistibile senso di necessità morale, su cui fondare la metafora del nemico interno e della collaborazione civile. Con il riferirsi alla distinzione tra ordinamento militare e civile, si lascia all'autorità civile la facoltà di formalizzare quale battaglia di volta in volta combattere, comunque di una guerra sempre in corso, e all'autorità poliziale il diritto di condurre la battaglia e di governare le forze in campo. Queste immagini militari presentano il costo interno di costruire una struttura amministrativa fondata sull'autorità e la punizione, assolutamente inappropriata a gestire le attività discrezionali e a favorire il miglioramento della polizia, e il costo esterno di fare tollerare gli abusi e le violenze alle libertà e ai diritti civili dei cittadini, che sono inevitabili nel combattere qualsiasi battaglia. Fuori dalla prospettiva retorica, la guerra al crimine non solo non può essere vinta, ma non può essere nemmeno combattuta, perché la polizia

³² C. B. Klockars, *The Rhetoric of Community Policing*, cit., p. 242.

non controlla le cause del crimine e la popolazione non sopporta una guerra quotidiana e incessante:

The fact is that the “war on crime” is a war police not only cannot win, but cannot in any real sense fight. They cannot win it because it is simply not within their power to change those things [...] that influence the amount of crime in any society. Moreover, any kind of real war on crime is something no democratic society would be prepared to let its police fight³³.

La terza ideologia è il professionalismo. La polizia moderna acquisisce lo statuto autonomo di agenzia fondata su conoscenze, capacità e regole speciali, che sono necessarie per preparare, espletare e migliorare il lavoro poliziale. È la polizia come organizzazione autonoma che svolge un mestiere specialistico per la sicurezza pubblica.

Ci sono due profili in cui si coglie la circonlocuzione retorica di tale ideologia. Dal punto di vista dell'autonomia, il professionalismo poliziale è eccezionale, perché il potere di decisione, di gestione, di indirizzo e di controllo dell'istanza politica della società civile nei confronti della polizia è assolutamente meno ampio e sistematico che nei riguardi degli altri universi professionali (come la sanità, l'urbanistica, la scuola, l'ambiente e così via). Dal punto di vista della discrezionalità, il professionalismo poliziale è paradossale, poiché mentre è caratteristica distintiva della polizia (come di ciascuna altra professione) il riconoscimento di una sfera di discrezionalità nello svolgimento delle relative attività, il professionalismo della polizia nega esplicitamente questa realtà e afferma formalmente un modello di burocrazia e di obbedienza, che prevede la regolazione tassativa dei comportamenti all'interno dell'organizzazione, ma non invece nei rapporti con i cittadini e le istituzioni, in cui risultano grandemente discrezionali. Con un'immagine realistica, sebbene i politici non decidano come i chirurghi operano un paziente o come gli ingegneri progettano un ponte, il condizionamento politico di tali settori professionali è incisivo e indiscusso, così come deve essere:

³³ C. B. Klockars, *The Rhetoric of Community Policing*, cit., p. 244.

While it is true that no politician should have a hand on a surgeon's scalpel during an appendectomy or calculate weight displacement factors for an engineer's bridge, political involvement in medicine, engineering, and numerous other professions is thoroughgoing and, by most accounts, needs to be³⁴.

È interessante osservare che le tre ideologie del legalitarismo, del militarismo e del professionalismo sono profondamente complementari e interrelate.

Il primo punto di contatto concerne la focalizzazione sul crimine. Infatti, per il legalitarismo la polizia è controllata dalla magistratura, perché deve rispettare le norme stabilite per l'esercizio della potestà coercitiva contro il crimine e l'illegalità; per il militarismo, l'apparato poliziale ha la sua ragion d'essere nella lotta al crimine; infine, per il professionalismo la polizia è l'unica agenzia sociale che ha la missione e le competenze per combattere il crimine.

Il secondo punto in comune riguarda l'autonomia dalla politica. Invero, per il legalitarismo la polizia, nello svolgimento delle proprie attività prescritte unicamente in modo tassativo e doveroso, è sorvegliata e controllata dalla magistratura, così che esiste spazio e necessità per il controllo politico; per il militarismo, nella guerra contro il crimine il coinvolgimento politico è sospetto, poiché soltanto chi è in favore del nemico può volere interferire nelle battaglie legali della polizia; infine, per il professionalismo con il controllo della politica viene meno la speciale competenza e potenzialità della polizia vincolata solo alla legge.

4.3. *Confusione di significati*

Il professionalismo poliziale viene sovente inteso, ancora oggi, come sinonimo di modernismo o di riformismo di polizia. Una migliore cultura personale degli operatori, una formazione specialistica più accurata o degli equipaggiamenti tecnologici di maggiore efficacia sono solo alcuni degli aspetti concreti rivendicati dalla poli-

³⁴ C. B. Klockars, *The Rhetoric of Community Policing*, cit., p. 245.

zia dei professionisti, come movimento corporativo senza tempo e senza confini.

La costante riemersione di simili letture, che alludono soltanto ai più normali adeguamenti della polizia ai mutamenti più generali della società, lascia in ombra la tendenza pre-moderna e anti-scientifica da tempo connaturata al professionalismo poliziale, così espressa da Herman Goldstein:

[...] There is no discernible, sustained and consistent effort within policing to make the basic premise that “knowledge informs practice” a routine part of professional policing. Considerable progress has been made in recent decades to upgrade policing through the recruitment of college-educated officers. Much progress has been made in modernizing police forces. But there remains a strong strain of anti-intellectual feelings in policing – a bias of sorts – that shuns connections with knowledge-building efforts and the use of that knowledge which has already been acquired³⁵.

Il personale esperto difende con forza, infatti, l'idea di avere una grande considerazione e di fare un uso estensivo, nelle proprie attività quotidiane, di conoscenze, dati e ricerche che la scienza moderna gli mette a disposizione. Tuttavia, la separatezza e la discrezionalità della polizia professionale, del tutto atipiche nell'assetto dei poteri delle democrazie moderne, rivelano senza dubbio che la concezione e l'impiego cui i professionisti della polizia fanno riferimento è solo di studi cosiddetti ufficiali degli apparati (come le statistiche sui crimini o le verifiche sulle riforme) o di saperi comunque esterni all'universo della polizia (come le scienze mediche o informatiche), entrambi utilizzati in chiave strumentale alle loro priorità strategiche (come la lotta al crimine o il mantenimento del consenso).

Il cuore del professionalismo poliziale è lontano dalla modernità, e ancora di più dal riformismo, che sempre secondo la riflessione di Herman Goldstein passa dal superamento della sopra illustrata confusione di significati con cui è associato e dall'accettazione sem-

³⁵ H. Goldstein, *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, in *Crime Prevention Studies*, 2003, vol. 15, p. 20.

pre più attesa di forme razionali di conoscenza e di valutazione, a partire da quelle sociologiche e antropologiche, che siano affidate a figure e procedure indipendenti, e che vengano condotte e condivise anche tra il personale e dentro le organizzazioni:

This is especially troubling because the reform movement in policing was, for a long time, identified as the professionalization of the police. But the exact meaning of that term has never been clear. It is most commonly associated with higher entry standards or college education. Some associate it primarily with increased integrity or efficiency. The building of a body of knowledge, on which good practice is based and with which practitioners are expected to be familiar, may be the most important element for acquiring truly professional status³⁶.

4.4. *Contraddizioni non risolte*

Le debolezze della polizia professionale hanno interessato a fondo tanto il significato e il tessuto a livello concettuale, quanto il contesto e le iniziative in cui è stata tradotta³⁷.

³⁶ H. Goldstein, *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, cit., p. 46, nt. 3.

³⁷ Cfr. G. L. Kelling, M. H. Moore, in *The Evolving Strategy of Policing*, cit., pp. 8 s., e in *From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police*, cit., pp. 15-17; M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, cit., pp. 111-120; M. Pavarini, in *Forze di polizia: mission, potere discrezionale e governo dei conflitti*, dispense per modulo didattico dei Corsi della Regione Emilia-Romagna per operatori della Polizia di Stato e delle Polizie municipali, Bologna, 1999, dattiloscritto, parte I, p. 3, e in *La questione criminale nell'emergenza securitaria. Note teoriche sul caso italiano*, 2001, dattiloscritto, pp. 22, 30 s.; H. Goldstein, *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, cit., pp. 15-37. Sul tema dei limiti della polizia professionale v. anche il resoconto di F. X. Hartmann, a cura di, *Debating the Evolution of American Policing*, in *Perspectives on Policing*, 1988, n. 5, che riporta uno stimolante dibattito tra membri dell'Executive Session on Policing (John F. Kennedy School of Government, Harvard University) sulla ricostruzione delle strategie evolutive della polizia statunitense di G. L. Kelling e M. H. Moore (in *The Evolving Strategy of Policing*, cit.). Come interessante seguito di tale dibattito v. il saggio di H. Williams e P. V. Murphy (in *The Evolving Strategy of Police: A Minority View*, in *Perspectives on Policing*, 1990, n. 13), che contiene uno specifico approfondimento

La polizia professionale è sempre stata caratterizzata da una significativa ambivalenza, che spesso è sfociata in irriducibile antinomia, tra partecipazione alla logica di governo e rispetto del principio di legalità. Tale limite si trova espresso particolarmente in due punti fondamentali della sua concezione³⁸:

- la separazione, sul piano della legittimazione poliziale, del sostegno all'istituzione da quello ai suoi operatori e alle loro azioni: l'espedito di scaricare sui singoli la responsabilità per le violenze e le arbitrarietà più intollerabili, al fine di salvare comunque l'integrità delle scelte operate da un corpo di polizia che si vuole razionalmente gestito, non ha oscurato il fatto che le trasgressioni dei singoli trovano spesso origine in problemi anche profondi delle organizzazioni di appartenenza, la cui reale soluzione muove quantomeno dal loro impegno alla trasparenza e dalla libertà di critica nei loro confronti, all'interno come all'esterno;
- la sovrapposizione nella missione poliziale tra applicazione della legge e lotta al crimine: il tentativo di sdoganare l'imposizione della forza come la soluzione dei problemi di efficacia di tutto l'ordinamento, in modo da ritagliare alla polizia il più ampio ruolo di governo della società, non rende conto della circostanza per cui la civiltà e le garanzie del diritto non possono mai convivere con il significato e gli strumenti della guerra, da cui infatti la polizia moderna si voleva affrancata in via definitiva rispetto all'antico esercito.

4.5. *Promesse non mantenute*

Il professionalismo poliziale ha progressivamente dimostrato di non sapere mantenere gli impegni assunti al momento della sua introduzione e di non essere capace di risolvere i problemi incontrati

del confronto su tale ricostruzione, adottando la prospettiva delle minoranze etniche sulle moderne trasformazioni della stessa polizia nordamericana.

³⁸ Cfr. M. Pavarini, in *Forze di polizia: mission, potere discrezionale e governo dei conflitti*, cit., parte I, p. 3, e in *La questione criminale nell'emergenza securitaria. Note teoriche sul caso italiano*, cit., pp. 22, 30 s.

nel corso dell'attuazione³⁹. Questa è una realistica sintesi dei principali profili negativi a livello applicativo⁴⁰:

- non si è realizzata la missione dell'applicazione obbligatoria e certa della legge: l'applicazione della legge ha sempre rappresentato solo una piccola parte delle attività svolte dalla polizia e la discrezionalità, anche in campo penale, ha contraddistinto molti dei livelli decisionali e delle forme operative;
- non vi è stata efficacia nel combattere il crimine: il contrasto della criminalità attraverso massicci investimenti nella sorveglianza preventiva e nel pronto intervento delle pattuglie motorizzate non ha impedito un forte aumento della criminalità predatoria e violenta, anzi è stata dimostrata, con esperimenti affidabili, l'ininfluenza dei metodi operativi utilizzati sui livelli di delittuosità esistenti;
- non si è affrontata la diffusione della paura e dell'insicurezza: il debole rapporto con il crimine e, per contro, il forte legame con il disordine sociale, propri di questa recente tendenza alla sensibilizzazione e all'allarmismo sul tema della sicurezza urbana, ha sconfessato soprattutto la scelta operata dalla polizia di isolarsi dalla società, così disinteressandosi dell'acquisizione di conoscenze e dello svolgimento di attività che agevolano il mantenimento dell'ordine;
- non si è assicurato il controllo e l'efficienza del rigido assetto burocratico: sono stati ignorati gli stessi fondamenti del professionismo, come la selezione, la formazione, l'impiego e la valutazione del personale in modo aderente a un'organizzazione aperta, flessibile e responsabilizzata nei confronti della società, in favore invece dei soli aspetti corporativi, routinari e standardizzati del loro lavoro;

³⁹ Cfr. L. W. Sherman, J. E. Eck, *Policing for crime prevention*, cit., pp. 296-298, 301-315, 321 s.; W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, cit., pp. 223-232.

⁴⁰ Cfr. G. L. Kelling, M. H. Moore, in *The Evolving Strategy of Policing*, cit., pp. 8 s., e in *From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police*, cit., pp. 15-17; M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, cit., pp. 111-120.

- non si è generata o sostenuta una società equa, imparziale e garantista: sono stati numerosi i differenti movimenti sociali, delle minoranze politiche o etniche o religiose, delle donne, degli studenti e delle associazioni sindacali, che non solo hanno protestato contro abusi ai loro diritti civili da parte della polizia, ma pure hanno rivendicato la discriminazione dovuta all'assenza o all'insufficienza di servizi poliziali in loro difesa;
- non si è riuscito a mantenere inalterate le risorse materiali e simboliche di sostentamento e di legittimazione della polizia: la riduzione o almeno la stagnazione dei finanziamenti, generali o di alcune voci di bilancio, del sistema di polizia, insieme con l'espansione della sicurezza privata e della prevenzione comunitaria, sono stati indici significativi dell'erosione della fiducia incondizionata dei politici e dei cittadini nella competitività del dispositivo poliziale esistente.

Secondo le considerazioni finali di Mark H. Moore e di George L. Kelling, la saggezza del professionalismo avrebbe dovuto dissuadere la polizia dalla contraddittoria pretesa di essere ritenuta, parallelamente, fondamentale nel controllo del crimine e irresponsabile per l'incremento dello stesso, invece in questo modo si è imposta per una strategia difensiva, come tale di successo durante il periodo postbellico di relativa stabilità politica, economica e sociale, ma di seguito in crisi di fronte all'incapacità della polizia di adeguarsi alle mutate e instabili circostanze dei decenni successivi (tra le quali la diffusione del fenomeno migratorio e della criminalità predatoria, per esempio, assai attuali ancora oggi):

[...] If the police are but one factor (and apparently not a very important one) in controlling crime, then that should undermine claims by police that their funding and authority should be increased when crime increases. It should also suggest to police executives the wisdom of founding the popularity and legitimacy of their institutions on some grounds other than effective crime control. Yet these implications have not been widely accepted in policing. The police would like to have it both ways: to be thought to be important, even

fundamental, in the nation's attack on crime, and yet not to be held accountable for increasing crime rates⁴¹.

The reform strategy was a successful strategy for police during the relatively stable period of the 1940s and 1950s. Police were able to sell a relatively narrow service line and maintain dominance in the crime control market. The social changes of the 1960s and 1970s, however, created unstable conditions. Some of the more significant changes included: the civil rights movement; migration of minorities into cities; the changing age of the population (more youths and teenagers); increases in crime and fear; increased oversight of police actions by courts; and the decriminalization and deinstitutionalization movements. [...] It is clear that the reform strategy was unable to adjust to the changing social circumstances of the 1960s and 1970s⁴².

⁴¹ M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, cit., p. 111.

⁴² G. L. Kelling, M. H. Moore, in *The Evolving Strategy of Policing*, cit., p. 9, e in *From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police*, cit., p. 17.

CAPITOLO II

LA POLIZIA DI COMUNITÀ (COMMUNITY/COMMUNITY-ORIENTED POLICING)

1. *Contesto*

Nella seconda metà del XX secolo, la polizia professionale comincia sempre più a essere posta in discussione, pur senza venire mai del tutto messa da parte. Il professionalismo poliziale non costituisce, invero, solo il primo e pur duraturo movimento riformatore della polizia moderna, ma rappresenta sicuramente il modello tradizionale e basilare per la polizia contemporanea, fonte di ispirazione come pure oggetto di critica, insomma oramai riferimento imprescindibile anche per le nuove strategie alternative.

Con gli anni '60 del secolo scorso, la polizia professionale è sfidata, per la prima volta ma forse nel modo più deciso e dirompente, dal modello riformistico che si riconosce nella definizione di “polizia di comunità” (community/community-oriented policing)¹.

¹ V., su tutte, le opere fondative ormai classiche di J. Alderson, *Policing Freedom – A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies*, MacDonald and Evans, Estover, Plymouth, 1979, di R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, con la monografia *Community Policing – A Contemporary Perspective*, Anderson, Cincinnati Oh., 1990, e con il manuale *Community Policing – How to Get Started*, Anderson, Cincinnati Oh., 1994, e di R. R. Friedmann, *Community Policing – Comparative perspectives and prospects*, Harvester Wheatsheaf, London, 1992. V. pure gli approfondimenti monografici più recenti di N. G. Fielding, *Community Policing*, Clarendon Press, Oxford, 1995, di W. G. Skogan e S. M. Hartnett, *Community Policing, Chicago Style*, Oxford University Press, Oxford N. Y., 1997, e di W. Lyons, *The Politics of Community Policing – Rearranging the Power to Punish*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999. V. inoltre gli studi comparat-

La versione originaria è di provenienza anglosassone, certo britannica ma soprattutto statunitense. Ciò nonostante, in considerazione della sua definizione teorica alquanto ampia e composita, le sue declinazioni concrete sono state nominalmente assai eterogenee e diffuse, ben oltre i confini e le caratteristiche delle società di tradizione comunitaria-pragmatica, all'origine della sua elaborazione, sino a ispirare la strategia della polizia di prossimità, negli ordinamenti di conformazione centralistica-istituzionale. Del resto, questa estensione è conseguenza anche della modalità di attuazione per singoli moduli o progetti, che ha contraddistinto le sue numerose sperimentazioni realizzate a livello internazionale e che è divenuta la prassi comune dell'implementazione di tutte le altre strategie riformatrici, successive alla polizia professionale.

Sullo scenario politico-sociale, questa esperienza riformistica sorge nel periodo di piena maturazione dello stato sociale. La sua origine rinvia, invero, al clima di protesta e di rivendicazione di numerosi movimenti sociali, in primo luogo delle minoranze etniche presenti all'interno della società multiculturale, contro gli abusi ai diritti civili e per la tutela delle istanze democratiche di tutti gli appartenenti alla comunità. Al fondo di questo disegno, quindi, emerge il proposito della polizia di ritornare dentro la società, di ricreare uno stretto e proficuo rapporto tra polizia e comunità.

Questa strategia di polizia è espressione di un movimento dalla formazione piuttosto lenta e graduale, e dalla vita assai lunga e influente. In tal senso, prima di divenire autorevole o di risultare decisivo, almeno in modo settoriale, anche per altre riforme ad esso successive, è già al suo interno che questo modello matura la sua configurazione teorica compiuta solo via via che si diffondono delle diverse esperienze concrete, che si ispirano comunque a questo crescente movimento, ma per le prime delle quali si discute tuttavia se

istici di J. H. Skolnick e D. H. Bayley, con *The New Blue Line – Police Innovation In Six American Cities*, Free Press, New York, 1986, e con *Theme and Variation in Community Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 10, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1988. V. infine le raccolte di contributi di D. Dölling, T. Feltes, a cura di, *Community Policing – Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993, e di D. E. Lungren, a cura di, *Community Oriented Policing & Problem Solving*, Rikspolisstyrelsen, Stockholm, 1995.

considerarle soltanto delle anticipazioni o piuttosto delle tappe della riforma in divenire.

2. *Ideologia*

La “polizia che agisce insieme alla comunità”, celebrata come la «*rivoluzione della polizia comunitaria*»², viene qui descritta iniziando dalle parole di due autori protagonisti di questo movimento.

Il primo, John Alderson, è britannico, scrive negli anni '70 ed esprime, in questo passo, una formulazione ideale degli obiettivi riformistici della politica poliziale secondo una prospettiva comunitaria, con un forte appello ai valori umanistici e ai fondamenti giuridici più illuminati della società occidentale:

Objectives of a police system for the future in a free, permissive and participatory society.

1. To contribute towards liberty, equality and fraternity in human affairs.
2. To help reconcile freedom with security and to uphold the role of law.
3. To facilitate the achievement of human dignity through upholding and protecting human rights and the pursuit of happiness.
4. To provide leadership and participate in dispelling criminogenic social conditions through co-operative social action.
5. To contribute towards the creation or reinforcement of trust in communities.
6. To strengthen the security and the feeling of security of persons and property.
7. To investigate, detect and activate the prosecution of offences within the rule of law.
8. To facilitate free passage and movement on highways and roads, streets and avenues, of public passage.
9. To curb public disorder.

² Così, tra tanti, G. L. Kelling, *Police and Communities: the Quiet Revolution*, in *Perspectives on Policing*, 1988, n. 1, pp. 1, 7, *alio*, e R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. ix, 3, 67, 71, *alio*.

10. To deal with major and minor crises and to help and advise those in distress, where necessary activating other agencies³.

Il secondo autore, Robert C. Trojanowicz⁴, è statunitense, scrive negli anni '90 e offre, a partire dalla presente sintesi dei principi, un'elaborazione sistematica dell'approccio comunitario alla riforma della strategia poliziale, con particolare accento sulla centralità del rapporto tra polizia e popolazione e sull'estensione della missione poliziale:

The Ten Principles of Community Policing.

1. Community policing is both a philosophy and an organizational strategy that allows the police and community residents to work closely together in new ways to solve the problems of crime, fear of crime, physical and social disorder, and neighborhood decay. [...]
2. Community Policing's organizational strategy first demands that everyone in the department, including both civilian and sworn personnel, must investigate ways to translate the philosophy into practice. [...]
3. To implement true Community Policing, police departments must also create and develop a new breed of line officer, the Community Policing Officer (CPO), who acts as the direct link between the police and people in the community. [...]
4. The CPO's broad role demands continuous, sustained contact with the law-abiding people in the community, so that together they can explore creative new solutions to local concerns involving crime, fear of crime, disorder, and decay, with private citizens serving as unpaid volunteers. [...]
5. Community Policing implies a new contract between the police and the citizens it serves, one that offers the hope

³ J. Alderson, *Policing Freedom – A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies*, cit., pp. 199 e ix.

⁴ Anche se il testo di riferimento (R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit.) costituisce un'opera collettiva, è il primo autore che sin dagli anni settanta si è interessato diffusamente di questa tematica e di cui questo costituisce uno degli scritti teorici più ampi e maturi prima della sua scomparsa.

- of overcoming widespread apathy, at the same time it restrains any impulse to vigilantism. [...]
6. Community Policing adds a vital proactive element to the traditional reactive role of the police, resulting in full-spectrum police service. [...]
 7. Community Policing stresses exploring new ways to protect and enhance the lives of those who are most vulnerable – juveniles, the elderly, minorities, the poor, the disabled, the homeless. [...]
 8. Community Policing promotes the judicious use of technology, but it also rests on the belief that nothing surpasses what dedicated human beings, talking and working together, can achieve. [...]
 9. Community Policing must be a fully integrated approach that involves everyone in the department, with the CPOs as specialists in bridging the gap between the police and the people they serve. [...]
 10. Community Policing provides decentralized, personalized police service to the community. It recognizes that the police cannot impose order on the community from outside, but the people must be encouraged to think of the police as a resource they can use in helping to solve contemporary community concerns. [...]⁵.

2.1. *Idea*

La polizia di comunità viene descritta dai suoi sostenitori come una nuova filosofia, fondata sull'idea che poliziotti e cittadini agiscano in modo concertato e creativo per risolvere i problemi delle comunità contemporanee, relativi al crimine, alla paura del crimine, al disordine urbano e sociale, e alla disgregazione nei quartieri.

L'obiettivo fondamentale consiste nello sviluppo di una nuova relazione della polizia con i membri perbene della comunità, facendo in modo che questi possano avere maggior voce nell'individuazione delle priorità per le attività di polizia ed essere maggiormente

⁵ R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. xiii-xv.

coinvolti nel miglioramento della qualità di vita complessiva nel loro quartiere.

La strategia organizzativa è caratterizzata dall'abbandono della logica delle chiamate e degli interventi di emergenza, con i poliziotti chiusi dentro l'auto o persi dietro la burocrazia, in favore della missione di risolvere i problemi della comunità, con una nuova figura di agente di polizia di comunità, che abbia possibilità e capacità di interagire concretamente e informalmente con i cittadini, e di elaborare innovative soluzioni concertate tra soggetti pubblici e privati, in relazione ai fenomeni vissuti come problematici nella comunità⁶.

2.2. Principi fondamentali

I principi fondamentali o innovativi che sono indicati come la base della polizia di comunità⁷ risultano:

- essere insieme una filosofia e una strategia;
- richiedere la sua condivisione e implementazione da parte di tutti gli uffici e il personale di polizia;
- creare una nuova tipologia di operatore di polizia in funzione di agente di polizia di comunità;
- bilanciare le capacità umane con gli strumenti tecnologici;
- enfatizzare la decentralizzazione organizzativa e decisionale della polizia nella comunità;
- sviluppare la dimensione proattiva e preventiva del lavoro di polizia;
- introdurre una differente forma di relazione tra poliziotti e cittadini fondata su consultazione e condivisione;
- organizzare e attivare secondo un approccio multiagenziale la polizia, le altre agenzie pubbliche e i soggetti privati, specie favorendone la partecipazione volontaria;
- proteggere i segmenti più vulnerabili della comunità.

⁶ Cfr. J. Alderson, *Policing Freedom – A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies*, cit., pp. 165-183. Cfr. anche R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. 5 s.

⁷ Cfr. R. R. Friedmann, *Community Policing – Comparative perspectives and prospects*, cit., pp. 28-30. Cfr. pure J. H. Skolnick, D. H. Bayley, *The New Blue Line – Police Innovation In Six American Cities*, cit., pp. 211-220.

2.3. Elementi strategici

Gli elementi strategici o programmatici della polizia di comunità⁸ che vengono individuati dai suoi promotori interessano i seguenti aspetti organizzativi e operativi:

- filosofia, strategia, tattica: la polizia di comunità è una filosofia organica capace di esprimere una strategia coerente per guidare la riforma strutturale del sistema poliziale, che deve pervadere tutta l'organizzazione poliziale e non restare isolata alle novità strutturali introdotte, pertanto non solo una tattica che serve a risolvere uno specifico problema e che viene abbandonata una volta raggiunta la sua soluzione;
- lavoro comune: la polizia di comunità modifica profondamente la relazione tra poliziotti e cittadini, sostenendo il superamento dell'organizzazione gerarchica e (para-)militare e la decentralizzazione dei processi decisionali, quindi proponendo l'instaurazione di una stabile circolazione di informazioni e di progettualità dal basso;
- sviluppo della fiducia: per conoscere e migliorare le cose, la polizia deve fare di più che non semplicemente imporre la sua autorità, cioè deve costruire nuove modalità di promozione della cooperazione tra poliziotti e cittadini perbene, perché le informazioni sono la linfa vitale per la polizia e la nuova prospettiva non deve più essere quella di ottenerle illegalmente dai delinquenti, ma formalmente e informalmente dalla gente comune;
- condivisione del potere: i poliziotti della polizia comunitaria devono essere influenzati dai bisogni e dai desideri della comunità, non solo dagli ordini dei superiori, sulla base dello scambio poliziale⁹ secondo il quale a quanti forniscono informazioni e assistenza la polizia promette l'opportunità di espri-

⁸ Cfr. R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. 5-35. Cfr. inoltre J. H. Skolnick, D. H. Bayley, *Theme and Variation in Community Policing*, cit., pp. 4-15.

⁹ Espressamente un «*quid pro quo*» (R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., p. 12).

mersi sulla determinazione delle priorità della polizia nel proprio quartiere;

- spazio alla creatività: la polizia di comunità si diffonde e si adatta a qualsiasi tipologia di organizzazione poliziale, poiché la sua flessibilità è il riflesso del suo essere focalizzata sull'innovazione e la creatività, agita da quanti nelle polizie e nelle comunità ne sono i suoi veri protagonisti;
- fattore umano prevalente sulla tecnologia: la polizia di comunità, e specie il suo agente di comunità, possono e devono fare un uso massivo delle nuove tecnologie, come computers palmari, telefoni mobili, sistemi computerizzati di gestione delle chiamate, e così via, ma di tecnologie che aiutino e non ostacolino i rapporti umani, perché è convinzione profonda che nessuna tecnologia possa competere con la complessità e la creatività delle persone, siano poliziotti o cittadini;
- impegno sul crimine, la paura del crimine, il disordine, la qualità di vita: nel dichiarare di non essere impotente davanti al crimine tecnologico, al crimine organizzato, al crimine economico e al crimine dei potenti, la polizia di comunità indica che la missione del dispositivo poliziale non è più quella angusta della lotta al crimine comune e diffuso con i soli strumenti del sistema punitivo, ma quella più ampia per la quale la criminalità non deve sempre essere vista come una serie di singoli eventi isolati, ma parte di un processo che spesso include disordine e disintegrazione ambientale e sociale, e in generale nell'ottica di incontrare e soddisfare le domande e gli interessi dei cittadini, che massimamente hanno a che fare piuttosto con la paura del crimine predatorio e soprattutto i segni di inciviltà urbana, affrontabili solamente con altre e innovative strategie e risorse;
- pattugliamento appiedato: mentre la polizia di comunità è appunto una filosofia strategica, il pattugliamento appiedato è soltanto una tattica che può essere utilizzata per porre gli agenti sul territorio a stretto contatto con i cittadini, anche se certamente la strategia di comunità affonda le sue radici nei primi progetti incentrati sulla tattica di pattugliamento;

- agente di polizia di comunità: l'agente di polizia di nuova generazione, creazione della polizia di comunità, non rappresenta solo un combattente contro il crimine ma anche il risolutore dei problemi della comunità, che è capace non solo di rispondere alle chiamate e fare arresti ma pure di conoscere direttamente le persone e la vita della comunità attraverso un modo di fare polizia dal volto umano, che incarna un ombudsman della comunità in quanto promotore e coordinatore degli sforzi dei cittadini, delle agenzie pubbliche e degli altri soggetti collettivi pubblici/privati esistenti o creabili per l'autonoma e adeguata soluzione dei problemi della comunità secondo le risorse specificamente disponibili o attivabili, quindi in sintesi il nuovo specialista che costituisce l'avamposto della polizia nella comunità;
- area territoriale definita: il contatto e l'interazione, diretti e confidenziali, tra polizia e comunità necessitano dell'adeguato dimensionamento dell'area territoriale di competenza di ciascun agente di polizia di comunità, in particolare in funzione della salvaguardia della coesione comunitaria, in quanto in generale lo scopo della polizia di comunità è quello di decentralizzare i servizi di polizia in aree omogenee e governabili, cosicché le persone che vi vivono possano ancora ricevere i servizi di polizia di una piccola città pure se vivono in una metropoli;
- contatto diretto, quotidiano, personale: il semplice poliziotto appiedato e l'agente di polizia comunitaria non sono affatto la stessa cosa, perché mentre il primo esprime semplicemente l'obiettivo di liberare l'operatore di polizia dall'auto di pattuglia in funzione di visibile deterrenza per i criminali e simbolica rassicurazione per i cittadini, il secondo invece persegue la stabile, profonda, umana presenza e partecipazione dell'operatore di polizia alla vita della comunità, eventualmente anche con l'uso marginale dell'auto o di qualsiasi altro mezzo o tecnica, pur che serva a essere quotidianamente e personalmente vicino e solidale con i vissuti reali dei cittadini perbene della comunità;

- approccio/soluzione dei problemi: la polizia di comunità e la polizia dei problemi (community/community-oriented policing e problem-oriented/problem-solving policing) sono concetti differenti ma compatibili, in quanto la seconda è solo una tecnica, una componente, un aspetto della prima, dal cui utilizzo quest'ultima può trarre grande beneficio nell'analizzare i problemi identificati nella zona, adattare le soluzioni ai bisogni espressi, elaborare una valutazione concreta e continua degli interventi realizzati.

3. Implementazione

Nel movimento poliziale comunitario, oramai comunemente definito come “polizia di comunità” (community policing), è certo che trovano posto dai primi anni '70 i progetti più conosciuti di “pattugliamento/agente appiedato” (foot/beat patrol/community patrol officer) e di “polizia orientata ai cittadini/al quartiere/alla comunità” (citizen/neighborhood/community-oriented/based policing)¹⁰.

Invece, è controverso se di questo approccio poliziale comunitario facciano parte anche i precedenti o concomitanti programmi di “relazioni polizia-comunità” (police-community relations units), di “prevenzione del crimine” (community crime prevention programs), di “unità locali anticrimine” (unit beat/team/neighborhood team policing) e di “uffici di polizia di quartiere” (police mini stations/storefront police offices)¹¹.

Secondo una concezione ideale-sistemica, i secondi – almeno gli interventi di relazione polizia-comunità, i programmi di prevenzione

¹⁰ Cfr., per tutti, R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. 67-72.

¹¹ Cfr., diversamente, G. L. Kelling, M. H. Moore, in *The Evolving Strategy of Policing*, in *Perspectives on Policing*, 1988, n. 4, pp. 13 s., e in *From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 23 s., secondo i quali, mentre la polizia di comunità è una strategia organizzativa, tanto i progetti appena indicati, quanto i programmi di seguito specificati, sono solo delle tattiche applicative, non necessariamente di contenuto e impatto riformatore, anzi anche potenzialmente devianti o incompatibili rispetto alla strategia descritta.

del crimine e le unità locali anticrimine – sono soltanto degli antenati-precursori dell’approccio poliziale alla comunità. La prima ragione è individuata nel periodo della loro comparsa, che in particolare per i primi due è negli anni ’50 e ’60 del secolo scorso, quindi prima dell’apparizione della polizia di comunità, come oggi viene identificata. Il secondo motivo è incentrato sulla loro differenza ontologica dalla versione matura della polizia di comunità, in specie per la loro separatezza strutturale dall’insieme dell’organizzazione di polizia, la loro funzione speciale rispetto alla missione generale della polizia, e il loro contenuto specifico di mera tattica contingente e non di vera strategia basilare¹². Secondo una concezione pragmatica-evolutiva, invece, si tratta di progetti che hanno contribuito allo sviluppo concettuale dell’approccio comunitario della polizia, e che quindi appartengono all’orizzonte della polizia di comunità¹³. Per questa ragione, il movimento riformatore viene descritto, dal punto di vista sincronico-complexivo, come un continuum di strategie comunitarie poliziali, che corre dai programmi degli agenti appiedati a quelli delle relazioni polizia-comunità e delle unità locali anticrimine, per arrivare al modello della polizia orientata alla comunità o della polizia di comunità¹⁴.

Per meglio ricostruire l’evoluzione del movimento comunitario poliziale nel suo insieme, pare utile procedere comunque alla sintetica illustrazione delle sperimentazioni di tutti i diversi contenuti variamente riconducibili alla polizia di comunità, intesa appunto in senso ampio¹⁵, con particolare attenzione alle ricerche che indagano

¹² Cfr. R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. 63 s., 67.

¹³ Cfr. D. L. Carter, *Methods and Measures*, in R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, Anderson Publishing, Cincinnati Oh., 1990, pp. 182-187; M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, pp. 131-138; R. R. Friedmann, *Community Policing – Comparative perspectives and prospects*, cit., pp. 165-172. V. anche J. E. Eck, W. Spelman, *Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Buster*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1, pp. 32-34; T. Bennett, *Evaluating Neighbourhood Watch*, Gower, Aldershot, 1990, p. 26, *passim*.

¹⁴ Così R. R. Friedmann, *Community Policing – Comparative perspectives and prospects*, cit., pp. 171 s.

¹⁵ Cfr. R. R. Friedmann, *Community Policing – Comparative perspectives and prospects*, cit., pp. 110-126 per la realtà britannica, 144-162 per il contesto statunitense. Cfr. anche M. Weatheritt, *Community Policing: Rhetoric or Reality?*, in J.

per ciascuno di loro il rapporto tra i propositi manifesti e gli esiti riscontrati ovvero anche quelli ignorati o latenti¹⁶.

Come già argomentato un decennio prima da David H. Bayley¹⁷, anche il sunto complessivo del Committee to review research on police policy and practices e del Committee on law and justice evidenzia, precisamente, la non diretta valutabilità della polizia di comunità come strategia generale, in ragione dell'accentuata eterogeneità di contenuti, ma anche la verificata ineffettività di molte delle singole iniziative di comunità nel ridurre il crimine, il disordine o la paura:

Over the past two decades there has been a major investment on the part of the police and the public in community policing. Because community policing involves so many different tactics, its effect as a general strategy cannot be directly evaluated. Some community policing strategies appear to reduce crime, disorder, or fear of crime. Many others have not been found to be effective when evaluated¹⁸.

R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 155-167, e T. Bennett, *Community Policing on the Ground – Developments in Britain*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994, pp. 232-242, sulla realtà britannica. V. anche C. Pollard, *Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability?*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998, pp. 44 s., 60 s., sull'esperienza di S. Diego (California), e R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. 385-415, in cui sono riportate le schede sintetiche dei contenuti essenziali dei progetti di polizia di comunità nelle città di Philadelphia (Pennsylvania), Los Angeles (California), Towson (Maryland), New York (New York), Madison (Wisconsin), McAllen (Texas), Newport News (Virginia), Evanston (Illinois) (ed Edmonton, Alberta, Canada), elaborate da fonti poliziali.

¹⁶ Cfr. diversamente W. G. Skogan, *The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents – A Cross-Site Analysis*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994, per un'analisi incrociata delle differenti forme di polizia di comunità nelle esperienze concrete di diverse città.

¹⁷ Cfr. D. H. Bayley, *International Differences in Community Policing*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994.

¹⁸ W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, National Research Council, Committee to Review Research on Police Policy and Practices, Committee on Law and Justice, Division on Behavioral and Social Sciences and Education, The National Academies Press, Washington D. C., 2004, p. 232.

3.1. Unità di relazione polizia-comunità

I progetti di relazione polizia-comunità¹⁹ appaiono incentrati attorno a unità o gruppi di agenti specificamente distaccati a tale intervento e contengono piani di comunicazione ed educazione, di coinvolgimento dei cittadini nella prevenzione del crimine, di miglioramento della lotta al crimine in funzione degli abitanti, di sensibilizzazione e orientamento dei giovani, di discussione dei rapporti tra polizia e minoranze, di formazione e addestramento della polizia.

I programmi di valutazione condotti sulle relazioni polizia-comunità²⁰ non sono stati in grado di illuminarne in modo analitico e attendibile i risultati, in quanto non sono state acclamate la natura e la dimensione degli sforzi della polizia per conseguire l'obiettivo di maggiori informazioni dai cittadini sui crimini commessi e il miglioramento concreto nella prevenzione del crimine, così come gli effetti sui tassi dei reati e sugli atteggiamenti dei cittadini nei confronti della polizia.

3.2. Programmi di prevenzione del crimine

I programmi di prevenzione comunitaria del crimine²¹ consistono in unità o agenti impiegati nell'educazione di residenti e

¹⁹ Cfr. R. S. Clark, *Police and the Community – An Analytical Perspective*, New Viewpoints, New York, 1979, pp. 229-239; R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. 62-64; S. M. Cox, J. D. Fitzgerald, *Police in Community Relations – Critical Issues*, III ed., Brown & Benchmark, Madison Wi., 1996.

²⁰ Cfr. L. Bickman, P. J. Lavrakas, S. K. Green, N. North-Walker, J. Edwards, S. Barkowski, S. Shane-Dubow, *Citizen Crime Reporting Projects. National Evaluation Program. Summary Report*, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington D. C., 1976; R. S. Clark, *Police and the Community – An Analytical Perspective*, cit., pp. 240-259.

²¹ Cfr. R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., p. 64. V. anche A. J. Lurigio, D. P. Rosenbaum, *Evaluation Research in Community Crime Prevention: A Critical Look at the Field*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986, e soprattutto T. Hope, *Community Crime Prevention*, in M. Tonry, D. P. Farrington, a cura di, *Building a Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention*, Crime and Justice, vol. 19, The University of Chicago Press, Chicago

imprenditori della comunità sulle misure e i comportamenti che possono essere adottati per evitare o diminuire la possibilità di rimanere vittima di reati, e quindi nella realizzazione di strategie personali e situazionali, individuali e collettive, di prevenzione del crimine.

Nonostante la particolare vastità di questa topica, le più fondate e approfondite rassegne di progetti di valutazione dei programmi comunitari di prevenzione del crimine²² forniscono un quadro conoscitivo generale, da cui emergono queste considerazioni principali:

- gli interventi sull'ambiente urbano, sull'impiego dei poliziotti e sulle attività di quartiere dei cittadini costituiscono cambiamenti che hanno dimostrato di potere contribuire, in varia misura, alla prevenzione del crimine nelle comunità;
- indipendentemente dalle diverse circostanze esistenti e dalle differenti attività implementate, il fattore di maggiore influenza nella prevenzione del crimine è apparso, tuttavia, il miglioramento delle relazioni tra cittadinanza e polizia, e la realizzazione di attività in compartecipazione;
- le esperienze di prevenzione del crimine non sono mai state realizzate e valutate, pertanto, nei quartieri più problematici, in particolare dove esiste una forte minoranza e/o una popolazione disagiata, nei cui confronti è più difficile, in termini di tempo, denaro e opportunità, l'attivazione di programmi di prevenzione del crimine;
- la prevenzione del crimine che è stata sperimentata non è risultata in grado, quindi, di fare altro da quanto sopra indicato, rispetto al raggiungimento dei suoi ben più ambiziosi obiettivi dichiarati.

and London, 1995, per i contenuti generali, e non solo poliziali, della prevenzione criminale comunitaria.

²² Cfr. A. J. Lurigio, D. P. Rosenbaum, *Evaluation Research in Community Crime Prevention: A Critical Look at the Field*, cit.; R. K. Yin, *Community Crime Prevention. A Synthesis of Eleven Evaluations*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.

3.3. Unità locali anticrimine

Le unità locali anticrimine²³ rappresentano squadre permanenti di poliziotti, che impiegano un approccio decentrato e reattivo ai problemi di criminalità di una particolare area geografica. Il loro scopo è di provvedere prontamente e contingentemente alla risoluzione delle crisi originate da specifici problemi criminali, e così di migliorare la qualità dei servizi poliziali alla comunità locale. Le loro caratteristiche sono la stabile assegnazione geografica, l'interazione all'interno delle squadre, la discrezionalità per gli operatori di livello inferiore, la combinazione di funzioni di sorveglianza e di investigazione, la comunicazione tra polizia e comunità, l'organizzazione di consultazioni sul territorio, la partecipazione della comunità al lavoro di polizia e il rapporto tra polizia e agenzie sociali.

Le valutazioni comparate di pratiche di unità locali anticrimine²⁴ indicano risultanze genericamente positive, in particolare in tema di produzione di migliori condizioni nei quartieri attraverso la riduzione della criminalità e la qualità delle relazioni con la cittadinanza. In realtà, tali risultati appaiono fondati sulla limitata portata degli obiettivi prefissati, consistenti nella maggiore prontezza dell'intervento reattivo e nella migliore localizzazione della responsabilità per i servizi poliziali. Inoltre, proprio a proposito del decentramento sotteso a questa strategia, risulta emergere che il reale trasferimento dell'autorità, a causa della minaccia rappresentata all'autonomia dei dirigenti di polizia, non sopravvive quanto la mera dislocazione sul territorio.

²³ Cfr. R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., p. 67, e, anche, M. A. Wycoff, W. G. Skogan, *Community Policing in Madison – An Analysis of Implementation and Impact*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994, pp. 76-81, e D. L. Carter, *Methods and Measures*, cit., pp. 183 s., sull'esperienza di Madison (Wisconsin). V. pure E. Nordholt, R. Straver, *The Changing Police*, in M. Punch, a cura di, *Control in the Police Organization*, MIT Press, Cambridge Ma., 1983, pp. 44 s., e J.-P. Brodeur, *Tailor-Made Policing – A Conceptual Investigation*, in J.-P. Brodeur, a cura di, *How to Recognize Good Policing – Problems and Issues*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., Sage, Thousand Oaks Ca., 1998, pp. 32-35.

²⁴ Cfr. L. W. Sherman, C. H. Milton, T. V. Kelly, *Team Policing – Seven Case Studies*, Police Foundation, Washington D. C., 1973.

3.4. Uffici di polizia di quartiere

Gli uffici di polizia di quartiere²⁵ sono una forma di decentralizzazione della presenza e dell'attività della polizia, nei quartieri dai confini fisici o sociali o culturali definiti, con degli specifici problemi di criminalità e in cui la polizia riceve molte richieste di intervento. Questi uffici locali di polizia diventano autonomamente responsabili per i programmi elaborati, in funzione della necessità che i loro poliziotti familiarizzino con i residenti del quartiere e collaborino alla diagnosi dei loro particolari problemi di criminalità e di qualità di vita, coinvolgendoli anche in attività volontarie di tipo diverso rivolte allo sviluppo di programmi di analisi dei problemi del quartiere.

Lo studio dell'efficacia degli uffici di polizia di quartiere²⁶ ne mostra un discreto successo nel ridurre la paura nei cittadini e nel migliorare la loro percezione del quartiere e il loro atteggiamento nei confronti della polizia. Peraltro, ne evidenzia altresì dei seri limiti nei confronti di coloro che hanno avuto rapporti diretti con questi uffici, e soprattutto in relazione agli afroamericani e ai non proprietari dell'abitazione in cui vivono.

3.5. Pattugliamento/operatore appiedato

Il pattugliamento/operatore appiedato²⁷ è configurato come l'impiego di agenti a tempo pieno non solo nel percorrere a piedi il

²⁵ Cfr. sull'esperienza di Houston (Texas) W. G. Skogan, M. A. Wycoff, *Storefront Police Offices: The Houston Field Test*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986, pp. 180-183, e anche D. L. Carter, *Methods and Measures*, cit., p. 185.

²⁶ Cfr. W. G. Skogan, M. A. Wycoff, *Storefront Police Offices: The Houston Field Test*, cit., pp. 187-197, sull'esperienza di Houston (Texas). Su tale esperienza cfr. anche L. P. Brown, M. A. Wycoff, *Policing Houston: Reducing Fear and Improving Service*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1, pp. 81-85, con la valutazione dei risultati di altre strategie implementate, specie di contatto con la popolazione e di organizzazione della comunità.

²⁷ Cfr. per la realtà statunitense R. C. Trojanowicz, *Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program: The Flint, Michigan, Project*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986, pp. 159-163, e R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. 195-228, specie 196-207, sull'esperienza di Flint (Michigan); A. M. Pate, *Experimenting with Foot Patrol: The Newark Experience*, in D. P.

proprio giro di pattuglia in una stessa zona, ma anche nell'interagire con i cittadini della comunità, identificare e analizzare i problemi, elaborare e implementare le soluzioni che utilizzano le diverse risorse della polizia e della comunità. In questo modo, la visibilità dell'agente che pattuglia a piedi la comunità non è solo finalizzata a prevenire il crimine e ad applicare la legge, bensì pure a migliorare le pubbliche relazioni con residenti e commercianti, a restituire confidenza e a ridurre la paura.

I monitoraggi di due pionieristiche esperienze di pattugliamento/operatore appiedato²⁸ hanno mostrato che l'aggiunta di una consistente presenza di pattuglie appiedate in un territorio relativamente limitato e per un periodo di tempo sufficientemente prolungato ha effetti significativi sulle percezioni dei residenti in tema di problemi di disordine, di problemi di criminalità, di probabilità di crimini, di percezione di sicurezza e sui servizi poliziali (per un progetto sono emersi anche altri risultati positivi, specie in tema di migliori relazioni tra polizia e comunità, tra polizia e altre agenzie pubbliche, tra unità di pattuglia e altre unità all'interno della poli-

Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986, pp. 140-147, H. Williams, A. M. Pate, *Returning to First Principles: Reducing the Fear of Crime in Newark*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1, pp. 55-63 (con descrizione anche di altri elementi secondari di polizia orientata alla comunità all'interno del programma) e altresì D. L. Carter, *Methods and Measures*, cit., pp. 185 s., sull'esperienza di Newark (New Jersey); D. L. Carter, *Methods and Measures*, cit., p. 184, sull'esperienza di Baltimore County (Maryland); M. J. Farrell, *The Development of the Community Patrol Officer Program: Community-Oriented Policing in the New York City Police Department*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, sull'esperienza di New York (New York); G. W. Cordner, *Foot Patrol Without Community Policing – Law and Order in Public Housing*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994, sull'esperienza di Lexington (Kentucky). Cfr. per la realtà britannica M. Weatheritt, *Community Policing: Rhetoric or Reality?*, cit., pp. 158-163.

²⁸ Cfr. R. C. Trojanowicz, *Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program: The Flint, Michigan, Project*, cit., pp. 161-177, e R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, cit., pp. 195-228, specie 214-226, sull'esperienza di Flint (Michigan); A. M. Pate, *Experimenting with Foot Patrol: The Newark Experience*, cit., pp. 140-147, e H. Williams, A. M. Pate, *Returning to First Principles: Reducing the Fear of Crime in Newark*, cit., pp. 63-66, sull'esperienza di Newark (New Jersey).

zia, e addirittura del massiccio consenso dei cittadini all'approvazione di una tassa specificamente dedicata alla prosecuzione del finanziamento del programma). Al contrario, tale intervento non ha prodotto effetto sui tassi di vittimizzazione, di denunce e di punizione di crimini.

L'indagine su un successivo esperimento²⁹ ha dimostrato che gli agenti di polizia di comunità, davanti alla possibilità di scegliere le priorità e le strategie di polizia, privilegiano le attività di applicazione della legge che hanno (e danno) tradizionalmente maggiore importanza, nonostante abbiano appreso (e condiviso) approcci di polizia di comunità e polizia dei problemi. Del resto, dimostrano maggiore attivismo nell'adempiere i compiti sui quali hanno maggiore controllo, in particolare quelli di identificazione dei problemi e di utilizzazione di altre risorse pubbliche e private esistenti. Per contro, esprimono grandi difficoltà nell'attuare le attività consistenti nell'organizzazione di gruppi di cittadini e nel coordinamento delle azioni di cittadini con la polizia.

La valutazione di un'ulteriore sperimentazione³⁰ ha evidenziato che l'implementazione additiva del servizio di pattugliamento appiedato in un quartiere popolare, dopo la positiva attuazione di una strategia tradizionale di forte contrasto dei problemi di criminalità e di disordine specialmente connessi alla droga, ha avuto successo nel mantenere il livello di ordine pubblico precedentemente raggiunto. Peraltro, tale intervento integrativo ha creato una diminuzione delle richieste di intervento alla polizia solo nel breve periodo e un miglioramento nelle relazioni tra polizia e comunità nell'area della sperimentazione solo di modesta entità.

²⁹ Cfr. D. Weisburd, J. E. McElroy, *Enacting the CPO Role: Findings from the New York City Pilot Program in Community Policing*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, sull'esperienza di New York (New York).

³⁰ Cfr. G. W. Cordner, *Foot Patrol Without Community Policing – Law and Order in Public Housing*, cit., sull'esperienza di Lexington (Kentucky).

3.6. *Polizia orientata ai cittadini/al quartiere/alla comunità*

La polizia orientata ai cittadini/al quartiere/alla comunità⁵¹ sostanzia l'inclinazione della polizia alla prevenzione del crimine e al miglioramento della qualità di vita dei cittadini di un determinato quartiere, considerati nel loro insieme come una particolare comunità. La polizia è orientata a perseguire il coinvolgimento dei cittadini e ad agire in forme aperte e decentrate di costruzione di strategie poliziali condivise e innovative.

Nel contesto statunitense, la verifica di un primo progetto di polizia orientata ai cittadini/al quartiere/alla comunità⁵² ha indicato, rispetto agli operatori, una significativa e progressiva incidenza favorevole della variabile della partecipazione al programma sulle loro attitudini positive nei confronti della comunità, indipendentemente dalle altre variabili demografiche dell'età, dell'educazione e dell'esperienza. Quanto alla paura del crimine e del disordine, inoltre, è risultato che la paura in generale è diminuita sensibilmente con il progredire dell'implementazione del programma, mentre la

⁵¹ Cfr. per la realtà statunitense L. P. Brown, M. A. Wycoff, *Policing Houston: Reducing Fear and Improving Service*, cit., pp. 72-78, e T. N. Oettmeier, L. P. Brown, *Developing a Neighbourhood-Oriented Policing Style*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, sull'esperienza di Houston (Texas); G. W. Cordner, *A Problem-Oriented Approach to Community-Oriented Policing*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 135 s. in generale, e *passim* per dettagli esemplificativi, sull'esperienza di Baltimore County (Maryland); M. A. Wycoff, W. G. Skogan, *Community Policing in Madison – An Analysis of Implementation and Impact*, cit., pp. 76-81, sull'esperienza di Madison (Wisconsin); W. G. Skogan, S. M. Hartnett, *Community Policing, Chicago Style*, Oxford University Press, Oxford N. Y., 1997, pp. 38-193, sull'esperienza di Chicago (Illinois); W. Lyons, *The Politics of Community Policing – Rearranging the Power to Punish*, cit., specie capp. 4-7 e app., sull'esperienza di Seattle (Washington); D. L. Carter, *Methods and Measures*, cit., pp. 183-185, sulle esperienze di Houston (Texas), Baltimore County (Maryland) e Madison (Wisconsin); J. H. Skolnick, D. H. Bayley, *The New Blue Line – Police Innovation In Six American Cities*, cit., sulle esperienze di Santa Ana (California), Detroit (Michigan), Houston (Texas), Denver (Colorado), Oakland (California) e Newark (New Jersey). Cfr. per la realtà britannica M. Weatheritt, *Community Policing: Rhetoric or Reality?*, cit., pp. 163-167.

⁵² Cfr. G. W. Cordner, *A Problem-Oriented Approach to Community-Oriented Policing*, cit., pp. 136-151, sull'esperienza di Baltimore County (Maryland).

paura della vittimizzazione e la soddisfazione per la polizia sono calate soprattutto durante l'attivazione degli interventi di polizia dei problemi. Riguardo al crimine, infine, fatta la premessa che non è stata utilizzata la fonte ufficiale della delittuosità e non è stata effettuata una comparazione con gruppi di controllo, sono stati rilevati comunque degli effetti di deterrenza sul crimine nei quartieri interessati dagli interventi attivati, ma pure dei fenomeni di dislocazione del crimine in altre zone limitrofe.

Il monitoraggio di un successivo programma³³ ha accertato, sul versante della polizia, che gli aspetti interni del lavoro di polizia, cioè le attitudini degli agenti nei confronti della gestione interna e delle condizioni di lavoro, sono cambiati molto più significativamente che gli aspetti esterni, ossia le attitudini del personale nei riguardi del coinvolgimento della comunità e della natura del loro ruolo. Sul versante della società, invece, i cittadini hanno espresso una riduzione della percezione della problematicità della criminalità nel proprio quartiere e una crescita della convinzione che la polizia lavori sui problemi importanti per gli abitanti del proprio quartiere, ma questo non è avvenuto per tutte le tipologie di problemi di crimine e di disordine, poiché in particolare ci sono stati risultati di segno contrario per i problemi connessi alla droga e al traffico.

L'indagine su una recente esperienza³⁴ ha rivelato anch'essa dei risultati positivi, innanzitutto sulla percezione degli operatori a proposito dell'impatto del programma sui metodi tradizionali di fare polizia e sull'autonomia della polizia. Inoltre, altrettanto positivo è stato pure il conseguimento di una grande visibilità delle attività di polizia non tradizionali rivolte alla popolazione e di una loro diretta incidenza sulla percezione favorevole rispetto alla qualità del servizio reso dalla polizia. In ciò, la visibilità della polizia nel quartiere è risultata correlata alla responsività della polizia ai problemi del quartiere, sia per proprietari che affittuari, tanto da parte di bianchi che afroamericani e ispanici, ma con percentuali e andamenti in

³³ Cfr. M. A. Wycoff, W. G. Skogan, *Community Policing in Madison – An Analysis of Implementation and Impact*, cit., pp. 81-90, sull'esperienza di Madison (Wisconsin).

³⁴ Cfr. W. G. Skogan, S. M. Hartnett, *Community Policing, Chicago Style*, cit., pp. 194-235, 237-245, sull'esperienza di Chicago (Illinois).

questi diversi gruppi sociali significativamente distanti. Del resto, importanti differenze sono state rilevate analogamente anche nella partecipazione dei cittadini delle diverse organizzazioni locali agli incontri realizzati nei quartieri in funzione del programma attivato, con insuccessi soprattutto rispetto al coinvolgimento delle organizzazioni di sostegno ai poveri e alle minoranze della comunità. Infine, per l'andamento dei problemi criminali e non criminali maggiormente avvertiti dai cittadini le diverse fonti valutative utilizzate hanno dato esiti diversi, anzi talvolta particolarmente divergenti. Nei fatti, sono state segnalate sensibili divaricazioni tra le più positive percezioni soggettive di problematicità, rischio e vittimizzazione e le non altrettanto favorevoli misurazioni oggettive di delittuosità, così come sono state accertate soprattutto tendenze e correlazioni di segno positivo anche nei distretti di controllo, e non solo nei distretti interessati dalla sperimentazione.

La valutazione comparativa più solida e approfondita, fondata sulla metodologia di ricerca empirica qualitativa in relazione alle percezioni di residenti, poliziotti e personale delle agenzie e delle organizzazioni partecipanti ai progetti innovativi di polizia orientata al quartiere³⁵, ha risposto a numerose questioni:

- traffico di stupefacenti: la convinzione generale è che i programmi contro tale problema lo hanno semplicemente spostato dal punto di vista geografico (in zone vicine), temporale (in momenti diversi della giornata) o modale (dalla strada agli interni). Addirittura, in alcuni casi è non è stato rilevato alcun effetto sul fenomeno contrastato;
- reati collegati alla droga: gli intervistati esprimono difficoltà sulla possibilità di valutare gli effetti dei programmi su tali problemi, anche per l'incapacità di stimare quali crimini sono connessi alla droga;

³⁵ Cfr. S. Sadd, R. Grinc, *Innovative Neighborhood Oriented Policing – An Evaluation of Community Policing Programs in Eight Cities*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994, sulle esperienze di Hayward (California), Houston (Texas), Louisville (Kentucky), New York (New York), Norfolk (Virginia), Portland (Oregon), Prince George's County (Maryland) e Temple (Arizona).

- paura della criminalità e nesso della paura con il crimine e il disordine: in alcuni programmi ci sono stati effetti molto positivi sulla paura, in altri conseguenze meno positive sulla paura sono risultate connesse alternativamente ad effetti altrettanto poco positivi o invece decisamente positivi sul crimine, in altri ancora gli effetti positivi sulla paura sono diminuiti nel tempo, e in altri questa riduzione della paura era significativamente più percepita dai poliziotti che dai residenti;
- relazioni tra polizia e comunità: la maggior parte dei soggetti contattati riporta un miglioramento di tali relazioni, anche nelle realtà dove sono minimi gli effetti percepiti sui problemi di droga, crimine e paura. Peraltro, per diverse persone la risposta positiva è qualificata dalla specificazione che tale miglioramento è limitato alle relazioni con determinati operatori o con specifici segmenti della comunità;
- coinvolgimento e organizzazione della comunità: molti intervistati della maggioranza delle esperienze monitorate ritengono che il coinvolgimento e l'organizzazione della comunità siano cresciuti in seguito e per effetto dei programmi attivati. Tuttavia, da un lato questo coinvolgimento prende spesso la forma esclusiva del passare informazioni alla polizia, mentre da altro lato la conoscenza e la condivisione del progetto è direttamente legata alla loro posizione nella comunità, in positivo rispetto all'appartenere ad organizzazioni o ad avere possibilità come singoli di stretti e frequenti interazioni con la polizia, in negativo alla scarsità e alla povertà delle proprie relazioni con polizia, in particolare all'esistenza di ostilità strutturate con i membri delle comunità emarginate e di minoranze;
- supporto della polizia: in sostanza i poliziotti di tutte le realtà coinvolte esprimono scarsa comprensione dei fini dei progetti e forte resistenza alla transizione implementata;
- compartecipazione multiagenziale: anche laddove il progetto è ben integrato nel dipartimento o nel settore in cui è attuato, il coinvolgimento delle altre agenzie od organizzazioni pubbliche o private della città è minimo.

Nel contesto britannico, la revisione di una significativa sperimentazione³⁶ ha riscontrato un sostanziale fallimento applicativo. Nello specifico, questo è stato ricondotto all'incapacità di vincere l'inerzia della polizia e gli interessi corporativi dei differenti gruppi coinvolti nel fare polizia di comunità, da una leggera crescita della vittimizzazione e un sensibile aumento delle plurivittimizzazioni, e dal mancato conseguimento di cambiamenti nell'orientamento dei cittadini nei confronti della polizia e della propria comunità nel periodo del progetto.

3.7. Programmi di sorveglianza di vicinato (nell'esperienza statunitense e britannica)

In chiusura alla concisa panoramica sulle esperienze di polizia di comunità, è opportuno richiamare anche i programmi di sorveglianza di vicinato (neighbourhood watch)³⁷. Apparsi nella realtà statunitense nel corso degli anni '60 e nel contesto britannico agli inizi degli anni '80³⁸, in questo lavoro rilevano per le loro diverse componenti – funzionali, strutturali, organizzative e strategiche – utili al loro inquadramento nell'approccio comunitario della polizia³⁹.

Gli elementi funzionali consistono principalmente nell'osservare il vicinato, nel contrassegnare le proprietà e nel sicurizzare le abitazioni, che insieme ad altre attività di convivenza e informazione vengono agite come singoli elementi o parti di un pacchetto com-

³⁶ Cfr. B. Irving, C. Bird, M. Hibberd, J. Willmore, *Neighbourhood Policing: The Natural History of a Police Experiment*, Police Foundation, London, 1989, sull'esperienza di London (England).

³⁷ V. G. J. Washnis, *Citizens Involvement in Crime Prevention*, Lexington Books, London, 1976; G. Laycock, N. Tilley, *Policing and Neighbourhood Watch: Strategic Issues*, Crime Detection and Prevention Series n. 60, Home Office Police Department, London, 1995.

³⁸ V. D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986, parti II, IV; T. Bennett, *Evaluating Neighbourhood Watch*, cit., pp. 9-18; M. McConville, D. Shepherd, *Watching Police, Watching Communities*, Routledge, London, 1992, pp. 1-14.

³⁹ Cfr. T. Bennett, *Evaluating Neighbourhood Watch*, cit., pp. 18-30, 69-84; McConville, D. Shepherd, *Watching Police, Watching Communities*, cit., pp. 80-114.

plativo per la prevenzione del crimine. La differenza principale è nel pattugliamento dei cittadini, poiché il vigilantismo è presente, anche se non diffusamente, nei programmi statunitensi, mentre è assolutamente assente in quelli britannici. Il meccanismo fondamentale è, comunque, nel guardare e ascoltare tutto ciò che appare strano o sospetto e, quindi, nel riferirlo alla polizia, così da migliorare il flusso informativo dai cittadini alla polizia.

Gli elementi strutturali testimoniano un'altra differenza fondamentale tra i programmi americani e quelli britannici. Nei primi la dimensione tipica è attorno a un numero di immobili di 10-30, invece nei secondi di 300-3.000 e oltre. Ciò spiega anche la differente denominazione, tra tutti quelli comunque conosciuti (quali neighbourhood watch, home watch, community watch, crime alert, block watch, block clubs, apartment watch, business watch, marine watch, sea-front watch, farm watch, radio watch and crime watch), dei rispettivi schemi più diffusi, cioè osservazione del caseggiato-isolato (block watch) tra quelli americani e osservazione del vicinato (neighbourhood watch) per quelli britannici. Ulteriore differenza tra realtà americana e britannica è nella percentuale media di partecipazione dei cittadini nei programmi attivati. Dalla media indicativa di uno ogni quindici per la prima, si arriva a quella di uno ogni sette nella seconda.

Gli elementi organizzativi vedono, innanzitutto, l'attivazione comune del pubblico e della polizia. Mentre il numero e la tipologia degli incontri sono molto variabili, è ordinaria la previsione, tra le persone coinvolte, di figure di responsabili per la gestione e la direzione delle attività programmate. Anche in relazione alla consistenza delle diverse attività di promozione e diffusione dei contenuti dei programmi, il finanziamento degli schemi è frequentemente ripartito tra polizia e cittadini. La relativa contribuzione delle due componenti varia considerevolmente, e spesso le persone partecipanti al programma organizzano appositamente attività di intrattenimento e divertimento per raccogliere i fondi necessari.

Gli elementi strategici consentono di individuare nella sorveglianza del vicinato due anime strategiche. La prima colloca questi programmi nella prospettiva della riforma della polizia, per cercare di stabilire una relazione più stretta tra la polizia e la comunità locale che questa serve, ovvero nel movimento della polizia orientata al-

la comunità o polizia comunitaria. La seconda pone questi programmi nell'orizzonte del perseguimento della prevenzione della criminalità con lo sfruttamento delle risorse della comunità, ovvero nel movimento della prevenzione criminale comunitaria.

4. *Critica*

La produzione scientifica e divulgativa sulla polizia di comunità è veramente imponente. La sua estensione e la sua varietà risentono certamente del fatto che questa strategia si ispira al comunitarismo (communitarianism, communitarian movement), pensiero forte e diffuso nella cultura del XX secolo, in particolare nel mondo anglosassone. Tuttavia, la ragione più importante di questa intensa fioritura di materiali, ancora molto attiva dopo decenni dalla comparsa, risiede piuttosto nella sua fisionomia di modello riformistico aperto, elastico, composito, dentro cui sono state fatte rientrare addirittura le stesse strategie della polizia dei problemi (problem-oriented/problem-solving policing), declinata come tattica della risoluzione dei problemi, e della polizia dell'ordine (law and order/zero tolerance policing), intesa come forma di polizia al servizio del quartiere.

4.1. *Giustificazione della riforma*

Alla ricerca delle spiegazioni empiriche della riforma comunitaria, si è scoperto di recente che nel contesto statunitense le uniche due variabili che influenzano l'adozione della strategia innovativa da parte delle organizzazioni poliziali sono i finanziamenti federali destinati alla diffusione delle iniziative comunitarie e gli organismi governativi caratterizzati dallo stile collegiale-manageriale con elezione non partitica, mentre sono risultati statisticamente irrilevanti gli altri fattori interni o ambientali, come le risorse del personale, la posizione socioeconomica della città e i meccanismi partecipativi per la popolazione⁴⁰.

⁴⁰ Cfr. N. He, J. Zhao, N. P. Lovrich, *Community Policing: A Preliminary Assessment of Environmental Impact with Panel Data on Program Implementation in U.S. Cities*, in *Crime and Delinquency*, 2005, vol. 51, n. 3.

Forse questa indagine empirica potrebbe già fornire una ragione sufficiente per non andare oltre, nella vana aspirazione a un fondamento non opportunistico per il presente modello. Proseguendo tuttavia nell'esplorazione delle ragioni teoriche della strategia comunitaria, si viene a riscontrare che la giustificazione della polizia riformata è fatta derivare da una duplice fonte, una orientata alle modalità e un'altra agli scopi dell'attività espletata. La prima fonte, di natura procedimentale, situa la legittimazione sulla forma di democrazia diretta riferita alla volontà della comunità. La seconda fonte, di matrice teleologica, colloca la giustificazione nel fine di produrre o facilitare l'ordine nella comunità.

Queste due fonti, in concreto, sono declinate come un unico fondamento, che consiste nel richiamo alla presa in carico degli stati d'animo e delle abitudini nel quotidiano dell'opinione pubblica. Infatti, se è vero che la forza della missione della lotta al crimine è così irresistibile da costringere anche la strategia comunitaria a legittimarsi almeno in parte sul piano del suo impatto sul crimine⁴¹, è ancora più vero che, a prescindere dai benefici sul controllo del crimine, la polizia di comunità costruisce la sua giustificazione nella liberazione della comunità dalla paura del crimine e dal senso del disordine, che impediscono ai suoi membri di godere legittimamente delle libertà individuali e degli spazi pubblici⁴². La fondazione soggettivistica della legittimazione della polizia rappresenta certamente un tratto indiscusso della retorica della riforma comunitaria, che solleva peraltro importanti questioni teoriche e applicative⁴³.

Innanzitutto, i concetti di paura e di disagio non vengono indagati e spiegati nelle loro diverse dimensioni cognitive, comportamentali, emozionali e attitudinali⁴⁴. Inoltre, la paura viene comunque utilizzata come un indice per la valutazione della politica poliziale, nonostante ciò sia smentito, per un verso, dalla complessa re-

⁴¹ Cfr. C. B. Klockars, *The Idea of Police*, Sage, London, 1985, pp. 112 s.

⁴² Cfr. G. L. Kelling, *Acquiring a Taste for Order: The Community and Police*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1, pp. 92-94.

⁴³ Cfr. S. D. Mastrofski, *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 62-64.

⁴⁴ V. in argomento T. Hope, R. Sparks, a cura di, *Crime, Risk and Insecurity – Law and Order in Everyday Life and Political Discourse*, Routledge, London, 2000.

lazione, riscontrata empiricamente anche da sostenitori di questa strategia, tra i contatti con il crimine, in particolare le esperienze di vittimizzazione, e gli atteggiamenti e i comportamenti delle persone, in generale⁴⁵, così come sia stato dimostrato, per altro verso, che il miglioramento della percezione dei cittadini sulla sicurezza e sulla paura al di fuori della sfera del proprio quartiere è connessa a variabili diverse dall'effettività e dalla qualità del servizio di polizia⁴⁶.

Concretamente, conosciamo veramente poco della funzionalità e disfunzionalità della paura del crimine e del disordine, quindi ancora meno se i programmi di riduzione di tale paura con un approccio collettivo e generalizzato producono effetti favorevoli o dannosi, ovvero se sono ininfluenti rispetto a qualsiasi indicatore attendibile di qualità della vita. Infatti, tra i medesimi fautori di tale modello è stato accertato che la relazione causale tra l'implementazione della strategia comunitaria e la riduzione della paura vissuta è sensibile alle variabili relative alla percezione delle inciviltà e all'interessamento alla qualità di vita, mentre è indifferente ai fattori di vulnerabilità alla vittimizzazione⁴⁷.

Certamente, questo spostamento del baricentro giustificativo della polizia ha significato anche la tendenza a privilegiare, per la valutazione delle prestazioni poliziali, gli indicatori soggettivi sui parametri oggettivi⁴⁸. Il prodotto di questo orientamento è stato quello di frequenti rappresentazioni tanto positive e incoraggianti quanto incomplete e distorte, il cui vantaggio in termini di semplicità e di comunicabilità ha fatto perdere di vista il limite dato dalla loro parzialità ed equivocità rispetto alle raffigurazioni più complete, che si possono in concreto elaborare con le metodiche empiriche disponi-

⁴⁵ Così W. G. Skogan, *The Impact of Victimization on Fear*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1, pp. 143-152, sul punto 151.

⁴⁶ Cfr. A. S. Dietz, *Evaluating community policing: quality police service and fear of crime*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 1, in particolare pp. 95-98.

⁴⁷ Cfr. S. Roh, W. M. Oliver, *Effects of community policing upon fear of crime – Understanding the casual linkage*, in *Policing*, 2005, vol. 28, n. 4.

⁴⁸ V., ad esempio, R. C. Trojanowicz, *Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program: The Flint, Michigan, Project*, cit.; A. M. Pate, *Experimenting with Foot Patrol: The Newark Experience*, cit.

bili⁴⁹. In questo senso, è discutibile che la polizia chieda ai cittadini dei sacrifici individuali per la propria sicurezza soggettiva, così come sono insiti nei programmi di polizia di comunità, senza indicare in modo trasparente i limiti e i rischi di tali iniziative. È in tale direzione che Stephen D. Mastrofski sostiene che, sebbene il governo abbia sempre agito per influenzare le percezioni e le aspettative dei governati, ciò che si impone ora, davanti a quella che cinicamente si potrebbe definire un'era dominata dalla politica poliziale dello "star bene", è di creare le condizioni di conoscenza che consentano alla popolazione di distinguere tra le azioni concrete e gli effetti simbolici sulla sicurezza di tutti:

A cynic might suggest that it merely exemplified an era of "feel-good" politics. But governments have always been in the business of shaping the perceptions, expectations, and feelings of the governed – for both good and ill –. What is called for here is a balance that allows the public to distinguish a government's success in persuading people that their communities are safer from actually producing those conditions⁵⁰.

4.2. Concezione del diritto

Con la sua legittimazione di tipo subiettivo e informale, la polizia di comunità minaccia o addirittura lede i principi di legalità e di giustizia dello stato sociale di diritto. Si acuisce la crescente tendenza alla competizione tra polizia pubblica e privata nella soddisfazione di interessi particolari, si indebolisce la tutela delle minoranze diverse o indesiderate dalla maggioranza, si enfatizza il vigilantismo civico e l'intolleranza culturale come espressione di identità collettiva⁵¹. Secondo la penetrante ricostruzione di Mollie Weatheritt, la

⁴⁹ Cfr., per tutti, D. H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford University Press, New York, 1994, pp. 94-96, 98-101.

⁵⁰ S. D. Mastrofski, *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, cit., pp. 63 s.

⁵¹ Cfr. D. H. Bayley, *Community Policing: A Report from the Devil's Advocate*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 231-234.

dottrina comunitaria enfatizza il ruolo proattivo della polizia a scapito dell'esplicitazione dei limiti giuridici e pratici dell'azione poliziale, il cui scopo può risultare così potenzialmente illimitato:

Theories of community policing typically emphasize the proactive role of the police but they do not have much to say about what the practical and constitutional limits to police action should be. The more thoroughgoing versions of community policing define the scope of that action as potentially limitless⁵².

L'applicazione dell'ideologia comunitaria alla strategia poliziale fa sorgere, infatti, un grave conflitto sul piano della legalità⁵³, poiché la polizia rappresenta un'istituzione costitutivamente fondata e funzionalmente connessa all'ideologia legalitaria, mentre il comunitarismo presenta come principi essenziali la decentralizzazione, l'informalizzazione e la flessibilizzazione delle regole e delle decisioni. Nella polizia di comunità, l'applicazione della legge non avviene in modo imparziale e controllato, ma è affidata a una discrezionalità priva di criteri e di garanzie. Senza l'attivazione di processi di democrazia nazionale e locale, capaci di assicurare forme di trasparenza e di revisione delle decisioni, il governo della sicurezza è lasciato all'arbitrio della polizia, che può selezionare le priorità e discriminare gli obiettivi per le proprie azioni, curandosi soprattutto di assecondare o non contrariare le norme informali costruite dalle componenti più influenti della comunità⁵⁴.

La strategia di comunità esaspera, così, l'orientamento sempre più diffuso verso una polizia diseguale. L'implementazione dei pr-

⁵² M. Weatheritt, *Community Policing: Rhetoric or Reality?*, cit., p. 174.

⁵³ Cfr. S. D. Mastrofski, J. R. Greene, *Community Policing and the Rule of Law*, in D. Weisburd, C. Uchida, L. Green, a cura di, *Police Innovation and Control of the Police – Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York, 1993.

⁵⁴ Cfr. D. J. Smith, *The Police and the Idea of Community*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987, pp. 64-66; W. F. McDonald, *Law Enforcement Innovation and the Rule of Law: Comparative and Historical Perspectives*, in D. Weisburd, C. Uchida, L. Green, a cura di, *Police Innovation and Control of the Police – Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York, 1993, pp. 156-160.

grammi di prevenzione del crimine da parte della polizia pubblica avviene nelle sole comunità etnicamente omogenee, economicamente benestanti e socialmente acculturate⁵⁵, mentre la diffusione massiccia di servizi di sicurezza da parte di imprese specializzate riguarda solo i singoli e le organizzazioni private e pubbliche che se li possono permettere⁵⁶. In questo modo, le diseguaglianze nella struttura sociale diventano decisive nel determinare la politica poliziale, che accomuna sempre più polizia pubblica (comunitaria) e sicurezza privata (elitaria).

La prevenzione partenariale agita dalla polizia di comunità è fondata, soprattutto, sull'invito rivolto ai cittadini a sorvegliare in modo continuo il proprio spazio di vita e a riferire con tempestività quanto di rilevante al proprio operatore di comunità. In concreto, ciò favorisce, ben oltre lo spirito civico espresso dal patto sociale e dall'ordinamento giuridico, il vigilantismo dilettesco e l'ossessione delatoria di quanti interpretano alla lettera il messaggio della polizia⁵⁷, ma altresì fomenta, pure in coloro che erano culturalmente più aperti, la degenerazione identitaria contro le differenze e le minoranze, riferite a scelte nel campo del divertimento, della sessualità, della religione, della politica e così via.

4.3. *Idea di comunità (per la polizia)*

L'idea di comunità al centro del discorso sulla riforma poliziale pare mutata nel tempo, dagli anni '60 del secolo scorso sino ai gior-

⁵⁵ Cfr. D. P. Rosenbaum, *The Theory and Research Behind Neighborhood Watch: Is It a Sound Fear- and Crime-Reduction Strategy?*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1, pp. 114-116.

⁵⁶ Cfr. T. Hope, *Inequality and the clubbing of private security*, in T. Hope, R. Sparks, a cura di, *Crime, Risk and Insecurity – Law and Order in Everyday Life and Political Discourse*, Routledge, London, 2000.

⁵⁷ Cfr., in argomento, G. T. Marx, D. Archer, *Citizen Involvement in the Law Enforcement Process: The Case of Community Police Patrols*, in *American Behavioral Scientist*, 1971, vol. 15, n. 1; K. Williams, *'Caught Between a Rock and a Hard Place': Police Experiences with the Legitimacy of Street Watch Partnerships*, in *Howard Journal*, 2005, vol. 44, n. 5, in cui si mette in evidenza che questa particolare forma di cittadinanza attiva minaccia di compromettere anche la legittimazione stessa dell'istituzione poliziale. Cfr., più diffusamente, R. Abrahams, *Vigilant Citizens – Vigilantism and the State*, Polity Press, Cambridge, 1998.

ni nostri. Nel primo periodo della polizia di comunità, definito come keynesiano o welfarista, la comunità è stata la dimensione locale delle forme statali e sociali di intervento. Il legame tra polizia e comunità estendeva i ruoli di protezione e i servizi di assistenza. Lo schema della professionalità poneva la popolazione in un rapporto di dipendenza o di clientela. Nel periodo recente del comunitarismo poliziale, definito come post-keynesiano o neo-liberale, la comunità è diventata l'immagine simbolica della conoscenza delle condizioni locali. Il luogo privilegiato dove risolvere in modo diretto i problemi collettivi che non possono essere lasciati agli sforzi individuali è declinato come privato invece che statale o pubblico, volontario in luogo di imposto, cooperativo al posto che gerarchico. La relazione tra polizia e comunità, una volta questa sia adeguatamente preparata e guidata, viene assumendo la forma del partenariato e della condivisione della sorveglianza e delle informazioni⁵⁸.

In realtà, l'applicazione della nozione di comunità alla strategia di polizia fa sorgere dei problemi importanti, che secondo David J. Smith spiegano gli scarsi risultati della polizia comunitaria, ma nello stesso tempo la giustificano come una comoda soluzione per evitare le questioni critiche che intervengono quando si cerca di formulare una seria politica di polizia:

It is not too difficult to see that problems of a fundamental nature arise when the idea of community is applied to policing, and that these underlying problems account for the poor results from the community policing approach. In fact, the use of the term 'community policing' is often a way of ducking the difficult questions that inevitably intervene as we struggle towards formulating coherent policing policies [...]»⁵⁹.

In effetti, nei confronti di una polizia che serve propriamente tutta la collettività non avrebbe neanche senso evocare l'idea di comunità, anzi in una tale realtà forse non avrebbe addirittura ragione

⁵⁸ Cfr. P. O'Malley, D. Palmer, *Post-Keynesian Policing*, in *Economy and Society*, 1996, vol. 25, n. 2.

⁵⁹ D. J. Smith, *The Police and the Idea of Community*, cit., p. 61.

di esistere la stessa polizia, come sostiene provocatoriamente Jim P. A. Waddington quando definisce la polizia comunitaria un ossimoro:

In a literal sense, “community policing” is an oxymoron, for if the police could serve the whole community there would be little point in having a police at all⁶⁰.

Il paradosso dell’integrazione della filosofia comunitaria in una società liberale, democratica e legalitaria, è all’origine delle ambiguità concettuali dell’idea di comunità all’interno di una strategia di polizia⁶¹.

La costruzione teorica della polizia di comunità non chiarisce, anzitutto, a quale tipo di comunità si faccia riferimento. È possibile distinguere, in astratto:

- una comunità di territorio, come un insieme di persone che hanno in comune la residenza in una determinata area geografica identificabile in termini di strada, caseggiato, quartiere, paese, città, regione, nazione e così via;
- una comunità di interessi, come un complesso di persone che condividono l’occupazione lavorativa, l’appartenenza etnica, i passatempi di svago, le scelte sessuali o altro;
- e una comunità di attaccamento, come un gruppo di persone che hanno un senso o uno spirito collettivo fondato sull’interazione e l’identità sociale.

Naturalmente, la precisazione della comunità di elezione per la progettazione della strategia poliziale è di grande rilievo nel determinare le caratteristiche materiali e percettive, come pure nell’orientare le finalità e le modalità di intervento al centro della pianifica-

⁶⁰ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, UCL, London, 1999, p. 223.

⁶¹ Cfr. W. F. McDonald, *Law Enforcement Innovation and the Rule of Law: Comparative and Historical Perspectives*, cit., con un’analisi attenta alle intersezioni tra le topiche del liberalismo, della legalità e della democrazia, dalla società moderna a quella contemporanea, e alle ricadute sul comunitarismo nella riforma poliziale. Cfr. anche M. E. Correia, *The conceptual ambiguity of community in community policing – Filtering the muddy waters*, in *Policing*, 2000, vol. 23, n. 2, per un approccio possibilista verso il bilanciamento dei valori del comunitarismo con il liberalismo, per la precisazione dei concetti della polizia comunitaria nella società contemporanea.

zione⁶². Il disinteresse del comunitarismo per la definizione del concetto di comunità sul quale viene costruito preserva la particolare attrattiva dell'idea comunitaria, ovvero la possibilità di saltare opportunisticamente da una concezione all'altra di comunità, o addirittura di aggirare il bisogno stesso di definire la comunità. L'idea del comunitarismo poliziale evoca, con la sintesi semantica della numerosità dei membri nell'unità della comunità, l'esistenza del consenso sul contenuto della politica poliziale. Nei fatti, soltanto nella società autoritaria di uno stato centralista può esistere questo consenso, mentre nella realtà contemporanea la politica e l'azione di polizia significano esplicitamente affrontare conflitti. In particolare, l'azione della polizia all'interno della società interessa i differenti gruppi sociali in modi estremamente diversi, così che la natura antagonista e coercitiva della polizia caratterizza maggiormente l'interazione con alcuni gruppi più deboli e minoritari nella comunità⁶³. In altre parole, per la polizia non c'è un pubblico, ma ci sono concretamente più pubblici, ovvero non c'è una comunità, ma ci sono sicuramente più comunità, cosicché il successo degli sforzi comunitari della polizia può fondarsi solo sulla consistenza del capitale sociale dentro e tra i soggetti coinvolti, ovvero la popolazione, le organizzazioni private e pubbliche, e la polizia⁶⁴, sul sostegno ai gruppi dominanti nella comunità, come i bianchi sugli immigrati, dei proprietari immobiliari sui semplici locatari, degli esercenti attività commerciali sui tanti clienti estranei, anche laddove questi gruppi egemoni rappresentano solo delle minoranze attive della popolazione⁶⁵. Nulla di nuovo sotto questo cielo, si tratta della funzione della polizia sin dalla modernità, tuttavia occorre dedurne che il comunitarismo non propone

⁶² Cfr. P. Willmott, *Introduction*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987, p. 2.

⁶³ Cfr., per tutti, P. Southgate, P. Ekblom, *Police-Public Encounters*, Home Office Research Study, No. 90, HMSO, London, 1986; J. Mooney, J. Young, *Social Exclusion and Criminal Justice: Ethnic Minorities and Stop and Search in North London*, Centre for Criminology, Middlesex University, London, 1999.

⁶⁴ Cfr. N. W. Pino, *Community policing and social capital*, in *Policing*, 2001, vol. 24, n. 2.

⁶⁵ Cfr. R. M. Bohm, K. M. Reynolds, S. T. Holmes, *Perceptions of neighborhood problems and their solutions: implications for community policing*, in *Policing*, 2000, vol. 23, n. 4.

un nuovo modello di soluzione dei conflitti sociali, ma piuttosto una strategia strumentale alla mobilitazione del supporto della componente sociale rispettabile e funzionale, per vecchie politiche poliziali di legge e ordine nei confronti dei gruppi sociali diversimarginali⁶⁶. Le osservazioni di Mollie Weatheritt indicano che anche le diverse figure ammesse dalla polizia a lavorare all'interno di organismi di cooperazione si sono dimostrate ben consapevoli dell'oggetto conflittuale della regolazione poliziale e dei poteri autoritativi attribuiti alla polizia per la soluzione dei conflitti sociali, con la conseguenza che la polizia ha finito per dominare tali organismi e per far prevalere la sua visione dei problemi, che con quei moduli partecipativi sarebbero dovuti essere affrontati in modo più aperto e condiviso:

Many individuals, groups, and agencies with whom the police seek to work in cooperative forums of various kinds are all too well aware that policing is about conflict regulation and that the police are given coercive powers to resolve those conflicts (at least in short term). They know that it gives the police the upper hand in encounters and they feel that because the police are accustomed to taking charge where it matters, they will come to dominate in forums designed for dialogue and for planning joint action on a broader front. [...] They are concerned that the police view of problems will prevail⁶⁷.

Infatti, la polizia di comunità non considera i fattori e le dinamiche che sostengono o erodono il senso di appartenenza comunitaria, così come nemmeno i processi conflittuali e problematici che caratterizzano la vita comunitaria. In particolare, rimangono oscure le modalità con cui si intende dare espressione e composizione ai conflitti presenti dentro o tra i gruppi di una o più comunità. Ancora, risulta trascurato che la partecipazione nella comunità locale gioca solo una piccola parte nella vita delle persone e non può fare nulla sulla condizione di debolezza o di povertà di suoi membri. Insomma, se la polizia di comunità è declinata come mera consultazione

⁶⁶ Cfr. J. B. L. Chan, *Policing Youth in "Ethnic" Communities: Is Community Policing the Answer?*, in R. White, C. Alder, a cura di, *The Police and Young People in Australia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

⁶⁷ M. Weatheritt, *Community Policing: Rhetoric or Reality?*, cit., p. 173 s.

senza capacità di influenza è insignificante, mentre se è intesa come reale trasferimento di potere può condurre alla confusione, al ritardo, all'inazione o al cinismo⁶⁸.

Il riformismo poliziale comunitario può essere colto come una strategia drammaturgica che mette in scena, attraverso delle specifiche pratiche di controllo delle informazioni e di manipolazione dei simboli⁶⁹, la ricostruzione dell'integrità e la reintegrazione della moralità della comunità. La riduzione della percezione della paura e il controllo sulla rappresentazione della criminalità che affligge i cittadini vengono sceneggiati insieme all'aumento dell'efficienza della polizia e alla mobilitazione delle agenzie locali per il benessere e l'ordine della collettività⁷⁰. Il messaggio promosso dal protagonismo dell'idea di comunità diventa funzionale, quindi, all'affermazione dell'esistenza di una diffusa preoccupazione collettiva per la qualità della vita nelle diverse comunità, di natura trasversale ai loro confini etnici o sociali, e di un bisogno ampiamente condiviso di ordine in ciascuna comunità, da mantenere o restaurare⁷¹. In realtà, questo ordine è un qualcosa di difficile da afferrare, il cui contenuto generale e astratto non è definito chiaramente dalla legge e la cui versione concreta dipende variamente dal luogo, dal tempo, dalle persone e dalle tradizioni, cosicché il fondamento evocato dalla polizia diventa il concetto di volontà politica della comunità⁷². Con ciò sorgono, tuttavia, diverse difficoltà applicative e strategiche⁷³.

⁶⁸ Cfr. D. J. Smith, *The Police and the Idea of Community*, cit., pp. 54 s.

⁶⁹ Cfr. P. K. Manning, *Police Work – The Social Organization of Policing*, Waveland Press, Prospect Heights Ill., 1977.

⁷⁰ Cfr. P. K. Manning, *Community Policing As a Drama of Control*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 44 s.

⁷¹ Cfr., per tutti, J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, in *Atlantic Monthly*, 1982, vol. 127, n. 3; G. L. Kelling, *Acquiring a Taste for Order: The Community and Police*, cit.; G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, Touchstone Book, Simon & Schuster, New York, 1996.

⁷² Cfr. soprattutto G. L. Kelling, *Acquiring a Taste for Order: The Community and Police*, cit., pp. 94-101.

⁷³ Cfr. S. D. Mastrofski, *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, cit., pp. 48-53.

Innanzitutto, al di fuori delle tradizionali società elementari o egualitarie, che possiedono un alto grado di omogeneità morale e di attaccamento collettivo, il senso di comunità e la condivisione del concetto di ordine è di frequente più problematico, perché del tutto inesistente o comunque molto differente da quello delle aree più sicure e protette, proprio nelle aree più popolari e degradate, che tra l'altro soffrono anche di maggiori fenomeni di criminalità e insicurezza. Peraltro, pure nelle comunità omogenee o compatte, che presentano un forte sistema di norme e di controllo sociale informale, questo può riflettere, comunque, non un consenso spontaneo o empatico, ma una dominazione politica e culturale di un gruppo su altri non altrettanto organizzati, come accade nelle contemporanee realtà complesse ed emarginanti⁷⁴.

Il comunitarismo non affronta, poi, la questione di come intervenire sul controllo sociale informale attraverso la politica poliziale, anche perché né le forme tipiche dei programmi di prevenzione comunitaria del crimine e del disordine, come la sorveglianza e la segnalazione delle situazioni sospette, né i contenuti ordinari dei programmi di polizia orientata alla comunità, come la consultazione della comunità per l'individuazione e la soluzione dei problemi, possono essere considerate delle figure o delle pratiche di controllo sociale informale⁷⁵. Sono le considerazioni di Trevor Bennett a chiarire che le attività di tali organismi, lungi dal rassicurare contro la paura del crimine e condurre a un maggiore controllo sociale informale, possono generare invece una maggiore ansietà e una minore percezione di coesione sociale:

The are further problems which concern the extent to which holding formal meetings may constitute informal social control. It has been argued that evidence from research into group dynamics does not support the view that such meetings will lead to greater informal social control. [...] It

⁷⁴ Cfr. C. D. Robinson, R. Scaglion, M. J. Olivero, *Police in Contradiction – The Evolution of the Police Function in Society*, Greenwood Press, Westport Ct., 1994, pp. 150 s.

⁷⁵ Cfr. M. Weatheritt, *Community Policing Now*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987, pp. 16-19; T. Bennett, *Evaluating Neighbourhood Watch*, cit., pp. 32 s.

is probably unsound to believe that social interaction at NW [Neighbourhood Watch] meetings can reassure citizens that something can be done to affect crime. [...] Such meetings can heighten anxiety, reduce efficacy and feelings of social cohesion⁷⁶.

Con la rivendicazione di servire e proteggere le regole della comunità, inoltre, la polizia deve assicurarsi il consenso necessario affinché questa strategia non sia svelata come soltanto retorica. Carl B. Klockars colloca la tendenza comunitaria del riformismo poliziale nella lunga tradizione retorica di mistificazione e di legittimazione della coercizione sulla società, secondo la distribuzione imposta dalla polizia:

[...] The modern movement toward what is currently called “community policing” is best understood as the latest in a fairly long tradition of circumlocutions whose purpose is to conceal, mystify, and legitimate police distribution of non-negotiable coercive force⁷⁷.

Nel perseguire questo obiettivo, non può certo fare rispettare in modo rigoroso le norme formali e informali da parte di trasgressori che sono anche suoi importanti sostenitori, così come non può nemmeno tutelare in modo eguale i diritti individuali e collettivi di quanti le sono avversari o soltanto indifferenti, in quanto appartengono a gruppi nei quali essa è meno o affatto inserita e dei quali ha una conoscenza scarsa o stereotipata⁷⁸. Anche le istituzioni sociali intermedie, che sono alla base del sistema informale di controllo sociale della comunità di cui si fa promotore la polizia, vale a dire le chiese, le organizzazioni culturali, le categorie professionali, ma ancora di più le associazioni di cittadini, i comitati di quartiere o i gruppi civici già esistenti o da attivare nella zona, appaiono grandemente influenzate, del resto, dalla distribuzione di ruolo, potere e ricchezza nel loro universo. Queste istituzioni presentano una partecipazio-

⁷⁶ T. Bennett, *Evaluating Neighbourhood Watch*, cit., p. 32 s.

⁷⁷ C. B. Klockars, *The Rhetoric of Community Policing*, cit., p. 240.

⁷⁸ Cfr. W. G. Skogan, *The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents – A Cross-Site Analysis*, cit., pp. 178 s.

ne che, anche laddove di carattere volontario, è contraddistinta da bianchi, di posizione socioeconomica elevata, con l'abitazione monofamiliare di proprietà e col domicilio in quel luogo da diversi anni⁷⁹. Le percezioni dei loro membri, quindi, non risultano in alcun modo rappresentative delle percezioni dell'insieme di quanti vivono nella comunità⁸⁰.

Nonostante questi rilievi, tuttavia, la polizia può sempre ricorrere alle necessità poste dalla tutela dell'ordine sociale e della sicurezza pubblica per giustificare la propria azione. Si tratta di un tradizionale argomento che, senza essere fondato in un corretto e trasparente processo democratico che consenta l'espressione della volontà di tutta la popolazione, si traduce in concreto in alcune direzioni ben precise⁸¹: fare campagne di informazione e persuasione presso i gruppi influenti di cittadini, attorno ai vantaggi offerti alla comunità dai programmi sponsorizzati dalla polizia; canalizzare le percezioni e le attività dei cittadini e dei gruppi, in un contesto di senso favorevole alle esigenze della polizia; ignorare la realtà e gli argomenti di gruppi sociali diversi, addirittura in modo da legittimare la sorveglianza e la repressione nei confronti delle espressioni di appartenenza comunitaria definite devianti⁸².

⁷⁹ Cfr. D. P. Rosenbaum, *The Theory and Research Behind Neighborhood Watch: Is It a Sound Fear- and Crime-Reduction Strategy?*, cit., pp. 114-116.

⁸⁰ Cfr. N. G. Fielding, *Community Policing*, cit., p. 14. Cfr., più diffusamente, R. C. Rich, *Neighborhood-Based Participation in the Planning Process – Promise and Reality*, in R. B. Taylor, a cura di, *Urban Neighborhoods – Research and Policy*, Praeger, New York, 1986.

⁸¹ Cfr. B. Lindsay, D. McGillis, *Citywide Community Crime Prevention – An Assessment of the Seattle Program*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986; A. L. Schneider, *Neighborhood-Based Antiburglary Strategies. An Analysis of Public and Private Benefits from the Portland Program*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986; F. J. Jr. Fowler, T. W. Mangione, *A Three-Pronged Effort to Reduce Crime and Fear of Crime – The Hartford Experiment*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986; D. P. Rosenbaum, D. A. Lewis, J. A. Grant, *Neighborhood-Based Crime Prevention – Assessing the Efficacy of Community Organizing in Chicago*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.

⁸² Così S. D. Mastrofski, *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, cit., p. 52.

4.4. Ruolo della polizia (nella comunità)

Mediante la vaghezza e l'ambiguità dell'idea di comunità così come assunta dalla strategia comunitaria, la polizia aumenta complessivamente il suo potere politico, sociale e culturale. Essa incrementa le sue prerogative rispetto alle altre agenzie pubbliche, trasforma i gruppi e le organizzazioni sociali in suoi gruppi di interesse, e attua una sua massiccia penetrazione nella sfera privata della società⁸³.

La concezione della polizia comunitaria come una rivoluzione scientifica, che sarebbe divenuta oggi scienza comune⁸⁴, è stata dimostrata non solo inconsistente, secondo i parametri definitivi di paradigma o modello propri della teoria kuhniana⁸⁵, ma anche inaccettabile, perché la polizia comunitaria rappresenta un epiciclo in difesa della scienza poliziale in sé come scienza sociale, e la sua concezione come nuovo paradigma tenta di incrementare il prestigio e il dominio della strategia poliziale come soluzione dei problemi sociali⁸⁶. Sia con l'analisi teorica sull'economia politica della trasformazione della polizia sino all'epoca del comunitarismo poliziale⁸⁷, che con lo studio empirico sul cambiamento dell'importanza organizzativa delle funzioni fondamentali nell'era della polizia comunitaria⁸⁸, si è accertato che le priorità funzionali del dispositivo poliziale, vale a dire quelle del controllo del crimine, del mantenimento dell'ordine e della prestazione del soccorso, sono rimaste sostanzialmen-

⁸³ Cfr. D. H. Bayley, *Community Policing: A Report from the Devil's Advocate*, cit., pp. 228-231. Cfr. anche W. F. McDonald, *Law Enforcement Innovation and the Rule of Law: Comparative and Historical Perspectives*, cit., pp. 155 s.; S. D. Mastrofski, J. R. Greene, *Community Policing and the Rule of Law*, cit., pp. 93-98.

⁸⁴ Così W. M. Oliver, E. Bartgis, *Community policing: a conceptual framework*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 3.

⁸⁵ V. T. S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, II ed., University of Chicago Press, Chicago Ill., 1970 [ed. it. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, trad. A. Carugo, Einaudi, Torino, 1999].

⁸⁶ Cfr. A. Gowri, *Community policing is an epicycle*, in *Policing*, 2005, vol. 26, n. 4.

⁸⁷ Cfr. D. E. Barlow, M. H. Barlow, *A political economy of community policing*, 1999, in *Policing*, vol. 22, n. 4.

⁸⁸ Cfr. J. Zhao, N. P. Lovrich, T. H. Robinson, *Community policing – Is it changing the basic functions of policing? Findings from a longitudinal study of 200+ municipal police agencies*, in *Journal of Criminal Justice*, 2001, vol. 29, n. 5.

te identiche, cosicché il modello comunitario ha rappresentato in molte agenzie la difesa strategica del cuore tradizionale della polizia tradizionale. Da una suggestiva critica dei contenuti semantici della polizia comunitaria, Victor E. Kappeler e Peter B. Kraska hanno ricavato che la strategia della comunità, piuttosto che come riforma poliziale, è meglio rappresentabile come un riallineamento dei linguaggi e dei simboli della polizia ai cambiamenti della società, in particolare con l'adozione dei discorsi della comunità, della scienza e dell'impresa, che fanno assumere alla polizia il ruolo di istituzione primaria per fare convergere differenti forme di controllo sociale, concrete e simboliche, coercitive e volontarie⁸⁹:

[...] Community policing is better understood not as a reform movement, but rather as a realignment of the police institution's language and symbols to better fit changes in society. [...] What is new is the police adoption of corporate metaphors, community rhetoric, and the authority of science in expanding formal social control. [...] Through the interplay of police rhetoric, scientifically justified practice, and the appearance of democracy, policing now serves as the premier institution for converging differing forms of social control, symbolic violence, and self-deterrence⁹⁰.

Questo ruolo poliziale di identificare e risolvere in vario modo un'ampia gamma di problemi della comunità, argomenta in modo penetrante Jim P. A. Waddington, rappresenta un'aspirazione stravagante che reca il concreto pericolo che la polizia imponga la sua agenda alla collettività locale:

[...] The police role as that of social diagnostician identifying and remedying a wide range of social problems; by any standards an extravagant aspiration that contains the

⁸⁹ Per un'esplicita rivendicazione del comunitarismo civile e poliziale come il nuovo istituzionalismo nel governo sociale cfr. R. H. Turner, M. D. Wiatrowski, *Community Policing and Community Innovation: The 'New Institutionalism' in American Government*, in P. C. Kratcoski, D. Dukes, a cura di, *Issues in Community Policing*, Anderson, Cincinnati Oh., 1995.

⁹⁰ V. E. Kappeler, P. B. Kraska, *A textual critique of community policing: police adaption to high modernity*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 2, pp. 293 s.

danger that the police will impose their agenda upon local communities⁹¹.

Per consolidare le relazioni con il pubblico, la polizia di comunità persegue una strategia funzionale di consenso che si sostanzia in una radicalizzazione delle tensioni diffuse, in una contrapposizione tra gruppi sociali e in una celebrazione della popolazione perbene all'interno della comunità. Di conseguenza, viene esaltata una strategia politica di esclusione, che sovrappone il concetto di rispettabilità a quello di comunità, e viene marginalizzato un approccio sociale di intervento, in cui i problemi di convivenza sono affrontati all'interno della più ampia rete di servizi della collettività⁹².

Il comunitarismo poliziale radica la polizia in una posizione egemonica all'interno della macchina di governo della comunità, sia assumendo una forte centralità rispetto agli altri settori e servizi dell'amministrazione cittadina, sia ergendosi nella simbolica posizione di difensore dei cittadini davanti alle altre agenzie pubbliche. Si tratta, purtroppo, di una pericolosa inversione del processo storico di specializzazione proprio della modernità, in favore del ritorno a una polizia generalista o assoluta, propria di un nuovo stato di polizia locale⁹³.

Con la strategia comunitaria, la polizia penetra e condiziona i luoghi, le attività, le relazioni e, in particolare, le informazioni che alimentano l'universo della società civile, in particolare degli individui e delle popolazioni concepite come pericolose o problematiche, ritagliandosi un ruolo interventista nella vita sociale che si caratterizza per un orizzonte di reazione e di restaurazione⁹⁴. Rafforza la propria posizione istituzionale, incrementa i suoi poteri e riconoscimenti, si affranca dal concreto andamento della lotta al crimine senza mai abbandonare la forza simbolica di tale missione. Mi-

⁹¹ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, cit., pp. 220 s.

⁹² Cfr. H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill, New York, 1990, pp. 25 s.

⁹³ Cfr. P. Gordon, *Community Policing: Towards the Local Police State*, in *Critical Social Policy*, 1984, n. 10.

⁹⁴ Cfr. W. De Lint, *Keeping Open Windows – Police as Access Brokers*, in *British Journal of Criminology*, 2003, vol. 43, n. 2, pp. 387-393.

ke McConville e Dan Shepherd rilevano che la costruzione sociale del problema criminalità operata dal comunitarismo è sintonica con la posizione favorevole all'incremento dei poteri della polizia e alla configurazione di uno stato più forte:

[...] The 'crime problem' is socially constructed by the police and other state officials in ways which advance the argument of those who seek increased police powers and a 'stronger' state⁹⁵.

4.5. Attività nella comunità

La maggior parte delle attività della polizia è direttamente attivata dalle richieste di singoli cittadini. Ciò significa, per un verso, che l'azione poliziale consiste principalmente nel rispondere alle domande dalla popolazione, per quei servizi creati e indotti nel tempo dalla polizia, ma anche che, per altro verso, la maggior parte delle interazioni intraprese dal pubblico sono indirizzate a sollecitare prestazioni, mentre quelle operate dalla polizia si pongono in modo antagonista o fazioso, nel senso di sostenere una logica di contrapposizione tra cittadini perbene e soggetti marginali⁹⁶. Di conseguenza, non esiste grande spazio per il controllo del campo di azione della polizia e appare difficile programmare in modo razionale il lavoro poliziale, se non precisamente con l'orientamento delle risorse nel senso di influenzare la domanda pubblica di servizi poliziali⁹⁷. Il principio del comunitarismo, secondo il quale l'ascolto della comunità locale consente alla

⁹⁵ M. McConville, D. Shepherd, *Watching Police, Watching Communities*, cit., p. 77.

⁹⁶ Cfr., per tutti, A. J. Jr. Reiss, *The Police and the Public*, Yale University Press, New Haven Ct., 1971; P. Southgate, P. Ekblom, *Police-Public Encounters*, cit.

⁹⁷ Cfr., J. Frank, S. G. Brandl, R. C. Watkins, *The content of community policing: a comparison of the daily activities of community and "beat" officers*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 4, pp. 725 s., nella cui ricerca empirica sugli operatori di base si dimostra effettivamente una maggiore diversificazione delle attività svolte nell'ambito della polizia comunitaria rispetto alla polizia tradizionale, in particolare per l'organizzazione e la partecipazione agli incontri periodici con i membri della comunità, ma non si spiega concretamente come le richieste dei cittadini avanzate anche in tali occasioni influenzino l'azione della polizia, se non ammettendo esplicitamente che

polizia di pianificare un programma di attività costruite sul consenso, non può essere declinato efficacemente per i servizi di soluzione dei problemi che il pubblico richiede, ma soltanto per le attività di soluzione delle controversie che sono decise dalla polizia. I gruppi consultati non sono utilizzati per legittimare un piano consensuale, per la semplice ragione che non c'è alcun piano consensuale da legittimare. Con una polizia che propone a parole di fornire servizi che corrispondono a ciò che la popolazione vorrebbe fosse fatto non c'è alcun bisogno di mediare su ciò che invece possa essere fatto, poiché trionfa nei fatti una rappresentazione fittizia della volontà della comunità fondata sulla strategia comunicativa⁹⁸. Per questo, non sorprende affatto che l'idea di comunità non dica nulla sulla necessità di negoziazione delle attività antagoniste e conflittuali proprie della polizia reattiva, che restano comunque centrali nella strategia poliziale comunitaria⁹⁹.

Nella polizia di comunità convivono, allora, due anime strategiche, che si esprimono sul piano delle attività concrete: il “mantenimento aggressivo dell'ordine” e i “servizi miti alla comunità”¹⁰⁰. Peter Rawlings e Jack R. Greene convergono significativamente nell'evidenziare che i due differenti stili poliziali servono sinergicamente a sostenere la mobilitazione e il sostegno della popolazione in favore del potere e dell'autonomia della polizia:

It is not a question of the police having to make a choice between two different styles. Community policing has an important part to play in the legitimation of coercive policing, it is a mobilisation of the support of the “silent” majority around increases in the powers and autonomy of the police¹⁰¹.

l'implementazione della strategia comunitaria viene condizionata in modo decisivo dalle preferenze soggettive dei poliziotti impegnati in favore di determinate attività.

⁹⁸ Come posizione istituzionale, cfr. S. Chermak, A. Weiss, *Marketing Community Policing in the News: A Missed Opportunity?*, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 2003. Come riflessione critica, cfr. E. R. Maguire, W. Wells, *Community policing as communication reform*, in H. Giles, a cura di, *Law Enforcement, Communication and Community*, John Benjamins, Amsterdam and Philadelphia, 2002.

⁹⁹ Cfr. D. J. Smith, *The Police and the Idea of Community*, cit., pp. 61-64.

¹⁰⁰ Cfr. W. De Lint, *Keeping Open Windows – Police as Access Brokers*, cit., pp. 390-393.

¹⁰¹ P. Rawlings, “Bobbies”, “Aliens” and Subversives: *The Relationship between Community Policing and Coercive Policing*, in J. Baxter, L. Koffman, a cura

The 'velvet glove' of police-community relations programs has at once provided a way for the police to gain broad based public support, while at the same time masking the autonomy of action and decision making they exercise¹⁰².

Con il "mantenimento aggressivo dell'ordine" si allude all'applicazione proattiva di misure forti nei confronti dei comportamenti che sono ritenuti le cause prossime del disordine pubblico. I destinatari risultano, in specie, i soggetti marginali, come quelli dediti all'alcol, alla prostituzione, al piccolo spaccio e altre figure della devianza di strada. Le azioni consistono, sopra tutte, nella sorveglianza in divisa, nel controllo dei documenti, nel fermo, nell'interrogatorio o nell'arresto dei sospetti e, in generale, nell'applicazione intransigente e diffusa delle leggi sull'ordine pubblico e dei regolamenti locali sugli spazi pubblici. L'approccio del "pugno di ferro" in versione comunitaria solleva numerosi problemi applicativi e teorici¹⁰³.

La valutazione empirica dell'impatto di una strategia aggressiva ha dimostrato, innanzitutto, che questa incide sull'aumento della vittimizzazione da reato e dell'insoddisfazione verso la polizia, mentre la paura del crimine e la percezione del disordine restano estranee a tale influenza¹⁰⁴. La riflessione teorica ha evidenziato, inoltre, come in determinate circostanze l'aggressività poliziale possa addirittura disgregare i limitati meccanismi di controllo sociale informale che assicuravano comunque un certo livello di ordine e sicurezza.

La strategia dell'aggressività di polizia appare decisamente inappropriata nel trattamento di lungo periodo di molte forme di disordine sociale che affliggono i contesti urbani. Infatti, queste espressioni di problematicità sociale derivano frequentemente da tensioni

di, *Police: The Constitution and the Community*, Professional Books, Abingdon, Oxon, 1985, p. 86.

¹⁰² J. R. Greene, *Police and Community Relations – Where Have We Been and Where Are We Going?*, in R. G. Dunham, G. P. Alpert, a cura di, *Critical Issues in Policing – Contemporary Readings*, Prospect Heights, Waveland Ill., 1989, p. 355.

¹⁰³ Cfr. S. D. Mastrofski, *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, cit., pp. 53-56.

¹⁰⁴ Cfr., ad esempio, L. W. Sherman, *Policing Communities: What Works?*, in A. J. Jr. Reiss, M. Tonry, a cura di, *Communities and Crime, Crime and Justice*, vol. 8, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1986, pp. 368 s.

o conflitti di natura economica, sociale o culturale, tra gruppi diversi che vivono, lavorano o si divertono nel medesimo spazio urbano. L'azione aggressiva di tipo militare su tali situazioni può aiutare a gestire le condizioni di crisi, ma non a rafforzare il controllo sociale informale della collettività, quanto piuttosto a contribuire ad accentuare le tensioni nella comunità e a delegittimare la polizia per una o più parti in conflitto¹⁰⁵.

L'aggressivismo poliziale, inteso come pratica diffusa, non soddisfa i bisogni e non aumenta le capacità degli agenti di adattare al meglio i singoli interventi alle circostanze particolari del contesto. Nei fatti, questa strategia non amplia realmente la sfera della discrezionalità degli operatori, ma la costringe esclusivamente all'interno dei poteri coercitivi predisposti dall'ordinamento. Del resto, si è riscontrato che contro i poliziotti di comunità diminuiscono in generale gli esposti per atti indegni o eccessivi, ma crescono al contrario le denunce per fatti penali¹⁰⁶. Ai poliziotti viene pregiudicata, quindi, la possibilità di sviluppare le loro attitudini cognitive e operative, necessarie all'identificazione, alla valutazione e al trattamento in forme più specifiche e meno violente di fenomeni sociali eterogenei, per origini, manifestazioni e conseguenze¹⁰⁷.

Per i "servizi miti alla comunità" si intendono quelle attività più leggere o pacifiche da parte della polizia, che vanno dalle pubblicazioni informative agli incontri amichevoli, dal pattugliamento appiedato agli uffici di quartiere, dalla promozione della sorveglianza nel vicinato all'assistenza alle vittime, ad altri ancora. Anche la versione

¹⁰⁵ Cfr., per esempio, R. Weitzer, *Transforming Settler States – Communal Conflict and Internal Security in Northern Ireland*, University of California Press, Berkeley, 1990.

¹⁰⁶ Cfr. D. A. Kessler, *The Effects of Community Policing on Complaints Against Officers*, in *Journal of Quantitative Criminology*, 1999, vol. 15, n. 3, pp. 363 s. Cfr. anche J. L. Worrall, O. Marenin, *Emerging liability issues in the implementation and adoption of community oriented policing*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 1, dove si spiegano le difficoltà teoriche e metodologiche dell'accertamento dell'impatto di una nuova strategia poliziale sulle responsabilità degli operatori e delle strutture.

¹⁰⁷ Cfr. W. K. J. Muir, *Police – Streetcorner Politicians*, The University of Chicago Press, Chicago, London, 1977, pp. 153-188.

del “guanto di velluto” in chiave comunitaria pone diverse questioni sui suoi aspetti simbolici e pragmatici¹⁰⁸.

La logica della polizia come agenzia di servizio per la comunità si fonda sul principio fondamentale di reciprocità o coproduzione polizia-comunità¹⁰⁹, secondo cui è necessario esista un’equa cooperazione tra polizia e popolazione per l’effettivo raggiungimento degli obiettivi definiti in modo consensuale. In realtà, la retorica di questo argomento è svelata dalla circostanza per cui nella strategia comunitaria quella tra polizia e comunità è una coproduzione polarizzata, una relazione asimmetrica già a livello di comunicazione, che riproduce una dinamica alterata sul piano del potere¹¹⁰. La polizia di comunità propone dei programmi di prevenzione del crimine e del disordine, cui una determinata parte della popolazione può rispondere in modo favorevole. Ma se il pubblico formulasse richieste che vadano al di fuori dei programmi avanzati o delle attitudini tradizionali, per la polizia diventerebbe necessario l’aumento delle risorse, forse anche la modifica degli assetti, o addirittura persino la trasgressione delle norme. Di conseguenza, sempre che si rimanga prudentemente dentro i confini della cornice finanziaria e ordinamentale esistente, la reciprocità e la coproduzione vengono a significare che i cittadini devono assecondare ciò che la polizia ritiene praticabile o preferibile, secondo la sua insindacabile valutazione professionale.

Appare interessante interrogarsi, poi, a proposito delle conseguenze dei programmi poliziali di coproduzione comunitaria sui livelli esistenti di sicurezza pubblica¹¹¹. Infatti, nelle molte aree urbane dove la polizia gode già di una buona considerazione e di una significativa collaborazione da parte dei cittadini, questi nuovi programmi non rappresentano un vero cambiamento e, quindi, non

¹⁰⁸ Cfr. S. D. Mastrofski, *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, cit., pp. 56-58.

¹⁰⁹ Così J. H. Skolnick, D. H. Bayley, *The New Blue Line – Police Innovation In Six American Cities*, cit., pp. 213 s.

¹¹⁰ Cfr. S. R. Schneider, *Overcoming barriers to communication between police and socially disadvantaged neighbourhoods: a critical theory of community policing*, in *Crime, Law and Social Change*, 1999, vol. 30, n. 4.

¹¹¹ Cfr. W. G. Skogan, *The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents – A Cross-Site Analysis*, cit., pp. 174-180. Cfr. anche N. W. Pino, *Community policing and social capital*, cit.

possono avere che uno scarso impatto nel controllare il crimine e il disordine. Nelle zone cittadine dove la relazione comunicativa o empatica tra polizia e popolazione non è positiva, invece, tali nuovi programmi risultano incapaci di identificare o di affrontare gli aspetti della polizia che scontentano il pubblico e, pertanto, scoraggiano quegli atteggiamenti e quelle azioni di coproduzione che possono contribuire al successo delle iniziative implementate¹¹².

La volontà della polizia di proteggere e di servire il pubblico, propria della parte mite dei programmi comunitari, contribuisce a giustificare la differenziazione della clientela della polizia tra quanti sono beneficiari di questi servizi personalizzati e quanti non lo sono. Tali componenti amichevoli della polizia di comunità finiscono per mobilitare alcuni singoli o gruppi della comunità in campagne contro altri, con ciò forse creando soddisfazione e appartenenza comunitaria per coloro che ricevono quei servizi poliziali, ma certo al costo di ignorare o strumentalizzare i più complessi problemi per la convivenza collettiva tra tutti i membri della società¹¹³.

Infatti, la sorveglianza nel vicinato, propria della strategia comunitaria, può essere concepita, in astratto, secondo due filosofie. La prima è la prospettiva vittimologica¹¹⁴ o situazionale¹¹⁵, il cui fine è di agire sulla vittima, reale o potenziale, piuttosto che sul colpevole, allo scopo di ridurre le opportunità della commissione di crimini con interventi sia sui luoghi pubblici e privati che sui comportamenti personali. La seconda è la prospettiva della disorganizzazione sociale¹¹⁶

¹¹² Cfr. S. R. Schneider, *Overcoming barriers to communication between police and socially disadvantaged neighbourhoods: a critical theory of community policing*, cit.

¹¹³ Cfr. J. R. Greene, *Police and Community Relations – Where Have We Been and Where Are We Going?*, cit., pp. 362-365.

¹¹⁴ V. D. A. Lewis, G. Salem, *Community Crime Prevention: An Analysis Of a Developing Strategy*, in *Crime and Delinquency*, 1981, vol. 27, n. 3.

¹¹⁵ V. R. V. Clarke, con *Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 4, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1983, e con *Situational Crime Prevention*, in M. Tonry, D. P. Farrington, a cura di, *Building a Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention, Crime and Justice*, vol. 19, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1995.

¹¹⁶ V. D. A. Lewis, J. A. Grant, D. P. Rosenbaum, *The Social Construction of Reform: Crime Prevention and Community Organizations*, Northwestern University Press, Evanston Ill., 1985.

o del controllo sociale¹¹⁷, il cui obiettivo è di incidere sul crimine e, soprattutto, sulla paura del crimine, mediante delle iniziative per incentivare il controllo sociale informale nella comunità e delle azioni capaci di riconfermare l'ordine convenzionale e il senso di responsabilità da parte dei suoi membri. Le esperienze di sorveglianza di vicinato con impronta comunitaria evidenziano, tuttavia, che nei fatti tali iniziative promuovono soprattutto la richiesta della segnalazione ai poliziotti delle persone e dei fatti insoliti o anomali osservati dai cittadini, che diventa il tema principale tanto che gli incontri organizzati dalla polizia nella comunità che degli altri tentativi di socializzazione dei contenuti preventivi di siffatti progetti¹¹⁸. Per questa ragione, la sorveglianza comunitaria rappresenta, in realtà, un processo di controllo formale e di prevenzione criminale costruito secondo la strategia della riduzione delle opportunità, quindi con un approccio di tipo vittimologico o situazionale.

4.6. *Conseguenze della riforma (per la comunità)*

Con la combinazione di attività aggressive e miti, la polizia di comunità produce conseguenze negative sull'applicazione della legge, sul mantenimento dell'ordine pubblico e, pure, sulla valutabilità della polizia. La prevenzione comunitaria del crimine può non solo diminuire la sicurezza, ma anche indebolire la capacità della polizia di affrontare le situazioni conflittuali create da manifestazioni collettive e, paradossalmente, può ridurre la possibilità di riformare la polizia¹¹⁹.

L'efficacia della coproduzione nella prevenzione del crimine e nella sicurezza nel quartiere da parte della popolazione e della polizia non è concretamente dimostrata, quindi la polizia di comunità

¹¹⁷ V. D. A. Lewis, G. Salem, *Community Crime Prevention: An Analysis Of a Developing Strategy*, cit.

¹¹⁸ Cfr. T. Bennett, *Evaluating Neighbourhood Watch*, cit., pp. 23-33, specie 30-33, e anche 181-186.

¹¹⁹ Cfr. D. H. Bayley, *Community Policing: A Report from the Devil's Advocate*, cit., pp. 226-228.

risulta una strategia di riduzione del crimine fondata sulla forza di argomenti esclusivamente assiomatici o simbolici¹²⁰.

La formazione e l'impiego di una parte consistente di operatori, o addirittura di tutto il personale di polizia, secondo un generale approccio di vicinanza e consensualità rispetto alla comunità rende difficile assicurare la preparazione e l'operatività specifiche per i servizi di ordine pubblico, in particolare per le manifestazioni, le proteste o i conflitti di massa¹²¹.

In funzione delle nuove attività comunitarie, la polizia di comunità asseconda l'introduzione di criteri di valutazione diversi da quelli tradizionali della riduzione dei crimini e dell'arresto dei criminali, secondo le procedure della giustizia penale. Tuttavia, le nuove misure vengono incentrate sulle percezioni dei cittadini, come la diminuzione della paura, la rassicurazione dei cittadini e l'organizzazione della comunità¹²². Pertanto, la polizia diventa così ancora più sfuggente alla spiegazione del suo funzionamento e del suo impatto, nondimeno che alla revisione del suo campo di azione in favore di una gestione non poliziale dei problemi sociali. Carl B. Klockars e Mollie Weatheritt esprimono in proposito due interessanti visioni, che si muovono in sintonia sulla premessa, evidenziando la romantica seduttività e l'enorme aspettativa esercitate da questa riforma poliziale in ragione della varietà e della vaghezza dei suoi contenuti, anche se poi si smarcano sulla prospettiva, risultando più fatalista la prima ricostruzione, che punta a denunciare la peculiare forma di immunità retorica, che resisterebbe anche a un approccio critico, e più possibilista la seconda riflessione, che prova a credere che, di fronte alla sfida di produrre risultati concreti, i principi e i meccani-

¹²⁰ Cfr. D. P. Rosenbaum, *The Theory and Research Behind Neighborhood Watch: Is It a Sound Fear- and Crime-Reduction Strategy?*, cit., pp. 116-123, in particolare 124-127 per le valutazioni empiriche e 127-129 per la sintesi critica.

¹²¹ V., sul tema, D. Della Porta, H. Reiter, a cura di, *Policing Protest – The Control and Mass Demonstrations in Western Democracies. Social Movements, Protest, and Contention*, vol. 6, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998.

¹²² Cfr., per tutti, G. Alpert, M. H. Moore, *Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing*, in J. J. Dilulio, diretto da, *Performance Measures for the Criminal Justice System*, Princeton University Study Group – Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 1993, pp. 120-122.

smi di funzionamento diventeranno più chiari e aperti a una discussione disincantata:

What [I do] oppose is the creation of immodest and romantic aspirations that cannot, in fact, be realized in anything but ersatz terms. Police can no more create communities or solve the problems of urban anomie than they can be legalized into agents of the courts or depoliticized into pure professionals. There is no more reason to expect that they can prevent crime than to expect that they can fight or win a war against it. Be that as it may, the circumlocution of community policing, like the circumlocutions of militarization, legalization, and professionalization before, enjoys a peculiar form of rhetorical immunity that it is likely to sustain in the face of even the most damaging criticism¹²³.

Despite the difficulties – perhaps because of them – at the level of general policy declaration, community policing ideas are enormously seductive. They provide for the police a set of symbolically appropriate clothes that appeal across the political spectrum. [...] There has been a tendency to avoid giving these ideas too much of a practical content or to think through their difficulties and their limitations. This process is now beginning, but arguments about community policing will no doubt continue to seduce because they are vague. If more concrete progress is to be made, the mechanics of community policing need to be made visible and the principles they embody more openly and skeptically debated¹²⁴.

4.7. *Gestione dell'organizzazione*

Sul piano dell'amministrazione quotidiana del dispositivo poliziale, le soluzioni dei programmi di polizia di comunità paiono problematiche, perché affrontano in modo contraddittorio le molte questioni di legalità e di opportunità sollevate da questo approccio di

¹²³ C. B. Klockars, *The Rhetoric of Community Policing*, cit., p. 257.

¹²⁴ M. Weatheritt, *Community Policing: Rhetoric or Reality?*, cit., p. 174.

polizia¹²⁵. I sostenitori di questa strategia rispondono con tesi diverse alla presa in carico di tali problematiche. Secondo una posizione ardita, i rischi della giustizia di strada sono più che compensati dai vantaggi della libertà dal crimine e dal disordine, in particolare proprio per i poveri, le minoranze, le donne e quanti sono più vulnerabili alla criminalità. Sempre nella stessa prospettiva, le dinamiche politiche che caratterizzano il sistema legislativo e quello amministrativo sono un'alternativa più efficace ai meccanismi legalitari che conformano il sistema giurisdizionale¹²⁶. Secondo una posizione mediana, invece, i rischi della prevalenza degli interessi egoistici dei singoli e della manifestazione degli abusi della polizia si neutralizzano in modo soddisfacente con la selezione, la formazione e la supervisione degli operatori e con la burocratizzazione, la professionalizzazione e la sindacalizzazione delle organizzazioni¹²⁷. Secondo una posizione prudente, infine, i rischi degli abusi e della corruzione della polizia si evitano semplicemente applicando i programmi comunitari solo in quelle organizzazioni poliziali in cui l'integrità e l'osservanza delle norme esistenti sono la regola, così da fare affidamento sulla ragionevole garanzia dell'autodisciplina dei singoli dirigenti di polizia¹²⁸.

A uno sguardo critico¹²⁹, il primo approccio, incentrato sulla compensazione tra costi e benefici, costituisce un esercizio di cinico

¹²⁵ Cfr. E. B. Silverman, *Community Policing: The Implementation Gap*, in P. C. Kratcoski, D. Dukes, a cura di, *Issues in Community Policing*, Anderson, Cincinnati Oh., 1995.

¹²⁶ Cfr. G. W. Sykes, *Street Justice: A Moral Defence of Order Maintenance*, in *Justice Quarterly*, 1986, vol. 3, n. 4, *passim*.

¹²⁷ Cfr. J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit., p. 35; G. L. Kelling, *Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police: A Line of Argument*, in W. A. Geller, a cura di, *Police Leadership in America – Crisis and Opportunity*, Praeger, New York, 1985, pp. 305 s.; G. L. Kelling, R. Wasserman, H. Williams, *Police accountability and Community Policing*, in *Perspectives on Policing*, 1988, n. 7, *passim*; M. A. Wycoff, *The Benefits of Community Policing: Evidence and Conjecture*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 117 s.

¹²⁸ Cfr. H. Goldstein, *Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements and Threshold Questions*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1, p. 21.

¹²⁹ Cfr. S. D. Mastrofski, *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, cit., pp. 58-60.

opportunismo, che sottostima eccessivamente il significato e l'impatto egualitario e garantista del controllo esterno del sistema giurisdizionale, sia sulle pratiche operative che sui processi organizzativi della polizia¹⁵⁰. Il secondo approccio, fondato sulla professionalizzazione della polizia, rappresenta un'operazione di manifesta doppiezza, in cui le caratteristiche salienti delle attuali istituzioni al centro della critica del comunitarismo diventano addirittura le forme essenziali per controllare gli eccessi della stessa riforma. In questo modo, si trascurano i costi in termini di tempo ed energia di una supervisione adeguata alla polizia di comunità, si conserva inalterata la struttura fondamentale della tradizionale relazione di comando, si sommano in modo incoerente i tentativi di deformalizzare la comunicazione interna alle regole e alle procedure burocratiche esistenti, e quindi si finisce per mandare in servizio degli operatori di comunità che si sono dimostrati poco e male formati ai profili strategici e organizzativi del nuovo modello, e che non hanno avuto la possibilità di sapere precisamente cosa fare e come farlo¹⁵¹. Stephen D. Mastrofski è lapidario nel sentenziare che la polizia di comunità non ha sviluppato gli strumenti con cui agli operatori di base possa essere accresciuta l'autonomia per ben operare, senza incrementarne anche la probabilità di agire scorrettamente:

Yet community policing has not developed means by which officers can be given sufficient autonomy to do good without also increasing the likelihood of doing ill¹⁵².

Il terzo approccio, basato sull'applicazione selettiva della riforma, esprime uno sforzo di illusorio realismo, con cui non si spiega affatto come, davanti alla domanda della comunità o della stessa or-

¹⁵⁰ Cfr. C. B. Klockars, *Street Justice: Some Micro-Moral Reservations – Comments on Sykes*, in *Justice Quarterly*, 1986, vol. 3, n. 4.

¹⁵¹ Cfr. M. G. Brei, *The transition to community policing: the department's role in upgrading officers' skills*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 4; S. Cheurprakobkit, *Community policing: training, definitions and policy implications*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 4; E. R. Maguire, W. Wells, *Community policing as communication reform*, cit.

¹⁵² S. D. Mastrofski, *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, cit., p. 65.

ganizzazione di introdurre la riforma comunitaria per essere al passo con le necessità o le tendenze del momento, i dirigenti possano mai negarla, ammettendo almeno implicitamente che il loro personale non è capace di implementare senza rischi una simile strategia, ma sapendo sicuramente che sono proprio i volontari coinvolti nei programmi di prevenzione e le attività collettive di sicurezza a livello comunitario a fare aumentare la fiducia nella polizia¹³³.

Sempre sullo stesso terreno, poi, le valutazioni dei progetti di polizia di comunità appaiono inconsistenti, poiché non tengono conto in forma adeguata delle modalità e gli effetti della maggiore autonomia degli operatori di base e della maggiore intrusività di questo stile di polizia. Per verificare questi aspetti fondamentali della riforma comunitaria, infatti, non sono sufficienti le indagini sui residenti o sui pubblici esercenti che sono abitualmente utilizzate, ma diventano necessarie anche osservazioni sociali, qualitative e sistematiche, dei gruppi minoritari e a rischio, che descrivano la reale natura delle azioni di polizia poste in essere e superino la falsa rappresentatività delle indagini porta a porta o telefoniche¹³⁴.

L'incoerenza e l'inconsistenza appena descritte si estendono, peraltro, dal piano della gestione operativa a quello dell'indirizzo strategico della polizia. Va considerata, infatti, la questione della decisione e del controllo sulla politica poliziale secondo la prospettiva comunitaria¹³⁵. Dall'analisi comparata delle modalità di governo della polizia nelle società contemporanee emergono due specifiche dimensioni culturali, che influiscono in modo particolare sulla determinazione della scelta o dell'equilibrio tra controlli interni e controlli esterni. La prima dimensione è quella che distingue tra società ad orientamento contrattuale e società ad orientamento istituzionale, la seconda tra società con tendenza individualistica e società con tendenza comunitaria. È proprio delle società che sommano la dimensione con-

¹³³ Cfr. L. Ren, L. Cao, N. Lovrich, M. Gaffney, *Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference*, in *Journal of Criminal Justice*, 2005, vol. 33, n. 1.

¹³⁴ Cfr., su tutti, R. J. Sampson, *Transcending Tradition: New Directions in Community Research, Chicago Style*, in *Criminology*, 2002, vol. 40, n. 2.

¹³⁵ Cfr. W. F. McDonald, *Law Enforcement Innovation and the Rule of Law: Comparative and Historical Perspectives*, cit., pp. 156-160.

trattuale e quella individualistica – ad esempio la società statunitense – di fondare la politica della responsabilizzazione, del governo e del sindacato della propria polizia sulla prevalenza di forme esterne di controllo – di natura politica, burocratica, giurisdizionale o sociale – rispetto alle forme interne – di carattere gerarchico, disciplinare, corporativo o sindacale. Diversamente, per le società che presentano una sola di tali dimensioni – come la società britannica per il comunitarismo/localismo, le società europee continentali per l'istituzionalismo/statalismo – la propensione è alle forme di controllo interno¹³⁶. Il tema del governo della polizia si configura, di conseguenza, in modo diverso secondo i due principali contesti applicativi.

Nella società statunitense, il movimento comunitario è stato capace di proporre una forte decentralizzazione del comando e di favorire una grande discrezionalità dell'attività della polizia, senza affiancare nessuna nuova forma concreta e trasparente di processo democratico per la responsabilizzazione e il controllo della polizia da parte della società locale. In questo modo, ha rinnegato la sua matrice sociale e culturale, favorevole a prevedere la partecipazione democratica all'analisi e alla decisione della politica poliziale e contraria a fondare l'autonomia poliziale sull'interiorizzazione dei valori e della disciplina di corpo.

Nella società britannica, invece, l'orientamento comunitario ha favorito l'elaborazione e la sperimentazione di una concreta forma di compartecipazione della polizia e della comunità in tema di politica poliziale (police community consultative committees). Solamente che, rispetto a una vera responsabilizzazione politica davanti ad organismi locali, dotati di poteri di indirizzo e di controllo sulla strategia e sull'attività della polizia, si è creata piuttosto una mera responsabilizzazione professionale nei confronti della popolazione come semplici utenti, in una mera logica di informazione e di sensibilizzazione. Ancora più chiaramente, non si è trattato di un sistema di autorità locali elettive per il controllo sulla politica poliziale, ma di una forma di consultazione locale nel rispetto del principio dell'au-

¹³⁶ Cfr. D. H. Bayley, *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New Brunswick N. Y., 1985, pp. 159-188, specie 183 s.

tonomia poliziale e secondo un approccio da pubbliche relazioni¹³⁷. Infatti, da un punto di vista programmatico questo professionalismo è stato declinato su tre versanti principali: la responsabilizzazione legale, con una maggiore burocratizzazione delle decisioni routinarie; la responsabilizzazione amministrativa, con una maggiore centralizzazione delle materie come i piani di mutuo soccorso e gli standard di equipaggiamenti e servizi; e la responsabilizzazione manageriale, con una maggiore devoluzione verso i livelli inferiori del personale delle competenze sulla programmazione operativa. Da un punto di vista funzionale, poi, le commissioni consultive di questo nuovo professionalismo comunitario hanno presentato alcune caratteristiche generali: un livello sub-cittadino, così da enfatizzare l'ufficio poliziale locale rispetto all'autorità politica cittadina; una nomina non democratica, fatta anche interamente dalla polizia; una composizione non rappresentativa, di membri influenti del mondo delle istituzioni pubbliche e delle organizzazioni private della comunità; infine, una strumentazione inesistente, spesso consistente nella sola disponibilità dei fondi per organizzare gli incontri. In concreto, quindi, questi organismi hanno dimostrato una mancanza di serietà e di impegno da parte di molte delle autorità coinvolte, un'insufficienza delle informazioni organizzative e operative fornite dalla polizia, e una confusione e un'approssimazione delle attività espletate dai suoi componenti¹³⁸. Il compito più importante da affidare a questi organismi partecipativi locali, secondo il punto di vista di Rod Morgan, sarebbe allora quello di indagare l'esistenza e il funzionamento delle modalità di collegamento con il quartiere, ciò che rappresenterebbe il modo migliore per penetrare tanta parte della retorica della polizia comunitaria:

Probably the most important task for sub-divisional or district council consultative committees is the monitoring of neighborhood liaison arrangements, inquiring whether they are in place and working well. There could be no better

¹³⁷ Cfr. S. Spencer, *Called to Account: The Case for Police Accountability in England and Wales*, National Council for Civil Liberties, London, 1985.

¹³⁸ Cfr. soprattutto R. Morgan, *The Local Determinants of Policing Policy*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987, pp. 31-34, 41-43. V. anche R. Reiner, *The Politics of the Police*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2000, cap. 6.

starting point for penetrating much of the current rhetoric about community policing¹³⁹.

4.8. Effetti della riforma (nella polizia)

Come effetto dell'inadeguatezza o dell'assenza di adattamenti alla gestione organizzativa, l'approccio della polizia di comunità indebolisce sia la supervisione della dirigenza, sia la professionalità del personale. Nell'organizzazione della polizia guidata dalla strategia comunitaria il sistema gestionale è realizzato per obiettivi, con maggiore discrezionalità per gli operatori di base, minore controllo dei quadri superiori e minore garanzia di professionalità dei servizi implementati¹⁴⁰.

La maggiore autonomia degli operatori di quartiere, patrocinata dalla strategia comunitaria, per un verso rafforza il loro potere di orientare e gestire i consensi e le risorse, per un altro verso neutralizza il controllo interno ed esterno contro gli abusi e la corruzione¹⁴¹.

Nella polizia di comunità la supervisione deve diventare funzionale alla soddisfazione dei bisogni del caso e all'adattamento delle risorse alle circostanze. In parole diverse, se non si rende il controllo più flessibile e informale, così come meno puntuale e motivato, accade che gli operatori con supervisori più impegnati nell'innovazione siano proprio quelli che spendono più tempo in compiti amministrativi e che dimostrano meno dedizione alle attività comunitarie¹⁴². In questo modo, tuttavia, risulta più difficile che una supervisione tradizionale possa evitare gli errori e le violazioni degli operatori, che possa contrastare la trascuratezza e l'inefficienza del personale che non abbia inteso o condiviso la strategia riformistica.

¹³⁹ R. Morgan, *The Local Determinants of Policing Policy*, cit., p. 43.

¹⁴⁰ Cfr. D. H. Bayley, *Community Policing: A Report from the Devil's Advocate*, cit., pp. 234-236.

¹⁴¹ Cfr. S. D. Mastrofski, J. R. Greene, *Community Policing and the Rule of Law*, cit., pp. 83-98.

¹⁴² Così nella ricerca empirica di R. S. Engel, *Patrol officer supervision in the community policing era*, in *Journal of Criminal Justice*, 2002, vol. 30, n. 1. pp. 59-62.

La polizia di comunità presenta il suo volto di opportunismo, di contrattualismo, di consensualismo, ovvero tutto ciò che contraddice più in profondità il valore della legge uguale per tutti, la strategia della professionalità nei confronti di tutti, l'obiettivo della sicurezza dei diritti di tutti. Come ricorda Peter K. Manning, la questione posta dalle fonti e dalle modalità dell'influenza della popolazione sulla polizia che adotta la dottrina del comunitarismo rimane aperta, considerato soprattutto il paradosso democratico che ricade sulla dirigenza della polizia di perseguire in modo retorico una maggiore responsabilità nei confronti del pubblico, sapendo invece che garantire concretamente una significativa equità nella prestazione dei servizi pregiudica proprio l'eguale soddisfazione dei diversi gruppi nella popolazione:

It is claimed that community policing is democratic because it increases the public's capacity to influence policing. The nature, source, and kinds of democratic influence people have with respect to policing remain open questions. On the one hand, police control, allocation of services, and almost unfettered discretion remain at the bottom of the organizational hierarchy. On the other hand, the command structure and the modern (post-O. W. Wilson) tradition of policing reinforce the pattern of even allocation of officers (and roughly therefore of service) across neighborhoods. Equalization of service delivery is a general rule in urban forces; this suggests that police administrative practices determine allocation more than does the "demand" or the environment. This observation points to yet another democratic paradox: One cannot coerce, enforce, punish, and maintain formal social control while maintaining equally high ratings with all population segments. Police administrators seek the image of greater responsibility and accountability to the public¹⁴⁵.

¹⁴⁵ P. K. Manning, *Community Policing As a Drama of Control*, cit., pp. 43 s.

CAPITOLO III

LA POLIZIA DEI PROBLEMI (PROBLEM-ORIENTED/PROBLEM-SOLVING POLICING)

1. *Contesto*

Verso l'ultimo quarto del XX secolo, alla polizia di comunità si affianca il modello di riforma che si può sintetizzare nella formula di “polizia dei problemi” (targeted/problem-oriented/problem-solving policing)¹.

Questa creatura è propriamente di origine nordamericana, tanto nell'elaborazione teorica quanto nella sperimentazione concreta. Tuttavia, la natura fortemente metodologica ne ha favorito una significativa diffusione non solo nell'area britannica, ma anche in quella eurocontinentale, al cui interno, almeno nei documenti programmatici delle autorità pubbliche, l'approccio della “risoluzione

¹ V., su tutti, i più rilevanti contributi elaborativi di H. Goldstein, con *Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*, in *Crime and Delinquency*, 1979, vol. 25, n. 2, e con *Problem-Oriented Policing*, cit., a livello teorico, e di J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, Police Executive Research Forum, National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, Washington D. C., 1987, a livello applicativo. V. altresì gli importanti lavori successivi di H. Toch, J. D. Grant, *Police as Problem Solvers*, Plenum Press, New York, 1991, di D. E. Lungren, a cura di, *Community Oriented Policing & Problem Solving*, cit., di A. Leigh, T. Read, N. Tilley, in *Problem-Oriented Policing – Brit Pop*, Crime Prevention and Detection Series Paper 75, Home Office, London, 1996, e in *Brit Pop II – Problem-Oriented Policing in Practice*, Police Research Series Paper 93, Home Office, London, 1998, di J.-P. Brodeur, *Tailor-Made Policing – A Conceptual Investigation*, cit., e di T. Read, N. Tilley, *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*, Crime Reduction Series Paper 6, Policing and Crime Reduction Unit, Home Office, London, 2000.

dei problemi” si è oramai affermato come un riferimento imprescindibile per la gestione della pubblica amministrazione in generale.

Sul piano politico-economico, questa dottrina riformistica pare situarsi nel contesto della severa revisione dello stato sociale. Tale approccio esalta, infatti, i profili di effettività nell'azione di polizia, in una fase di sostanziale stagnazione degli investimenti nelle politiche statali e locali, ma pure di maggiori richieste di interventi alla polizia pubblica da parte dell'opinione pubblica.

La specifica connotazione tecnica di questo modello di polizia è all'origine della sua grande versatilità e potenzialità. Soprattutto per tale ragione, quindi, è assai spesso confuso o integrato nella polizia di comunità, come anche assunto in vario modo dalle altre strategie di polizia, da quelle già esistenti, quale la polizia professionale, a quelle più innovative ad essa successive.

2. *Ideologia*

La “polizia che affronta e risolve i problemi”, decantata come la «*nuova era della polizia*»², può essere tratteggiata facendo ricorso, in esordio, al pensiero del suo riconosciuto fondatore, Herman Goldstein, che ne è rimasto protagonista sino ai giorni nostri, in cui viene teorizzata una radicale svolta verso l'analisi delle situazioni problematiche nella vita sociale e l'orientamento ai risultati conseguiti dall'attività poliziale:

Our society requires that the police deal with an incredibly broad range of troublesome situations. Handling these situations within the limitations that we place on the police is the essence of policing. It follows that efforts to improve policing should extend to and focus on the end product of policing – on the effectiveness and fairness of the police in dealing with the substantive problems that the public looks to the police to handle.

Serious in-depth exploration of these substantive problems opens many new doors for constructive change in policing. It often leads to new ideas for improving effectiveness; to

² Così H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., p. 14.

ways of engaging both the police and the community more productively; and to dealing with conditions that have undermined efforts to improve the police in the past. Most important, it leads to a whole new perspective of policing⁵.

Di seguito, sono riportate le riflessioni di due noti studiosi, Hans Toch e Douglas J. Grant, in cui sono sviluppati gli elementi chiave di tale strategia riformistica, con particolare attenzione alla concezione operativa del problema e alla componente relazionale nel lavoro, all'interno dell'organizzazione e nel rapporto con la popolazione:

[...] "The Key Elements of Problem-Oriented Policing". [...]

- A problem is the basic unit of police work rather than a crime, a case, a call, or an incident. A problem is a group or pattern of crimes, cases, calls, or incidents.
- A problem is something that concerns or causes harm to citizens, not just the police. Things that concern only police officers are important, but they are not problems in this sense of the term.
- Addressing problems means more than quick fixes; it means dealing with conditions that create problems.
- Police officers must routinely and systematically investigate problems before trying to solve them, just as they routinely and systematically investigate crimes before making an arrest. Individual officers and the department as a whole must develop routines and systems for investigating problems.
- The investigation of problems must be thorough even though it may not need to be complicated. This principle is as true for problem investigation as it is for criminal investigation.
- Problems must be described precisely and accurately and broken down into specific aspects of the problem. Problems often aren't what they first appear to be.
- Problem must be understood in terms of the various interests at stake. Individuals and groups of people are affected in different ways by a problem and have different ideas about what should be done about the problem.

⁵ H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., pp. 1 s.

- The way the problem is currently being handled must be understood and the limits of effectiveness must be openly acknowledged in order to come up with a better response.
- Initially, any and all possible responses to a problem should be considered so as not to cut short potentially effective responses. Suggested responses should follow from what is learned during the investigation. They should not be limited to, nor rule out, the use of arrest.
- The police must proactively try to solve problems rather than just react to the harmful consequences of problems.
- The police department must increase police officers' and detectives' freedom to make or participate in important decisions. At the same time, officer must be accountable for their decision making.
- The effectiveness of new responses must be evaluated so these results can be shared with other police officers and so the department can systematically learn what does and does not work⁴.

2.1. *Idea*

Secondo l'elaborazione avanzata del suo apparato teorico, la polizia dei problemi fonde l'identificazione e l'analisi dei problemi della comunità con lo sviluppo e la valutazione di risposte efficaci⁵, per un nuovo modo di concepire l'essere e il fare polizia, con implicazioni in ogni aspetto del sistema di polizia, dall'organizzazione al personale e alle attività.

È fondata sul meglio della tradizionale polizia professionale, ma si ritiene più di una nuova tattica o di un nuovo programma, in quanto si pone propriamente come una nuova strategia poliziale complessiva. Si interessa dei nessi operativi tra i diversi aspetti che servono per l'attuazione concreta della riforma poliziale, dedicando l'attenzione principalmente al risultato finale del poliziare, di modo

⁴ H. Toch, J. D. Grant, *Police as Problem Solvers*, cit., pp. 19 s.

⁵ Cfr. J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, cit., p. xx, per le fasi della metodologia diventata famosa con l'acronimo inglese SARA (Scanning, Analysis, Response, Assessment).

che i molteplici profili riformistici siano coordinati e interagenti. È coerente con il recente orientamento comunitario nelle relazioni tra polizia e cittadinanza, dal quale si rivendica peraltro una sostanziale autonomia. Si occupa di realizzare in maniera innovativa i servizi e le modalità degli interventi operati dalla polizia alla collettività⁶.

2.2. Condizioni esistenti

I fattori critici del modello di polizia professionale, che hanno maggiormente influenzato lo sviluppo della strategia di polizia dei problemi⁷, sono risultati:

- la preoccupazione concentrata sulla gestione, le procedure interne, l'efficienza: gli sforzi di riformare la politica poliziale negli ultimi decenni hanno sempre espresso una prevalente attenzione ai mezzi più che ai fini, cioè ci si è dedicati più all'efficienza che all'effettività nell'affrontare i problemi concreti, privilegiando maggiormente il funzionamento dell'organizzazione che l'impatto dell'organizzazione sui problemi della comunità. Ciò ha consentito frequentemente di trascurare la difficoltà nell'individuare precisamente lo scopo dell'attività di polizia e la differenza tra l'attenuare le emergenze e il curare o il risolvere i problemi di polizia;
- l'impostazione in prevalenza reattiva delle attività espletate: dopo tanti sforzi e molti anni di riforma della polizia, un dato si può considerare definitivamente acquisito, ossia che la polizia passa la maggior parte del proprio tempo rispondendo alle domande di servizi dei cittadini e che ciò ha avuto implicazioni fondamentali sugli aspetti organizzativi e operativi della polizia. Nei fatti, anche quelle unità speciali progressivamente strutturatesi nelle diverse forze di polizia per affrontare proattivamente singole problematiche, dalla droga alla criminalità organizzata, dalla violenza sessuale al traffico di persone, han-

⁶ Cfr. H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., p. 3.

⁷ Cfr. H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., pp. 14-31, e anche 8-13. V. altresì H. Goldstein, *Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*, cit., pp. 238-241.

no finito per agire semplicemente come una modalità differente di rispondere in modo reattivo alle sollecitazioni di domande più estese e più persistenti per tali servizi di polizia;

- il mancato sfruttamento delle risorse della comunità: la polizia ha erroneamente preteso nel corso degli anni di prendere su di sé tante e tali responsabilità che era ed è semplicemente impossibile che possa adempierle in modo compiuto e soddisfacente. Ciascuna comunità deve poliziare (nel senso di controllare, ordinare, governare) sé stessa, e in ciò la polizia può soltanto assisterla al meglio. In una realtà in cui le risorse sono sempre più scarse e contese, il potenziale della comunità in questo campo è enorme ma inutilizzato. La relazione tra polizia e comunità non va impostata in modo rigido, permanente e generalizzato, come avviene secondo il modello della polizia di comunità. Piuttosto, occorre coinvolgere quei gruppi che possono collaborare al processo di riduzione o di risoluzione di uno specifico problema, senza una partecipazione strutturata di tutta la collettività ma solo di quella parte che esprime uno specifico interesse sul singolo problema, e senza una considerazione esclusiva dei cittadini perbene ma anche dei soggetti responsabili dei fenomeni illegali o incivili che si vogliono affrontare;
- la mancata utilizzazione del potenziale degli operatori poliziali di base: la visione dominante della polizia professionale declina gli agenti di polizia come degli automi, di cui conosce la grande discrezionalità che esercitano ma ai quali chiede conto in modo assolutamente burocratico di ciò che fanno, di come lo fanno e soprattutto del tempo che impiegano. Invece, è necessario potere sfruttare pienamente le capacità, le intelligenze e il tempo di quelli che sono la componente più numerosa e più influente sulla consistenza e sulla missione della polizia nel suo complesso, cioè gli operatori del livello più basso. Per questo è opportuno incentivare la loro partecipazione costruttiva, migliorare la loro soddisfazione lavorativa e responsabilizzare insieme loro e i cittadini in relazione al perseguimento dei risultati attesi dall'impegno comune;

- il limite della progettazione e della realizzazione di riforme parziali e contingenti: il successo di una nuova strategia poliziale è fondato, per un verso, sul suo consistere in uno schema coerente di innovazioni che riescono a modificare anche quegli aspetti organizzativi dai quali dipende la sua positiva affermazione. Ciò non è accaduto nei casi di investimenti nella formazione e nell'aggiornamento, cui non sono seguiti comparabili cambiamenti negli ambienti e nelle attività di lavoro, come pure non è avvenuto nella costituzione di unità e servizi di polizia decentrati per lavorare in modo autonomo nelle comunità, che sono rimasti soggetti a direttive e controlli standardizzati degli organismi centrali della forza di polizia di appartenenza. Per altro verso, il successo di una riforma di polizia si costruisce con il suo incidere sulle resistenze della subcultura poliziale ai cambiamenti, specie affinché le innovazioni non siano percepite come una complicazione del lavoro quotidiano ovvero come conseguenza di un difetto di conoscenza o di comprensione delle reali condizioni di lavoro. Ciò significa quindi sostenere la nuova strategia attraverso il reperimento delle risorse e il conferimento dei poteri indispensabili per gli operatori, in modo che possano evitare di adottare comportamenti non corretti per svolgere i compiti affidati.

2.3. *Innovazioni strategiche*

Gli elementi fondamentali della polizia dei problemi, alla base delle innovazioni proposte da questa strategia riformistica⁸, vengono rappresentati come:

- raggruppare i casi come problemi: nel modello della polizia professionale la componente principale del lavoro dei poliziotti è affrontare gli incidenti, gli episodi, gli avvenimenti, in una parola i casi, con un approccio finalizzato all'efficienza con la

⁸ Cfr. H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., pp. 32-49. V. anche J. E. Eck, W. Spelman, *Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Buster*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1, pp. 45-49.

quale questi vengono trattati, quindi soprattutto con interesse non a un problema in quanto tale ma alle manifestazioni più scontate e superficiali di qualcosa di più profondo, cioè con rilievo agli effetti più dirompenti e intollerabili di un'entità presa in forma isolata e circoscritta. La polizia dei problemi muove dalla consapevolezza che i casi sono spesso soltanto sintomi dei problemi, e per questo la polizia deve sapere riconoscere le relazioni tra casi in funzione dei relativi comportamenti, luoghi, persone e così via, e sapere interessarsi approfonditamente ai casi con la conoscenza delle condizioni e dei fattori che hanno dato loro origine e importanza;

- concentrarsi sui problemi concreti: ciò che costituisce il lavoro di polizia devono essere i problemi concreti, ossia i gruppi di eventi che ricorrono con frequenza nella comunità. Queste situazioni possono essere definite a differenti livelli e in diversi modi, in particolare mentre alcune abbisognano di essere precisate in termini di comportamento, altre possono essere intese più utilmente in termini di aree, professioni, gruppi attorno alle quali si esprimono. Tuttavia, è necessario concepire i problemi concreti non come questioni della polizia, ma della comunità. Ciò significa attribuire alla comunità il potere di definire gli eventi che devono essere di interesse della polizia, avendone consentito una conoscenza delle loro numerose dimensioni per i diversi gruppi coinvolti. La funzione e il lavoro di polizia in quanto tale vengono individuati in modo più preciso e neutrale nel trattare i problemi concreti della comunità, non più come era in precedenza nell'applicare la legge e nel combattere il crimine⁹;
- perseguire l'effettività: i problemi concreti della comunità vanno affrontati in modo effettivo, specie per dare senso e motivazione all'impegno della comunità e della polizia nella missio-

⁹ «Thus, focusing on the substantive, community problems that the police must handle is a much more radical step than it initially appears to be, for it requires the police to go beyond taking satisfaction in the smooth operation of their organization; it requires that they extend their concern to dealing effectively with the problems that justify creating a police agency in the first instance» [H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., p. 35].

ne intrapresa. Tuttavia, l'attenzione sul trattamento effettivo delle situazioni reali da parte della polizia solleva la questione dei significati e delle distinzioni a proposito del concetto di effettività. Gli impatti che la polizia può avere su un problema sono diversi: a) eliminazione totale; b) riduzione del numero; c) riduzione della gravità; d) individuazione di migliori metodi di trattamento; e) rimozione dall'interesse della polizia¹⁰. Nella realtà alcune problematiche poliziali possono essere eliminate, ma molte sono permanenti. È insensato e improduttivo equiparare l'effettività con la risolubilità. Per questa ragione, è necessario caratterizzare più realisticamente la funzione poliziale nel senso del governo della devianza problematica, per concentrarsi più utilitaristicamente sulle risorse della polizia che si ritengono essenziali per perseguire la massima efficacia nell'espletamento della sua funzione;

- svolgere analisi sistematiche: il progresso nella missione poliziale si fonda sulla raccolta e l'analisi sistematica delle informazioni relative ai problemi. Ciò significa un'indagine approfondita di tutte le caratteristiche di un problema e di tutti i fattori che lo caratterizzano, tenendo ben presente le distinzioni tra le "cause profonde" (root causes) e le "condizioni sottostanti" (underlying conditions) di un problema, la causalizzazione (causation) e la riprovevolezza (blameworthiness) di un comportamento¹¹. Siccome le cause profonde consistono nei più penetranti fattori sociali e psicologici che contribuiscono al crimine e al disordine, la soluzione di molte delle quali risulta fuori dalla sfera dell'azione poliziale, la polizia dei problemi si occupa delle più aggredibili condizioni sottostanti, su cui è possibile intervenire in modo realistico. Se la tradizione legalistica di risposta al crimine e al disordine si fonda sull'individuazione della responsabilità attraverso l'ap-

¹⁰ Cfr. J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, cit., pp. 5 s., 49 s.

¹¹ Cfr. M. S. Scott, *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, Office of Community Oriented Policing Services, Department of Justice, Washington D. C., 2000, pp. 6 s., 54-58.

plicazione della legge, l'approccio riformistico della polizia dei problemi si orienta piuttosto all'attribuzione di responsabilità nei confronti di quanti hanno maggiori possibilità di migliorare le condizioni che causano una situazione problematica, con la necessità strategica per la polizia di sviluppare dei corretti rapporti con i soggetti coinvolti, per superare la naturale diffidenza che accompagna le discussioni sulla causa, la responsabilità e la riprovazione. In concreto, si tratta di sfruttare il sapere dell'analisi criminale del precedente modello poliziale professionale, al fine di applicarlo in modo diffuso al campo dell'analisi dei problemi concreti della comunità della nuova polizia riformata. Questa svolta passa soprattutto attraverso la ricerca, la raccolta e l'utilizzazione più accurata, precisa ed effettiva dei dati e delle conoscenze relative agli eventi affrontati;

- distinguere e nominare attentamente i problemi: è solo una contraddizione apparente quella tra il considerare insieme i casi per definire il problema e il differenziare analiticamente un problema dall'altro. Nella prospettiva di pensare e di agire secondo la categoria dei problemi, la polizia deve evitare la tendenza ad utilizzare etichette manifestamente ampie, troppo influenzate dalle definizioni legali o troppo legate alla visione della comunità o di una sua parte, senza beneficiare delle informazioni disponibili dopo l'analisi sistematica. L'impiego di etichette eccessivamente ampie e approssimative, insieme con la mancanza della disaggregazione puntuale degli eventi affrontati, ostacola o addirittura impedisce l'individuazione e l'implementazione di risposte più effettive alle singole situazioni;
- indagare i molteplici interessi all'interno dei problemi: con l'attuale consapevolezza che il lavoro di polizia è altra cosa dall'applicare obbligatoriamente la legge, ovvero è soprattutto fare cose diverse con grande discrezionalità, è essenziale esaminare in modo concreto e critico la funzione sociale della polizia. Si tratta di procedere alla ricerca e all'analisi degli interessi che contribuiscono a rendere una condotta illegale o che incidono sul controllo di una condotta incivile. Dopo

l'identificazione degli interessi sociali che si contrappongono e la raccolta degli elementi che consentono la valutazione della specifica importanza di ciascun interesse, sono i giudizi di valore a determinare l'ordine della loro priorità. L'attivazione di una dialettica aperta sugli interessi sociali in competizione è un esercizio salutare per la comunità, se ciò è fatto consapevolmente su di un quadro fondato ed esauriente degli interessi in gioco, elaborato insieme dalla polizia e dalla cittadinanza;

- comprendere e criticare le risposte attuali: prima di esplorare nuove e più efficaci modalità di affrontare un problema concreto, è indispensabile accertare come la polizia tratta attualmente gli eventi che lo caratterizzano. Documentare lo stato delle pratiche poliziali che vengono adottate è particolarmente difficile perché la polizia tende a esprimersi in modo generico e routinario sulla propria operatività, con la descrizione delle attività svolte e dei poteri utilizzati in forme che si ritiene possano soddisfare i canoni della legge, i requisiti del controllo interno e le aspettative del pubblico, in luogo della spiegazione delle ragioni e delle modalità delle singole forme di trattamento dei differenti fenomeni affrontati. Imparare dai differenti approcci dei poliziotti ai diversi aspetti delle situazioni che sono gestite è la via per costruire lo standard più efficace di risposta che ciascun evento richiede;
- ricercare liberamente la risposta appropriata: all'ombra della missione di controllare il crimine applicando obbligatoriamente la legge, la polizia ha maturato progressivamente la strategia di attingere dall'arsenale della legislazione criminale e della regolamentazione amministrativa le norme che le consentono di agire secondo quanto ritenuto opportuno. Certo occorre che la polizia rimanga grandemente dipendente dal sistema legale per eseguire la propria funzione, ma pure che sappia aggredire più direttamente, correttamente ed efficacemente le situazioni affrontate. Serve incoraggiare la ricerca creativa di soluzioni alternative per tutti i problemi concreti, anche non strettamente criminali, così favorendo l'adozione di risposte più specifiche, sostenibili e soddisfacenti;

- adottare un orientamento proattivo: è necessario favorire un ruolo più proattivo della polizia, in specie nell'identificazione analitica e nella pronta segnalazione dei problemi, nella formulazione e nella sottoposizione di proposte, e anche nel concorso e nella critica alla politica generale del governo della comunità nelle sue relazioni con la politica poliziale e securitaria. La convinzione è che un maggiore coinvolgimento della polizia sulla base di analisi sistematiche dei problemi concreti esistenti e un maggiore attivismo della polizia nel rapporto costruttivo con i cittadini e le altre agenzie pubbliche e private della comunità nell'affrontarli possano ridurre anziché accrescere gli abusi dell'autorità poliziale;
- rafforzare i processi decisionali e accrescere le responsabilità: i metodi sviluppati nel corso degli anni per strutturare e controllare la discrezionalità poliziale sono consistiti soprattutto nell'uso di direttive e regolamenti scritti, nell'accrescimento dell'influenza politica sui dirigenti, nell'ampliamento delle responsabilità penali e civili degli operatori, nello sfruttamento dei controlli disciplinari e dei sindacati giurisdizionali sul personale. Invece, con procedure più aperte e trasparenti per focalizzare i problemi della comunità, le decisioni politiche potranno coinvolgere maggiormente i cittadini, essere più visibili nella loro adozione e fornire una guida precisa delle attività della polizia. In questo modo, è incoraggiata una maggiore responsabilità poliziale, con l'incentivazione dell'impegno degli operatori di base e il controllo delle loro attività da parte dei dirigenti, la riduzione delle valutazioni sui singoli operatori e la rispondenza delle loro attività alle istanze della collettività. Questa dinamica di revisione dei processi decisionali e delle responsabilità professionali ha due principali effetti positivi sul piano della consapevolezza e della sensibilità degli operatori di polizia, in modo da sgomberare il campo tanto dal mito dell'onnipotenza professionale, quanto dai rischi delle ingerenze politiche;
- valutare i risultati delle risposte implementate: è decisivo valutare le motivazioni addotte a fondamento della necessità di nuove risposte e i rischi di sostituire una risposta ineffettiva con un'altra che lo sia altrettanto, così come è importante mo-

nitorare periodicamente l'effettività di una risposta implementata. Si tratta dello sviluppo delle capacità, delle procedure e delle tecniche di analizzare i problemi e di valutare l'effettività delle risposte come parte integrante e permanente della gestione dell'organizzazione di polizia, anche mediante l'apertura e la collaborazione costruttiva con agenzie e personale esterno, competente e indipendente.

3. Implementazione

La trasposizione sul piano concreto della polizia dei problemi non ha originato programmi tra loro significativamente differenti o alternativi. Le esperienze che sono state documentate¹² testimoniano di una diversificazione avvenuta secondo i seguenti criteri:

¹² Per l'esperienza di Baltimore County (Maryland) cfr. il resoconto completo in P. B. Jr. Taft, *Fighting Fear – The Baltimore County C.O.P.E. Project*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1986, e schede sintetiche in J. E. Eck, W. Spelman, *Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Buster*, cit., pp. 38 s., 40-42, e H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., pp. 52 s.; per l'esperienza di Newport News (Virginia) cfr. il rapporto completo in J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, cit., e descrizioni sintetiche in J. E. Eck, W. Spelman, *Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Buster*, cit., pp. 39, 43-45, H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., pp. 55-57, e H. Toch, J. D. Grant, *Police as Problem Solvers*, cit., pp. 27-37; per l'esperienza di San Diego (California) G. E. Capowich, J. A. Roehl, *Problem-Oriented Policing – Actions and Effectiveness in San Diego*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994, e G. Cordner, E. Perkins Biebel, *Problem-oriented policing in practice*, in *Criminology and Public Policy*, 2005, vol. 4, n. 2. Cfr. anche H. Toch, J. D. Grant, *Police as Problem Solvers*, cit., pp. 77-85, e anche 86-246, per l'esperienza di Oakland (California). V. L. Green Mazerolle, W. Terrill, *Problem-oriented policing in public housing: identifying the distribution of problem places*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 2, e G. W. Burruss, S. H. Decker, *Gun violence and police problem solving: A research note examining alternative data sources*, in *Journal of Criminal Justice*, 2002, vol. 30, come lavori metodologici rispettivamente sulle esperienze di Jersey City (New Jersey) e di St. Louis (Missouri), con riferimento alle fasi dell'identificazione e dell'analisi. V. pure H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., pp. 50-55, 57-64, quale rassegna descrittiva di esperienze di componenti di polizia orientata ai problemi in programmi di polizia orientata alla comunità, come in Madison (Wisconsin), Flint (Michigan), New York (New York), Los Angeles (California), Houston (Texas) e altrove.

- univocità o meno dell'indirizzo seguito;
- entità e caratteristiche delle strutture e del personale coinvolti;
- tradizione e realtà del contesto sociale e ambientale sperimentato;
- natura e varietà delle tipologie di problemi trattati.

Peraltro, è opportuno delineare alcuni aspetti trasversali alle diverse sperimentazioni effettuate, che riguardano i primi due parametri, di ordine rispettivamente strategico e organizzativo, e che assumono un importante significato generale¹³.

Dal punto di vista della strategia, innanzitutto, soltanto due dei programmi concretamente attuati sono stati caratterizzati dall'unica strategia della polizia dei problemi¹⁴, mentre la maggior parte sono risultati dei progetti strategicamente ibridi. Ciò significa che in tali ultimi esperimenti il disegno della polizia dei problemi è stato coniugato variamente con la concezione della polizia di comunità, in particolare la prima diventando una tecnica al servizio della filosofia della seconda. Per questo motivo, esistono molte esperienze che sono diversamente interpretabili, proprio in relazione all'importanza attribuita alle differenti anime strategiche che le contraddistinguono.

Dal punto di vista dell'organizzazione, poi, molti dei progetti attivati hanno goduto di speciali incentivi, sotto forma di nuove risorse di personale per affrontare i problemi della comunità in modo non tradizionale.

Se spesso è stato indicato il livello direttivo come quello appropriato a fare muovere le iniziative messe in cantiere, i programmi sul nuovo modo di intendere il lavoro di polizia sono stati testati pure coinvolgendo tutti gli operatori di una determinata organizzazione, in particolare il livello degli operatori di base.

¹³ Cfr. H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., pp. 61-63, e anche 148-180.

¹⁴ Cfr. le esperienze di Newport News (Virginia) [J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, cit., pp. 41-52, e specie 99-102] e di San Diego (California) [G. E. Capowich, J. A. Roehl, *Problem-Oriented Policing – Actions and Effectiveness in San Diego*, cit., pp. 129-134; G. Cordner, E. Perkins Biebel, *Problem-oriented policing in practice*, cit., pp. 161-163].

La maggior parte dei progetti è stata messa in atto solo in un'unità o in una struttura specifica dell'organizzazione di appartenenza. Il principale vantaggio di questa modalità sperimentale è stata la più agevole implementazione e la migliore risposta, in quanto fondata sulla partecipazione di operatori frequentemente volontari o comunque certamente motivati. Il suo maggiore limite è stato l'isolamento dal resto dell'organizzazione e del personale, insieme con la possibilità della sua immediata marginalizzazione o del suo progressivo abbandono. Per questa ragione, nonostante la possibilità di limitare l'effetto negativo di questa realizzazione parziale mediante forme di integrazione e di scambio delle esperienze degli operatori direttamente coinvolti nel programma con gli altri colleghi, nei due progetti contraddistinti dalla sola strategia della polizia dei problemi¹⁵ è stata praticata la soluzione dell'applicazione a tutte le strutture e all'intero personale dell'agenzia, affrontando le prevedibili difficoltà e lentezze con la creazione di un gruppo di lavoro misto destinato a esaminare e preparare le condizioni concrete di implementazione, ma soprattutto contando sulle maggiori opportunità e sui risultati più duraturi da conseguire.

Numerosi programmi hanno evidenziato la necessità di potere fare affidamento sulla qualità dei processi conoscitivi posti in essere. Tale nuovo approccio è stato valorizzato, per un verso, sul piano della partecipazione all'analisi dei problemi locali da parte della gente comune e, per altro verso, per mezzo della sua integrazione con forme di valutazione da parte di organismi anche esterni portatori di saperi diversi.

Il giudizio generale del Committee to review research on police policy and practices e del Committee on law and justice sottolinea la provata efficacia della polizia dei problemi nella riduzione del crimi-

¹⁵ Cfr. J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, cit., pp. 6-8, e specie 102 s., per l'esperienza di Newport News (Virginia); G. E. Capowich, J. A. Roehl, *Problem-Oriented Policing – Actions and Effectiveness in San Diego*, cit., pp. 129 s., e G. Cordner, E. Perkins Biebel, *Problem-oriented policing in practice*, cit., pp. 161-163, per l'esperienza di San Diego (California), in cui peraltro il processo di implementazione generale è passato attraverso la formazione intermedia di una squadra speciale per testare la strategia in cantiere.

ne e del disordine, pur sollevando riserve per la relativa debolezza delle metodiche utilizzate dalle ricerche esistenti:

Problem-oriented policing emerged in the 1990s as a central police strategy for solving crime and disorder problems. There is a growing body of research evidence that problem-oriented policing is an effective approach. [...] Research is consistently supportive of the capability of problem solving to reduce crime and disorder. However, as in the other areas of our review, we raise the caution that many studies to date have used relatively weak research designs¹⁶.

3.1. Valutazioni di sperimentazioni statunitensi integrali

Il primo progetto statunitense di polizia dei problemi, che è stato caratterizzato dall'unica strategia della risoluzione dei problemi e che è stato oggetto di una verifica articolata in fasi e strumenti¹⁷, ha visto indagati due aspetti fondamentali della sua effettività:

- se e quanto la strategia di polizia dei problemi risolve o riduce i problemi affrontati, ovvero se funziona nel trattamento dei problemi;
- se l'organizzazione di polizia è in grado di implementare la strategia di polizia dei problemi su base generale riguardo alle sue strutture e al suo personale e ad ampio spettro rispetto ai differenti problemi esistenti, ovvero se funziona come modalità operativa routinaria della polizia.

A proposito della prima questione, sono stati selezionati tre dei diciotto problemi identificati, in particolare le rapine in abitazioni di un quartiere residenziale, i furti dalle automobili nella zona portuale e la prostituzione con le violenze collegate in una strada specifica.

¹⁶ W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, National Research Council, Committee to Review Research on Police Policy and Practices, Committee on Law and Justice, Division on Behavioral and Social Sciences and Education, The National Academies Press, Washington D. C., 2004, pp. 243, 244 s.

¹⁷ Cfr. J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, cit., pp. xx-xxiv, 65-96, sull'esperienza di Newport News (Virginia).

Le percentuali di miglioramento di questi problemi hanno oscillato dal 35 al 50%, per il primo insieme all'assenza di evidenze di dislocazione del fenomeno. Soprattutto, è stata rilevata l'evoluzione degli interventi verso l'utilizzazione di collaborazioni e attività diverse e integrative da quelle della polizia giudiziaria e del sistema penale, come gli uffici competenti dell'amministrazione locale e le organizzazioni imprenditoriali e private interessate.

Con riferimento alla seconda questione, è stato evidenziato che l'attività di analisi dei problemi ha portato a identificare diciotto situazioni diverse, alcune di natura penale e altre di disordine sociale, talune a livello dell'intera città e altre con carattere più locale, certe di tipo duraturo e altre occasionale. In questa attività, è stato variamente segnalato il coinvolgimento di molte strutture e operatori, il loro interesse nella strategia e la loro possibilità di operare con successo la risoluzione dei problemi.

Il secondo programma statunitense, sempre contraddistinto dalla sola strategia di risoluzione dei problemi¹⁸, è stato oggetto di due esami successivi.

La prima valutazione, effettuata dopo il primo periodo di attuazione¹⁹, ha considerato anch'essa i due diversi fronti dell'effettività esterna e interna, ma con esiti di segno non altrettanto positivo.

In merito alle tre situazioni problematiche affrontate tra le sedici individuate, nella prima la criminalità e il disordine associati alla droga in un determinato complesso abitativo hanno visto l'apparente diminuzione del livello dello spaccio nel caseggiato, però non altrettanto è stato per il disordine esistente e le richieste di intervento alla polizia. Nella seconda, i furti con scasso in una specifica strada non sono affatto diminuiti, e nemmeno le chiamate alla polizia nella stessa zona. Nella terza, la violenza e il disordine a una fermata della filovia sono state interessate da una diminuzione sia dei crimini denunciati che delle richieste di intervento, ma nonostante non si è registrato un aumento nel numero degli utenti di quella stazione.

¹⁸ Il riferimento è all'esperienza di San Diego (California).

¹⁹ Cfr. G. E. Capowich, J. A. Roehl, *Problem-Oriented Policing – Actions and Effectiveness in San Diego*, cit., pp. 135-145.

Per quanto concerne i processi di analisi e di trattamento dei problemi, è stato segnalato innanzitutto che, dei sedici problemi identificati, solo sei provenivano dalle segnalazioni dei cittadini, e si trattava sempre di problemi di ordine pubblico in senso lato o di qualità della vita, non di natura criminale. Inoltre, la fase di analisi per la determinazione delle caratteristiche e degli interessi afferenti ai problemi individuati è stata debole o addirittura inesistente, in quanto la polizia ha spesso agito senza alcuna riflessione e approfondimento, sulla sola base delle proprie categorizzazioni originarie, specie di natura criminale. Quindi, il ruolo rivestito dai cittadini nel programma è stato estremamente limitato, di frequente solo quello di fonti di informazioni utili, e non di partecipi attivi nella costruzione delle risposte ai problemi, perché in tale costruzione la polizia ha mantenuto il proprio controllo di tipo professionale. Infine, la valutazione degli sforzi di orientamento ai problemi non è quasi mai andata oltre il livello della percezione personale degli operatori o dei dirigenti.

La seconda valutazione, svolta dopo circa un decennio di realizzazione²⁰, ha indagato invece le sole percezioni espresse dagli operatori di polizia sulla migliore iniziativa di risoluzione dei problemi cui abbiano partecipato nell'anno precedente, peraltro con risultati in sostanza congruenti rispetto alla prima verifica, svolta dopo un breve periodo dall'introduzione.

Nonostante il dipartimento in oggetto abbia espresso un forte impegno verso la polizia dei problemi sin dall'inizio degli anni '90, e dopo pochi anni abbia formalizzato una sua politica ufficiale di incorporazione della risoluzione dei problemi tra i comuni doveri di tutti i suoi poliziotti e tecnici della risoluzione dei problemi, il 29% degli operatori non hanno utilizzato questa strategia in un intero anno di lavoro e attorno al 20% dei progetti che sono stati intrapresi non sono risultati completati.

Tra gli operatori che hanno adottato la strategia nelle loro pratiche recenti, i problemi affrontati hanno riguardato in circa il 75% dei casi la droga, l'ordine pubblico o le popolazioni perico-

²⁰ Cfr. G. Cordner, E. Perkins Biebel, *Problem-oriented policing in practice*, cit., pp. 161-178.

lose o marginali, e hanno avuto per oltre il 50% una scala ridotta, in genere concentrata su una persona, un palazzo, un parcheggio o un incrocio.

La maggior parte dei progetti è sorta da specifiche segnalazioni o reclami, nella forma di chiamate telefoniche, resoconti verbali od osservazioni personali. La fonte principale delle informazioni è stata nel 58% dei casi l'osservazione personale, cui si è affiancata in particolare la consultazione dei residenti e dei commercianti del quartiere. L'analisi del problema è stata limitata soprattutto perché gli operatori sono troppo impegnati o i problemi sono molto facili da capire. Il metodo seguito per elaborare la risposta è stato nel 62% dei casi l'esperienza personale e le risorse mobilitate sono risultate nel 54% dei casi della polizia o di altre agenzie del sistema penale, in particolare con l'applicazione selettiva della legge effettuata da operatori in divisa in servizio sul territorio come la soluzione ricorrente nella quasi metà dei casi. La ragione più indicata per la mancanza di creatività nell'individuazione di risposte specifiche e alternative ai problemi è stata la tendenza degli operatori ad affidarsi alle soluzioni da loro preferite, facendone un uso reiterato e generalizzato. La misurazione dei risultati delle iniziative è avvenuta nel 51% dei casi mediante l'osservazione personale, mentre in oltre il 20% non è stata identificata alcuna valutazione dei progetti. Delle iniziative che hanno raggiunto la fase della valutazione, l'83% ha registrato almeno la riduzione significativa del problema e oltre il 50% addirittura la sua totale eliminazione.

Le raccomandazioni più condivise per migliorare la strategia sono state una migliore formazione degli operatori ai contenuti innovativi, una più attenta presenza dei superiori nel processo applicativo, una maggiore considerazione dell'attività svolta in funzione della carriera interna e soprattutto più tempo a disposizione degli operatori per impegnarsi sui problemi concreti.

3.2. Verifiche di sperimentazioni statunitensi ibride

L'indagine su una diversa iniziativa statunitense²¹ si è interessata dell'andamento dei principali fenomeni problematici in luoghi caratterizzati da crimini violenti.

A proposito delle chiamate ricevute e dei crimini rilevati, è stata evidenziata una riduzione nel numero totale sia delle chiamate che dei crimini. Peraltro, delle chiamate non sono diminuite quelle per rapina e per disordini o vandalismi, mentre dei crimini non sono calati le violenze per strada, i disordini o vandalismi e gli atti di spaccio. Inoltre, sono stati rilevati degli effetti di spostamento spaziale dei crimini predatori all'interno delle aree trattate.

In merito ai disordini fisici (come graffiti, sporcizia, oggetti imbrattati o abbandonati) e sociali (come tossici, spacciatori, prostitute, vagabondi), le osservazioni effettuate hanno indicato un qualche miglioramento della situazione precedente nel 90% delle aree trattate.

La verifica di un ulteriore intervento statunitense²² è stata incentrata sulla sola incidenza sui reclami dei cittadini, a proposito dei problemi trattati.

I risultati elaborati hanno mostrato una significativa diminuzione delle segnalazioni dei cittadini nel distretto interessato dal progetto, mentre in altri utilizzati come controllo non è stata verificata modificazione alcuna, ovvero è stato registrato un loro aumento. Purtroppo, la valutazione effettuata ha palesato evidenti limiti teorici, come la natura criminale dei problemi prescelti, e metodologici, quale la mancata considerazione dell'effetto dislocativo dei problemi. Addirittura, la discussione conclusiva è stata sintetizzata nella "maggiore felicità" dei residenti intervistati, a proposito della loro zona e della loro polizia orientata ai problemi.

²¹ Cfr. A. A. Braga, D. L. Weisburd, E. J. Waring, L. Green Mazerolle, W. Spelman, F. Gajewski, *Problem-Oriented Policing In Violent Crime Places – A Randomized Controlled Experiment*, in *Criminology*, 1999, vol. 37, n. 3, pp. 549-571, per l'esperienza di Jersey City (New Jersey).

²² Cfr. P. Jesilow, J. Meyer, D. Parsons, W. Tegeler, *Evaluating problem-oriented policing: a quasi-experiment*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 3, pp. 452-460, sull'esperienza di Santa Ana (California).

3.3. Monitoraggio di sperimentazioni britanniche

Un esteso monitoraggio si è occupato in sostanza dei diversi aspetti fondamentali delle iniziative realizzate nel contesto britannico²⁵, attraverso un questionario somministrato a tutti i quarantatré corpi di polizia e delle visite con interviste e focus group in dodici di questi.

Secondo le dichiarazioni dei responsabili, i progetti hanno coperto un'ampia gamma di problemi, i più comuni dei quali sono stati comunque i furti con scasso, i furti di veicoli e di oggetti da veicoli, i crimini legati alla droga e la criminalità giovanile. Circa il 40% sono state iniziative esclusive della polizia, il 20% collaborazioni comuni con un solo soggetto esterno di cui la polizia aveva eguale o prevalente responsabilità, il 31% cooperazioni multiagenziali con responsabilità condivise.

Il 58% delle iniziative sono state ritenute complessivamente positive. Dall'analisi dei risultati emergono, come elementi di successo: l'adozione di un approccio sistematico di risoluzione dei problemi migliora la prospettiva di successo nella riduzione del crimine e del disordine; l'utilizzo di tutti i dati disponibili presso la polizia e le altre autorità locali nella definizione e nell'analisi dell'origine e della distribuzione dei problemi contribuisce al successo nella loro risoluzione; la consultazione della letteratura esistente sulle precedenti iniziative che hanno affrontato analoghi problemi e hanno implementato misure affini produce un tasso migliore di successo.

Tra i fattori di insuccesso, invece, sono segnalati:

- nell'identificazione del problema: la mancanza di verifica dell'effettiva esistenza nel contesto locale di un problema riscontrato a livello nazionale; l'assenza di controllo a proposito dell'accuratezza delle percezioni sull'esistenza di un problema; il difetto di trasparenza nella formazione della scala di priorità dei problemi;
- nell'analisi del problema: l'accettazione della definizione di facciata del problema; l'utilizzo di informazioni superficiali

²⁵ Cfr. T. Read, N. Tilly, *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*, cit., pp. v-viii, 4-24, con riferimento alle esperienze britanniche (England e Wales).

di facile reperibilità; la mancanza dell'esame dell'origine del problema;

- nell'elaborazione della risposta: l'attenzione al breve termine; l'assenza di conoscenza della letteratura in argomento; la scelta della soluzione senza effettuare l'analisi o al di fuori delle relative risultanze; il difetto di pianificazione dei modi con cui rendere operative le misure elaborate; la mancanza di approfondimento dei meccanismi mediante i quali le misure possono essere efficaci; il trascurare l'individuazione delle modalità con cui sostenere e consolidare i risultati raggiunti;
- nel lavoro in partenariato: l'assenza del coinvolgimento pieno e convinto di soggetti esterni; l'insensibilità per le altrui idee, condizioni, agende o stili;
- nell'implementazione della soluzione: la predilezione per risposte parziali e circoscritte, in genere incentrate solo sui criminali;
- nella riflessione sull'iniziativa: la scarsità di serie valutazioni sui progetti realizzati; l'utilizzo di procedimenti non indipendenti e di indicatori non univoci; il difetto di considerazione per spiegazioni alternative o per possibili dislocazioni dei problemi.

Quest'ultima voce problematica va opportunamente estesa alla stessa indagine con cui sono state ottenute le informazioni esaminate, dal momento che sia la parte quantitativa che quella qualitativa sono risultate inficiate da evidenti limiti nella loro costruzione metodologica (per la verità, in buona parte riconosciuti esplicitamente dai curatori, come per la non oggettività delle risposte dei dirigenti di polizia (*self-assessed successes*) e la non casualità nella scelta dei luoghi degli approfondimenti dei ricercatori sul campo (*non-randomly selections*)), che sviliscono il valore dello studio da un lavoro di natura scientifica a un materiale a circolazione interna.

4. Critica

Il dibattito originato dalla polizia dei problemi risulta, nel complesso, abbastanza contenuto e, nel merito, incentrato soprattutto sulle questioni applicative. Del resto, è stata ed è ancora diffusa la tendenza a considerare questa strategia: nell'ambito poliziale, quale una tra le tattiche del modello della polizia di comunità (*community/community-oriented policing*) o come la metodologia del modello della polizia dell'ordine (*law and order/zero tolerance policing*); nel più ampio contesto criminologico, quale un'applicazione settoriale delle teorie dell'attività abituale (*routine activity theory*), della scelta razionale (*rational choice theory*) o della finestre rotte (*broken windows theory*) ovvero dei programmi della criminologia urbana e della prevenzione situazionale (*environmental criminology, crime prevention through environmental design, defensible space concept, situational crime prevention*)²⁴.

4.1. Orientamento e risoluzione

A proposito delle formule con cui questa strategia riformistica è stata definita²⁵, già dal titolo – come poi col contenuto – di questo capitolo si è dato conto della presenza nella letteratura anglosassone di una duplice denominazione per la “polizia dei problemi”: “polizia orientata ai problemi” (*problem-oriented policing*) e “polizia di risoluzione dei problemi” (*problem-solving policing*). Di fatto, in letteratura le due espressioni sono spesso utilizzate come sinonimi, e anche per questo nel presente lavoro si è preferita una definizione sintetica che intendeva superare la questione. In realtà, sono sta-

²⁴ V., in particolare, M. S. Scott, *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, cit., cap. 3 (*Relating Problem-Oriented Policing to Other Movements in Police Reform and Crime Prevention*), A. A. Braga, *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*, Criminal Justice Press, Monsey N. Y., 2002, cap. 2 (*Preventing Crime at Problem Places*) e, nondimeno, H. Goldstein, *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, cit., *passim*.

²⁵ Cfr. M. S. Scott, *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, cit., pp. 3, 45 s.

te svolte delle interessanti considerazioni sulla differenza tra le due qualificazioni, che in questo luogo meritano adeguata attenzione.

La “polizia orientata ai problemi” descriverebbe in senso ampio un modello complessivo di miglioramento della capacità della polizia nell’attuazione della propria missione, che pertanto interessa la polizia sul versante sia gestionale che operativo. La “polizia di risoluzione dei problemi” rappresenterebbe in modo più specifico e limitato il processo mentale che è alla base del modello riformistico della “polizia orientata ai problemi”, come è stato variamente espresso nei tre acronimi SARA (Scanning, Analysis, Response, Assessment)²⁶, CAPRA (Clients, Acquire/Analyze information, Partnerships, Response, Assessment)²⁷ e PROCTOR (Problem, Cause, Tactic/Treatment, Output, Result)²⁸. Più importante della precisa distinzione tra la “polizia orientata ai problemi” e la “polizia di risoluzione dei problemi” sarebbe che la prima sia ritenuta considerevolmente più complessa e ambiziosa, rispetto alla genericità e routinarietà della seconda. L’espressione “risoluzione dei problemi” andrebbe quindi utilizzata in modo parco e preciso, solo per quei problemi affrontati dalla polizia che siano abbastanza semplici da consentire una soluzione piena e definitiva²⁹.

Nel loro insieme, queste argomentazioni fanno emergere una certa approssimazione concettuale e una notevole ambiguità interna al modello poliziale della “polizia orientata ai problemi”, e a quella che viene espressamente definita come la sua anima, appunto la “risoluzione dei problemi”. Infatti, la riduzione della metodologia della “risoluzione dei problemi” a un processo mentale, di carattere generico e routinario, risulta alquanto fuorviante, poiché i suoi elementi variamente descritti in letteratura con acronimi diversi rappresentano proprio quella prospettiva teleologica e quel tratto

²⁶ Elaborato nel quadro del lavoro del Police Executive Research Forum statunitense (cfr. J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, cit.).

²⁷ Formulato ad opera della Royal Canadian Mounted Police.

²⁸ Sviluppato nell’ambito dell’attività dell’Home Office Policing and Reducing Unit britannica (cfr. T. Read, N. Tilly, *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*, cit.).

²⁹ Cfr. sul punto M. S. Scott, *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, cit., p. 45.

pragmatico che caratterizzano l'“orientamento ai problemi” come una strategia in senso proprio, cioè di natura non solo ideologica e programmatica, ma con contenuto anche organizzativo e operativo. Piuttosto, già questa operazione di incorporazione della “risoluzione dei problemi” nel cuore dell'“orientamento ai problemi”, ma ciononostante lo svilimento della prima a “procedura” e la magnificazione del secondo come “modello” di polizia, evidenzia una preoccupante oscillazione. Da un lato si afferma, a livello divulgativo, la pretesa autosufficienza della polizia, nel risolvere i problemi della comunità, mentre dall'altro si riconosce, in funzione difensiva, la sua insuperabile eterolimitazione, in ragione della complessità della realtà sociale su cui la polizia interviene e che non può in sostanza ridurre o superare.

Anche per alcuni difensori più accorti di questo ambizioso movimento, come Gary W. Cordner ed Elizabeth Perkins Biebel, è arrivato il momento, quindi, di tenere un profilo realista e minimalista, rinunciando alla complessiva attuazione della strategia riformistica della polizia dei problemi e valorizzando la quotidiana attività di risoluzione dei problemi da parte dei poliziotti, nella convinzione che la costante raccolta di informazioni prima dell'intervento e la frequente elaborazione di una risposta multiagenziale ai problemi risulti una pratica più effettiva dell'approccio reattivo della polizia professionale, ma anche di quello proattivo della polizia dell'ordine:

It may be time to make a distinction between everyday problem solving and problem-oriented policing [...]. When they do problem solving, officers take a thoughtful approach, try to gather some information before proceeding, and often implement a multipronged response to problems. This process is better than not thinking, not gathering information, and relying on only one response. Modest though it is, problem solving is probably more effective than traditional reactive policing. It should also be more effective than proactive policing [...]⁵⁰.

⁵⁰ G. W. Cordner, E. Perkins Biebel, *Problem-oriented policing in practice*, cit., p. 177.

4.2. Diffusione della riforma

Al di là delle questioni di denominazione, la polizia dei problemi viene comunque celebrata, sin da subito, per l'approccio seducente con cui esalta lo studio approfondito dei problemi, invece della semplice registrazione degli eventi, e l'applicazione di risposte contestuali ed efficaci (o su misura, da cui la definizione alternativa della strategia riformistica come "polizia su misura" o *tailor-made policing*³¹), piuttosto del generale miglioramento dell'efficienza degli apparati³².

Ad attirare diffusi consensi verso questa strategia riformistica, in seguito, non c'è stata solo la convincente razionalità del suo dispositivo concettuale, ma si sono avuti soprattutto gli entusiasman- ti risultati offerti dal primo esame della sua più importante sperimentazione, che ne ha consacrato la fama internazionale³³. Da quel momento, come si esprime Mark H. Moore, il valore del modello in azione è stato dimostrato, anche se le descrizioni delle attività che ne hanno accompagnato la diffusione si sono rette piuttosto sulla labile persuasività propria delle storie e degli aneddoti:

The value of problem solving in practice has now been demonstrated [...]. Such stories are satisfying mostly because they describe a set of concrete activities that seem to produce attractive concrete results. In this, they have the persuasive power of anecdotes³⁴.

4.3. Questioni applicative

Con un tale promettente esordio, l'esperienza del modello ri-

³¹ Così, tra gli altri, J.-P. Brodeur, *Tailor-Made Policing – A Conceptual Investigation*, cit.

³² Cfr. H. Godstein, *Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*, cit.

³³ Il riferimento è al lavoro di J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, cit., sull'esperienza di Newport News (Virginia).

³⁴ M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992, p. 129.

formistico della polizia dei problemi ha superato di slancio quelle che sono state definite le “questioni di prima generazione”³⁵:

- la polizia dei problemi non rappresenta il vero lavoro di polizia;
- la polizia dei problemi è un’idea raffinata ma non praticabile per la scarsità delle risorse, in particolare di personale e di tempo;
- i poliziotti non hanno in genere l’abilità di elaborare e gestire sofisticati progetti di soluzione dei problemi;
- le altre agenzie pubbliche non possiedono di regola la capacità di incontrare la polizia nella risoluzione delle cronicità della comunità;
- la polizia dei problemi pone il rischio di fare crescere in modo equivoco le aspettative della comunità.

Nonostante questi rilievi non siano mai stati pienamente affrontati, la diffusione della strategia è comunque proseguita senza incertezze, sostenuta soprattutto dall’attrattiva della sua costruzione teorica e dalla persuasività del suo concreto potenziale.

Ad ogni modo, nella sperimentazione della polizia dei problemi sono cresciute in seguito quelle che sono state identificate come “questioni di seconda generazione”³⁶:

- i poliziotti tendono a condurre solo un’analisi superficiale dei problemi, così da precipitarsi ad applicare comunque delle risposte;
- gli operatori di polizia propendono per affidarsi solo a risposte tradizionali o di tendenza, piuttosto che svolgere una seria ricerca di soluzioni alternative;
- la polizia dei problemi finisce per ignorare completamente la valutazione nel tempo dell’effettività delle risposte attuate.

È accaduto, pertanto, che la letteratura si sia riempita di una lunga serie di casi in cui proprio i programmi di polizia dei proble-

³⁵ Cfr. G. Cordner, *Problem-Oriented Policing Vs. Zero Tolerance*, in T. O’Connor Shelley, A. C. Grant, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1998, p. 305.

³⁶ Cfr. sempre G. Cordner, *Problem-Oriented Policing Vs. Zero Tolerance*, cit., p. 310.

mi si sono orientati nella sostanza verso le metodologie tradizionali, in quanto la procedura di risoluzione dei problemi è rimasta solo sulla carta³⁷.

Le deficienze progettuali e realizzative, difatti, hanno interessato tutte le fasi del processo di risoluzione dei problemi, che qui vengono ripercorse³⁸.

Nella fase dell'identificazione, i poliziotti spesso oscillano tra un progetto troppo ristretto, come un anziano solo che chiama insistentemente in cerca di compagnia, o troppo ampio, quale la delinquenza giovanile che insiste nel quartiere. Ciò pregiudica la precisa focalizzazione dell'intervento e comporta la mancanza di direzione nella fase successiva³⁹.

La fase dell'analisi talvolta è addirittura saltata o comunque ridotta a uno studio drasticamente semplificato. Così, si assiste di frequente a un semplice esame dei dati di polizia, insieme alle esperienze che gli operatori hanno maturato in relazione alla situazione. Molte iniziative adottano una definizione stereotipata della questione, ricorrono a informazioni di breve termine per intenderne la natura e prescindono da un'adeguata disamina delle sue dinamiche⁴⁰. Questa scorciatoia non consente di sezionare in modo adeguato il problema e di utilizzare le preziose informazioni provenienti da altri soggetti sociali, come i servizi sociali, gli istituti scolastici o le aziende private, e conduce in maniera aprioristica allo stadio seguente⁴¹.

³⁷ Cfr., per tutti, sulla realtà statunitense M. E. Buerger, *The Problems of Problem-Solving: Resistance, Interdependencies, and Conflicting Interests*, in *American Journal of Police*, 1994, vol. 13, n. 3, e sulla realtà britannica T. Read, N. Tilley, *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*, cit.

³⁸ V., per una sintesi, J.-P. Brodeur, *Tailor-Made Policing – A Conceptual Investigation*, cit., pp. 42-48; A. A. Braga, *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*, cit., p. 25.

³⁹ Cfr. R. V. Clarke, *Defining Police Strategies: Problem Solving, Problem-Oriented Policing and Community-Oriented Policing*, in T. O'Connor Shelley, A. C. Grant, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1998.

⁴⁰ Cfr. T. Read, N. Tilley, *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*, cit.

⁴¹ Cfr. R. V. Clarke, *Defining Police Strategies: Problem Solving, Problem-Oriented Policing and Community-Oriented Policing*, cit.

Per la fase della risposta, tanti programmi poggiano soprattutto sulle tattiche poliziali tradizionali, quali la sorveglianza, l'arresto e le operazioni speciali, e ignorano la più estesa gamma di risposte alternative. Di frequente, le soluzioni sono scelte a prescindere dall'analisi o dai suoi esiti, non considerano i meccanismi con cui possono produrre un impatto reale sulla situazione, non coinvolgono in maniera piena gli altri soggetti sul campo e insistono sugli attori o comunque su una strategia inficiata da molte debolezze nel processo di elaborazione delle risposte, che si riflette in modo diretto sul passaggio successivo⁴².

La fase della valutazione è piuttosto rara e comunque in genere frettolosa e approssimativa. Le tecniche impiegate e le informazioni raccolte sono spesso metodologicamente deboli, senza attenzione alla complessità degli interventi e alla stabilità dei loro effetti, ma solo con indicazioni di natura aneddotica o impressionistica⁴³.

La ricerca tra i sacrifici e gli impedimenti incontrati nello sviluppo della strategia della risoluzione dei problemi nei corpi di polizia ha identificato cinque criticità principali, tra loro variamente connesse⁴⁴:

- l'assenza di un impegno a lungo termine da parte dei dirigenti della polizia per migliorare l'attività e l'istituzione poliziale;
- la mancanza delle capacità interne ai corpi di polizia necessarie ad analizzare i problemi e a valutare le soluzioni elaborate per affrontarli;
- la deficienza di un chiaro rapporto tra la polizia e l'università per favorire l'apertura dell'universo poliziale a nuove ricerche e la formazione di nuove figure professionali come l'analista dei problemi;
- l'assenza di stimoli alla riforma da parte della collettività che dovrebbe essere adeguatamente informata sulla complessa realtà della polizia;

⁴² Cfr. T. Read, N. Tilley, *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*, cit.

⁴³ Cfr. R. V. Clarke, *Defining Police Strategies: Problem Solving, Problem-Oriented Policing and Community-Oriented Policing*, cit.

⁴⁴ Cfr. diffusamente H. Goldstein, *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, cit., pp. 26-37.

- l'insufficienza di supporto finanziario per la ricerca e la sperimentazione sulle nuove strategie di polizia.

Il quadro di sintesi delle iniziative realizzate, secondo Herman Goldstein, denuncia quindi molti seri limiti, in particolare nella qualità delle analisi e nella novità delle soluzioni, come anche nel non coinvolgimento dell'intero corpo e nella non considerazione delle esperienze condotte:

And yet, measured against the need, the value of even these nationally recognized efforts is relatively modest. As noted in an earlier context, the best among them usually have major weaknesses – especially in the quality of analysis and in the evaluation of new strategies put in place. They are often the products of an intense effort by one or more especially motivated officers in an agency in which their work is an exception, in which other problems are not similarly addressed, and in which there is little involvement of top management. And both the projects and the work of the involved officers are often not sustained, with the result that the credibility of the case studies as exemplars is gradually eroded⁴⁵.

In questa situazione, sono state avanzate alcune cautele generali nei confronti della concreta attuazione della risoluzione dei problemi come strategia di polizia complessiva⁴⁶:

- anzitutto, occorre accertare se i risultati delle esperienze realizzate sono reali o apparenti, cioè in che misura sono direttamente causati o indirettamente influenzati dalla polizia o da altri fattori, in che parte sono effetto di una dislocazione dei problemi o di una efficacia solo temporanea di soluzioni provvisorie;
- soprattutto, è necessario confrontare in modo critico i risultati di qualche specifica iniziativa con l'impatto sull'organizzazione nel suo insieme, ossia ponderare il tipo e la diffusione dei problemi trattati con il numero e la tipologia del personale e

⁴⁵ H. Goldstein, *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, cit., p. 18.

⁴⁶ Cfr. M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, cit., pp. 129, 131.

delle strutture impegnate, e con le peculiarità e le novità nelle attività espletate dall'intera organizzazione.

4.4. Note teoriche

A fianco dei rilievi di ordine pratico, sono stati annotati diversi limiti di natura teorica, innanzitutto in relazione alla concezione ideale della risoluzione dei problemi come missione di polizia innovativa⁴⁷:

- le situazioni e i fenomeni privilegiati in modo selettivo si riducono a quelli relativi ai problemi di devianza e di disordine della strada sui quali è più facile e più produttivo agire nel breve periodo, mentre i problemi della criminalità dell'economia e della politica non appaiono nelle priorità delle campagne dei media di massa, dei dibattiti della politica e delle rappresentazioni dell'opinione pubblica, che orientano le attività della polizia;
- la determinazione delle priorità incontra un'irriducibile componente problematica nel garantismo penale, inteso come corrente intellettuale e politica di ispirazione costituzionale e sociale, capace di creare conflitti e contraddizioni nei processi di definizione dei problemi e di elaborazione delle soluzioni di polizia.

Sul piano della configurazione organizzativa, inoltre, è stato evidenziato come l'intrinseca discrezionalità dell'approccio della risoluzione dei problemi configuri una tensione con il comando gestionale dell'apparato, e soprattutto con il suo decentramento funzionale, cui non corrisponde alcuna indicazione sugli eventuali rimedi, specie in tema di controllo dell'organizzazione⁴⁸. Come viene ricostruito da J. P. A. Waddington, il funzionamento di questa strategia, infatti, deve affrontare la varietà e la trasversalità dei problemi se-

⁴⁷ Cfr. M. Pavarini, *Forze di polizia: mission, potere discrezionale e governo dei conflitti*, dispense per modulo didattico dei Corsi della Regione Emilia-Romagna per operatori della Polizia di Stato e delle Polizie municipali, Bologna, 1999, dattiloscritto, p. 6.

⁴⁸ Cfr. W. F. McDonald, *Law Enforcement Innovation and the Rule of Law: Comparative and Historical Perspectives*, in D. Weisburd, C. Uchida, L. Green, a cura di, *Police Innovation and Control of the Police – Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York, 1993, pp. 156-160.

gnalati dal pubblico alla polizia⁴⁹, coniugando in modo forte ed efficace la conoscenza e l'azione degli operatori sulla strada con il supporto e il coordinamento dei superiori, allocati spesso nelle strutture centrali e comunque dentro agli uffici, in modo da assicurare le risorse e le cooperazioni anche esterne alla polizia.

The crucial difference between rational management and community policing, especially problem-oriented policing, is that the latter reflects the reality that policing is driven, not by policy, but by problems brought to the attention of the lowest echelons in the organization. [...] However, while some problems might be resolvable by concerted action of the lower ranks, the organizational reality is that patrol officers cannot devote sustained attention to almost any problem because of the demands of unscheduled calls for service from the public, but more so the requirements of shift work. What this suggests is that senior ranks should see their role as supporting their subordinates by identifying problems that are manifested in particular incidents and co-ordinating a response to them that might entail mobilizing resources well beyond the confines of the police service. In other words, the structure of the police organization should reflect the task it is called upon to discharge and also be bottom-up⁵⁰.

4.5. *Dentro il modello*

Dietro l'intrigante aspetto tecnocratico, al centro del modello è posto il ruolo democraticamente anomalo attribuito alla polizia nel governo dei problemi della società⁵¹.

Come rivendicato con orgoglio dal più noto ideatore di questo modello riformistico, Herman Goldstein, la polizia dei problemi è fondata sulla convinzione che la posizione privilegiata consente alla polizia di procedere nel modo migliore alla conoscenza dei diversi

⁴⁹ Cfr. P. A. J. Waddington, *Calling the Police*, Avebury, Aldershot, 1993.

⁵⁰ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, UCL, London, 1999, pp. 242 s.

⁵¹ Cfr. W. F. McDonald, *Law Enforcement Innovation and the Rule of Law: Comparative and Historical Perspectives*, cit., pp. 155 s.

interessi, alla decisione sulle scelte di valore e all'attuazione di risposte efficaci nei confronti dei problemi sociali della comunità; l'azione della polizia all'interno della comunità viene sviluppata nella direzione della costruzione del consenso tra i cittadini sulle scelte da fare, della guida delle istituzioni raccolte attorno alle iniziative di sicurezza e nell'assunzione della responsabilità per la soluzione dei problemi operata nella collettività:

After identifying competing social interests and gathering facts that enable an assessment of the relative importance of each interest, value judgments must be made in ranking their importance. Ideally – and this is admittedly a very difficult step – the police will be able to work out a consensus within the community.

In calling for the police not simply to resign themselves to living with recurring problems, problem-oriented policing urges the police to be more aggressive partners with others public agencies.

[...] Improved accountability [...] can best be achieved by having police administrators assume a greater responsibility for decisions that, either by design or by default, are already theirs to make. They are in the best position to weigh alternative responses to citywide problems⁵².

⁵² H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, cit., pp. 41, 47, 144.

CAPITOLO IV

LA POLIZIA DELL'ORDINE (LAW AND ORDER/ZERO TOLERANCE POLICING)

1. *Contesto*

Nell'ultimo decennio del XX secolo, con la polizia di comunità e la polizia dei problemi si confronta il modello riformistico che viene evocato dall'espressione di "polizia dell'ordine" (law and order/zero tolerance policing)¹.

Anche questa è nella sostanza un'invenzione statunitense, nonostante il suo sapere teorico e i suoi esperimenti applicativi si siano affacciati, in modo rapido e vario, anche in numerose realtà europee, britanniche e continentali. Nelle società eurocontinentali di tradizione centralistica-legalistica, in particolare, è stata la versione

¹ V., su tutti, il più famoso lavoro divulgativo di G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, Touchstone Book, Simon & Schuster, New York, 1996; il contributo ricostruttivo dell'esperienza newyorkese di E. B. Silverman, *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, Northeastern University Press, Boston, 1999 (con il finale revisionista E. B. Silverman, *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing – Epilogue: A Hard Act To Follow*, Northeastern University Press, Boston, 2001, in <http://books.google.it> [15 ottobre 2008]); e la raccolta collettanea sulle realtà statunitense e britannica di N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998. V. inoltre, sempre sull'esperienza newyorkese ma con carattere celebrativo o memorialistico, i lavori di J. Lardner, T. Repetto, *NYPD – A City and Its Police*, John Macrae Book, Henry Holt and Company, New York, 2000, e di H. Safir, E. Whitman, *Security – Policing Your Homeland, Your State, Your City*, Thomas Dunne Books, St. Martin's Press, New York, 2003. V. infine, sul contesto francese, il saggio apologetico di G. Fenech, *Tolérance Zéro – En finir avec la criminalité et les violences urbaines*, Grasset & Fasquelle, Paris, 2001 [ed. it. *Tolleranza zero – Come vincere la criminalità e le violenze urbane*, trad. M. E. Craveri, Medusa, Milano, 2001].

della strategia di “tolleranza zero” a diffondersi in modo significativo, tanto nei discorsi dei politici che nelle pratiche delle polizie, sempre mediante singoli progetti o iniziative per i diversi problemi emergenti.

Sul terreno politico-culturale, questa costruzione riformistica è espressione dell’orientamento verso il definitivo superamento dello stato sociale. Il suo sostrato ideale rivendica, difatti, l’abbandono da parte delle autorità pubbliche della presa in carico di tipo sociale delle problematiche dei mercati illegali, delle devianze giovanili e delle marginalità sociali, in favore dell’intervento di polizia per il contrasto dei crimini di strada, il ristabilimento dell’ordine legale e la tutela delle libertà della gente perbene.

Questo modello di polizia presenta una notevole eterogeneità e polivalenza. Per tale caratteristica, richiama in via esplicita, o rinvia in modo indiretto, ai contenuti della strategia di polizia di comunità, e anche a quella di polizia dei problemi, pur evidenziando radici e proprietà peculiari.

2. *Ideologia*

La “polizia che restaura l’ordine e controlla il crimine”, evocata come la «*rivoluzione in blu*»², viene qui illustrata muovendo dagli approcci complementari di tre diversi contributi.

Nel primo, gli indiscussi ideatori della strategia in esame, James Q. Wilson e George L. Kelling, ne illuminano le argomentazioni centrali, dal punto di vista della fondazione ideologica, con particolare riferimento alla sequenza eziologica tra disordine e crimine, alla base della teoria di psicologia sociale delle finestre rotte (broken windows theory):

[...] At the community level, disorder and crime are usually inextricably linked, in a kind of developmental sequence. Social psychologists and police officers tend to agree that if a window in a building is broken and is left unrepaired, all the

² Così E. B. Silverman, *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, cit., p. 204.

rest of the windows will soon be broken. This is true in nice neighborhoods as in run-down ones. [...] One unrepaired broken window is a signal that no one cares, and so breaking more windows costs nothing. (It has always been fun.) [...] Vandalism can occur anywhere once communal barriers – the sense of mutual regard and the obligations of civility – are lowered by actions that seems to signal that “no one cares”. [...]

Above all, we must return to our long-abandoned view that the police ought to protect communities as well as individuals. [...] The police – and the rest of us – ought to recognize the importance of maintaining, intact, communities without broken windows⁵.

Nel secondo scritto, l'artefice della famosa sperimentazione newyorkese, il comandante William J. Bratton, enfatizza i principi applicativi all'origine dell'ostentato successo di tale modello poliziale, richiamando espressamente molti elementi delle precedenti riforme, ma specialmente attribuendo alla polizia la capacità di ridurre in modo duraturo il crimine e di cambiare in modo radicale la vita nella città:

[...] Better, smarter and more assertive policing in partnership with the criminal justice system and the community we serve – community policing.

[...] We found a better way of policing. We are results-focused. We are decentralised. We are co-ordinated. We have enough cops and we are using them more effectively. We have partners. We have shown in New York City that police can change behaviour, can control behaviour and, most importantly, can prevent crime by their actions – independently of other factors. We have, in summary, to again quote George Kelling, 're-policed our city streets'.

New Yorkers are reporting that they are feeling safer. Residential and commercial real estate markets are booming. The economy has stabilised. Tourism is skyrocketing. New York City is slowly revitalising itself. There are still serious crime problems in New York City that will require additional

⁵ J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, in *Atlantic Monthly*, 1982, vol. 127, n. 3, pp. 31, 37.

strategizing and resources. However, [...] the police can have an impact on even long-standing crime problems. The NYPD, or for that matter any successful policing organisation, cannot solve all problems or all crime. However, they should be recognised for what they can do and how well they are doing it today. Fair is fair. We shouldered most of the blame when crime went up. Give us some of the credit when it goes down – and stays down as I confidently predict it will in New York City. And the good news is, ‘if you can make it in New York you can make it anywhere’⁴.

Nel terzo saggio, uno degli storici fondatori, George L. Kelling⁵, traccia le implicazioni sociali e le prospettive evolutive di tale politica poliziale, orientate a consentire, attraverso la riappropriazione da parte della popolazione di un proprio ruolo attivo sulla definizione e sulla rivendicazione delle virtù civiche nella vita urbana, la restaurazione dell’ordine e il controllo del crimine da parte della polizia:

Finally, we are optimistic about prospects for restoring order and bringing crime under control because today we see citizens taking firm steps to reclaim their rightful role in a democratic society – defining the terms of civility in their neighborhoods and communities and insisting that these terms be respected. [...]

Can citizens go too far? Will be injustices? Yes, at times. Part of the responsibility of police, prosecutors, courts, and correctional officials will be to restrain citizens and encourage tolerance. But it is a form of narrow elitism to believe that only government has a corner on justice and tolerance. Governmental officials must let democracy work, even in matters of crime control. Preemptively usurping citizen obligations, whether in the name of preventing abuse, efficiency, or narrow professional interests, does for citizens

⁴ W. J. Bratton, *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998, pp. 40-42.

⁵ Pur se l’opera in considerazione (G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, cit.) è un lavoro collettivo, solo il primo autore ha sviluppato progressivamente tale teoria poliziale, a partire da diversi suoi scritti precedenti.

what they should do for themselves and encourages bad citizenship. Not only that, it does not work. The good news, however, is that windows can be fixed, and order restored. In some of the most difficult circumstances imaginable – New York City [...] – the quality of urban life is improving and crime is decreasing⁶.

2.1. *Idea*

La polizia dell'ordine è finalizzata dai suoi fautori all'applicazione della legge e alla restaurazione dell'ordine, propri della società del passato. Questo scopo viene fondato sul duplice assunto: primo, che nella realtà contemporanea tanto la criminalità grave – dei criminali veri e pericolosi –, quanto soprattutto il disordine urbano – delle persone non necessariamente criminali, ma indecorose, fastidiose e imprevedibili –, sono alla base della paura dei cittadini e devono essere considerati problemi della comunità; secondo, che il disordine e il crimine sono inestricabilmente connessi, lungo la sequenza logico-comportamentale descritta con la teoria di psicologia sociale delle finestre rotte (*broken windows theory*)⁷.

La polizia abbandona, così, la lotta esclusiva al crimine e ritorna, invece, all'originaria funzione di mantenere l'ordine, attraverso il rafforzamento dei meccanismi di controllo informali della comunità. Questo cambiamento può avvenire con l'impegno della comunità nella sorveglianza e nel vigilantismo, ma soprattutto con la collaborazione e la legittimazione dei cittadini al riorientamento della strategia e dell'azione della polizia.

Tale innovazione della politica di polizia viene espressa nel passaggio dai mezzi ai risultati, dal garantismo all'effettività. Infatti, si ritiene che dal dominio delle regole sostanziali e procedurali, sino ad oggi utilizzate per controllare la polizia in relazione ai sospetti criminali che sono riconosciuti titolari di diritti individuali, si debba pas-

⁶ G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, cit., pp. 256 s.

⁷ Cfr. J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit.

sare allo sviluppo delle virtù di determinazione e autorità dei buoni cittadini, in funzione del diritto collettivo all'ordine nella propria comunità. In questa direzione, potrebbe finalmente avvenire il superamento della concezione individualistica dei diritti e dei comportamenti, dei movimenti sociali di decriminalizzazione e di deistituzionalizzazione, delle pratiche di tolleranza nell'applicazione delle regolamentazioni di fonte sia legislativa che amministrativa.

Dentro questa nuova frontiera tradizionalista, la collettività comprende i propri bisogni, le questioni poste dalla convivenza sociale diventano problemi di ordine pubblico e i cittadini ritornano a sentirsi una comunità, che quindi ridefinisce i confini morali e materiali del patto sociale e ridetermina gli obiettivi e le modalità dell'azione poliziale, per il mantenimento dell'ordine e il rispetto della legge così come desiderati⁸.

2.2. Elementi tipici

Gli elementi tipici della polizia dell'ordine, che ne caratterizzano il disegno in campo teorico e il funzionamento a livello operativo⁹, sono i seguenti:

- governo dell'ordine da parte della polizia: la polizia può assicurare l'ordine soltanto con la sinergia strategica di diversi fattori: il forte e costante sostegno politico del governo locale (political liability); l'orientamento alla soluzione dei problemi della comunità (problem solving); il coinvolgimento della comunità nella condivisione della strategia (community sharing); e il convincimento della magistratura sull'interesse

⁸ Cfr. J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit.; G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, cit., in particolare *Introduction* e capp. 1 s., 7. Cfr. anche N. Dennis, *Editor's Introduction*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998.

⁹ Cfr. G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, cit., pp. 108-235, specie 157-193, e soprattutto 221 ss.; W. J. Bratton, *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, cit., pp. 34-40.

comune e cogente alla restaurazione dell'ordine (compelling government interest);

- filosofia nella gestione della polizia: la strategia operativa di questa polizia consiste nel trattamento accurato di informazioni tempestive, nell'impiego rapido e focalizzato delle risorse, nell'adozione di tattiche coerenti ed efficaci, e nell'effettuazione di valutazioni e monitoraggi puntuali;
- assunzione massiccia di personale: il punto di partenza di questa riforma è il significativo aumento della forza lavoro della polizia, nell'ordine del 20-25% della sua consistenza – incremento che viene successivamente praticato in modo costante, anche se meno accentuato –, con la consapevolezza che giovani agenti che hanno appena ricevuto una formazione di pochi mesi non possono essere pronti ad affrontare e risolvere i problemi del crimine e del disordine di un determinato territorio, ma dovranno essere affiancati e supportati dai colleghi più maturi ed esperti;
- definizione della missione di polizia: il potenziale della polizia come organizzazione non risulta valorizzato e sfruttato al meglio, quindi è necessario un processo di ristrutturazione che ridefinisca degli obiettivi precisi, rigeneri l'efficacia dell'organizzazione e rianimi la motivazione del personale, mediante la creazione di unità che, con l'utilizzazione di competenze interne ed esterne, si occupino delle principali aree strategiche, dall'addestramento all'equipaggiamento, alla tecnologia e così via. Soprattutto, la missione di questa nuova polizia deve essere orientata alla straordinaria diminuzione sia del crimine che del disordine, non all'attenuazione moderata e tendenziale della sola criminalità. Ciò può avvenire attraverso l'attenzione sia alla criminalità grave, sia ai comportamenti asociali che incidono sulla qualità della vita, per mezzo della massiva e ferma applicazione tanto delle leggi penali, quanto soprattutto delle ordinanze amministrative;
- decentralizzazione funzionale e strutturale: l'approccio organizzativo è incentrato sulla decentralizzazione, con l'abbandono della burocrazia centrale in favore di una prevenzione del

crimine e del disordine che viene diretta, agita e responsabilizzata nella dimensione locale degli uffici periferici dell'organizzazione, e in particolare dei suoi responsabili e dei suoi agenti con maggiore anzianità, formazione ed esperienza. Dal centro si fissano rigidamente soltanto gli obiettivi e le metodologie di macro-livello, mentre alla periferia vengono gestite discrezionalmente le risorse e le modalità di micro-livello, con le quali sviluppare gli approcci di polizia comunitaria e applicare le tattiche di polizia dei problemi per raggiungere i risultati che saranno ciclicamente analizzati e monitorati in incontri comuni;

- governo dell'autorità e della responsabilità degli operatori: ai comandanti degli uffici locali, assoggettati nel tempo a una struttura poliziale gerarchica uni-dimensionale e pro-funzionale, in altre parole al centralismo e alla burocrazia, deve essere restituita l'autorità e la responsabilità dei compiti e della gestione del personale di pattuglia e dei servizi speciali che fanno capo al distaccamento locale. Ciò avviene con l'elaborazione coordinata di un piano locale di attacco al crimine, con la precisa identificazione dei punti caldi, con la decisione autonoma sulla destinazione delle necessarie risorse di operatori e mezzi, e con la misurazione attendibile dei risultati conseguiti;
- forza e fiducia alla polizia: è necessario rimuovere o superare gli ostacoli formali e i disincentivi indotti al libero e convinto esercizio dei poteri di polizia, di cui gli operatori dispongono per lo svolgimento delle attività loro affidate. È necessario dare fiducia, motivazione e forza agli agenti e ai comandanti, alla polizia come istituzione.

3. *Implementazione*

Nel novero dei programmi di polizia dell'ordine si ritrovano diverse esperienze concrete, che del dispositivo teorico di tale modello fanno applicazione solo limitatamente ad alcuni principi e/o a taluni settori specifici¹⁰, mentre è soltanto nei due contesti statunitensi

¹⁰ È il caso delle politiche contro la violenza sessuale, la pornografia minorile, lo sfruttamento sessuale, e altri fenomeni ancora, che agiscono sul versante dell'in-

e britannico che questa strategia appare realizzata in forma piena e propria¹¹.

3.1. Esperienze statunitensi

Nella realtà statunitense, le esperienze caratterizzate dalla restaurazione inflessibile dell'ordine negli spazi pubblici e dal controllo aggressivo della criminalità violenta e predatoria¹² iniziano con i primissimi anni '90 del secolo scorso, ma solo a metà di quel decennio, con l'evoluzione del primo progetto, prende sostanza la forma di polizia dell'ordine più matura e completa, conosciuta e imitata¹³.

Al centro di questo celebrato programma risultano soprattutto l'elaborazione di specifiche tipologie di soluzione dei problemi e l'ideazione di un innovativo modello di gestione della polizia.

Per la soluzione dei problemi si mettono a punto dei piani strategici per i dirigenti e delle tattiche operative per gli operatori sulla strada, con cui applicare massivamente ed efficacemente le normative penali e amministrative, non solo per i problemi strettamente criminali relativi alle droghe, le armi, la delinquenza giovanile, i furti di auto, le violenze domestiche, la ricerca dei latitanti e la corruzione

centivazione di strategie securitarie-punitive di applicazione inflessibile delle severe norme penali e amministrative in materia, per stroncare in modo radicale i singoli problemi affrontati (per l'origine, le migrazioni e i mutamenti della parola d'ordine della tolleranza zero cfr. J. Young, *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, Sage, London, 1999, pp. 136-140; L. Wacquant, *Les prisons de la misère, Raisons d'agir*, Paris, 1999 [ed. it. *Parola d'ordine: tolleranza zero – La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, trad. M. Guareschi/ShaKe, Feltrinelli, Milano, 2000, pp. 11-53].

¹¹ Per una sintetica analisi comparata degli universi statunitense e britannico (anche con uno sguardo al contesto olandese) cfr. F. Guillén Lasierra, *La utilitat de les legislacions i polítiques dures com a estratègia de seguretat ciutadana*, in *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2000, n. 6-7.

¹² Cfr. G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, cit., pp. 108-156, 194-221, per le prime esperienze di New York (New York), Baltimore (Maryland), San Francisco (California) e Seattle (Washington).

¹³ Cfr. sull'evoluzione dell'esperienza newyorkese W. J. Bratton, *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, cit., e soprattutto E. B. Silverman, *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, cit.

dentro la polizia, bensì pure per i problemi relativi al traffico urbano e alle presenze incivili e indesiderate negli spazi pubblici¹⁴.

Per il sistema di gestione si realizza il Compstat (Comparative Statistics, Computer Statistics, Comprehensive Computer Statistics)¹⁵, cioè un modulo procedimentale che consiste in incontri tenuti cadenza bisettimanale nel quartiere generale, in un apposito luogo denominato “sala di guerra” (war room), caratterizzato da grandi schermi e supporti multimediali per la fruizione di mappe sulla criminalità e di altri elaborati statistici. A queste riunioni vengono convocati di regola mensilmente i comandanti delle sezioni locali che, accompagnati dai rappresentanti dei loro differenti uffici, devono presentare il quadro della situazione nella loro area di competenza, l’andamento degli indici dei singoli reati e degli altri problemi, l’impiego delle forze disponibili e l’evoluzione dei risultati dei loro sforzi nel mese precedente, in comparazione con il piano predefinito e con le attività programmate per il futuro circa la ridu-

¹⁴ Cfr. E. B. Silverman, *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, cit., p. 205, laddove è contenuto l’indice dei documenti delle strategie del Dipartimento di Polizia di New York (New York), che insieme alle prime degli anni 1994-1996 incentrate sui problemi qui accennati contempla anche la strategia dell’agosto 1997 in tema di «Courtesy, Professionalism, Respect».

¹⁵ V. E. B. Silverman, con *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, cit., e con *Compstat’s innovation*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; W. F. Walsh, *Compstat: an analysis of an emerging police managerial paradigm*, in *Policing*, 2001, vol. 24, n. 3; D. Weisburd, S. D. Mastrofski, A. M. McNally, R. Greenspan, *COMPSTAT and Organizational Change – Findings from a National Survey*, The Police Foundation, Washington D. C., 2001; P. McDonald, *Managing Police Operations – Implementing the NYPD Crime Control Model Using COMPSTAT*, Wadsworth, Belmont Ca., 2002; M. H. Moore, A. A. Braga, *Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny*, in *Policing*, 2003, vol. 26, n. 3; D. Weisburd, S. D. Mastrofski, A. M. McNally, R. Greenspan, J. J. Willis, *Reforming to Preserve – COMPSTAT and Strategic Problem Solving in American Policing*, in *Criminology and Public Policy*, 2003, n. 2; R. R. E. Kania, *A Brief History of a Venerable Paradigm in Policing*, cit.; J. S. Magers, *Compstat – A New Paradigm for Policing or a Repudiation of Community Policing?*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n. 1; W. F. Walsh, G. F. Vito, *The Meaning of Compstat – Analysis and Response*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n. 1; J. J. Willis, S. D. Mastrofski, D. Weisburd, *Making Sense of COMPSTAT: A Theory-Based Analysis of Organizational Change in Three Police Departments*, in *Law and Society Review*, 2007, vol. 41, n. 1.

zione della criminalità e il trattamento degli altri problemi. Tali informazioni sono inserite in un sistema informatico che consente di rappresentare in tempo reale e in prospettiva diacronica la distribuzione sul territorio dei tassi delle diverse problematiche e dell'effettività delle differenti attività di polizia, ossia stimare la produttività delle singole unità di polizia secondo i parametri dei fermi, delle identificazioni, delle perquisizioni, delle denunce e gli arresti effettuati. È così che la decentralizzazione spinta, il comando coordinato e la responsabilizzazione interna, che sono stati gli obiettivi di tanti sforzi riformatori nel passato, vengono operazionalizzati nel presente in un modello che esprime un approccio multifonte e una revisione continua, quanto alle priorità, alle pratiche e soprattutto ai risultati poliziali¹⁶.

3.2. Esperienze britanniche

Nella realtà britannica, le esperienze di polizia dell'ordine del finire degli anni '90 si muovono, sulla linea tracciata dalla nuova normativa securitaria (Crime and Disorder Act, 1998), lungo alcune direttrici comuni.

Le linee guida più importanti di questi programmi sono: la conoscenza dei problemi locali di crimine e disordine attraverso consultazioni locali; l'identificazione delle aree problematiche per criminalità e devianza (hot spots); il contrasto della criminalità grave mediante strumenti di limitazione della libertà individuale, applicati nei confronti di comportamenti criminali ma anche semplicemente antisociali, tenuti in particolare dai giovani; l'attivazione di strategie efficaci di riduzione delle problematiche, che minimizzino la loro dislocazione e combattano la recidiva dei fenomeni trattati; il moni-

¹⁶ Cfr. W. J. Bratton, *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, cit., pp. 35-40; E. B. Silverman, *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, cit., pp. 97-124, 186-204, il quale già segnalava sul finire degli anni novanta del secolo scorso la sua diffusione in altri settori della pubblica amministrazione, anche al di fuori delle agenzie del controllo sociale; P. McDonald, *Managing Police Operations – Implementing the NYPD Crime Control Model Using COMPSTAT*, cit.; M. H. Moore, A. A. Braga, *Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny*, cit., pp. 445-448.

toraggio dei progressi compiuti; e il perfezionamento dei miglioramenti apportabili¹⁷.

3.3. Risultati manifesti

Il principale progetto di polizia dell'ordine, che è stato attuato nella realtà statunitense e che è possibile considerare nel perseguimento dei suoi obiettivi manifesti¹⁸, ha raggiunto traguardi eccezionali, sia sul fronte degli indici di criminalità oggettiva sia sul versante dell'insicurezza soggettiva. I tassi di delittuosità nell'arco del quinquennio successivo al 1993 indicano delle diminuzioni per i crimini contro la persona dal 67% per gli omicidi al 23 per le violenze sessuali, passando per il 54 e oltre per le violenze finalizzate al furto; per i crimini contro la proprietà dal 40% dei furti al 53 per i furti con scasso e al 61 per i furti di veicoli¹⁹. Il tasso di insicurezza soggettiva è sufficientemente rappresentato dal dato che alla fine dello stesso quinquennio quasi il 75% dei cittadini intervistati si sentono sicuri in città e si dichiarano soddisfatti della loro polizia. In conse-

¹⁷ Cfr. per l'esperienza londinese W. Griffiths, *Zero Tolerance: A View from London*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998; per l'esperienza di Hartlepool (England) N. Dennis, R. Mallon, con *Confident Policing in Hartlepool* e con *Crime and Culture in Hartlepool*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998; per l'esperienza di Strathclyde (Scotland) J. Orr, *Strathclyde's Spotlight Initiative*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998. Cfr. anche in generale sulle esperienze britanniche R. Hopkins Burke, *The Socio-political Context of Zero Tolerance Policing Strategies*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 4, pp. 677-679.

¹⁸ Cfr. sull'esperienza di New York (New York) J. A. Green, *Zero Tolerance – A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, in *Crime and Delinquency*, 1999, vol. 42, n. 2, pp. 171, 182-184, e E. B. Silverman, *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, cit., capp. 1 per i risultati generali, 6 e 7 per gli esiti parziali relativi a singole aree.

¹⁹ «Some, however, have questioned the accuracy of crime data – which, of course, is crucial. With New York City crime rates plummeting and pressure being put on commanders to maintain those low levels, allegations have been raised regarding the precision of police crime recording and classification. There is no denying this pressure. The question is, have officials distorted the figures more in the last several years than before? There seems to be no evidence of this» [E. B. Silverman, *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, cit., p. 7].

guenza di tali risultati la metropoli in cui si sperimenta questa strategia risale imperiosamente le classifiche delle più importanti città del paese con caratteristiche demografiche affini, e scende grandemente sotto i valori medi relativi ai fenomeni considerati nella nazione.

Una ricerca quantitativa più specifica, realizzata con interviste semistrutturate e altre fonti informative tra tossicodipendenti abituali arrestati dalla polizia newyorkese nell'anno 1999 e con almeno un altro arresto nella loro carriera criminale, si è posta l'obiettivo di confermare l'ipotesi della teoria delle finestre rotte, cioè che la polizia dell'ordine abbia un effetto deterrente sui responsabili di comportamenti antisociali negli spazi pubblici. I risultati positivi che sono stati riportati evidenziano che la grande maggioranza degli intervistati erano consapevoli che la polizia newyorkese contrastava in modo prioritario i diversi comportamenti di disordine, che circa la metà di coloro che erano stati arrestati per condotte di disordine avevano desistito da tali azioni nei sei mesi precedenti e che la maggior parte di questi affermavano che la presenza della polizia era stata il fattore più importante dietro il proprio cambiamento comportamentale²⁰. Dal punto di vista metodologico, va evidenziato che il programma di indagine ha presentato seri limiti concettuali e realizzativi, tra l'altro anche sul piano del campionamento dell'universo e dell'attendibilità delle risposte, sino alla singolare pratica di aver promesso una somma di danaro a coloro che accettavano di essere intervistati, i quali ovviamente erano informati altresì delle caratteristiche e delle finalità del progetto di ricerca.

Il parere finale del Committee to review research on police policy and practices e del Committee on law and justice esalta la speciale effettività della polizia dell'ordine sulla riduzione del crimine e del disordine, in particolare per quanto riguarda la strategia di concentrazione dell'attività poliziale sui luoghi di maggiore presenza dei fatti criminali:

There has been increasing interest over the past two decades in police practices that target very specific types of crimes, criminals, and crime places. In particular, policing crime hot

²⁰ Cfr. A. Golub, B. D. Johnson, A. Taylor, J. Eterno, *Quality-of-life policing – Do offenders get the message?*, in *Policing*, 2003, vol. 26, n. 4.

spots has become a common police strategy for reducing crime and disorder problems. While there is only preliminary evidence suggesting the effectiveness of targeting specific types of offenders, a strong body of evidence suggests that taking a focused geographic approach to crime problems can increase the effectiveness of policing²¹.

4. *Critica*

La riflessione sollevata dalla polizia dell'ordine è abbastanza consistente, pur se molto eterogenea e, ancora più, assai polarizzata. Anche se qui sono considerate soltanto le fonti specialistiche o settoriali, questa strategia poliziale è infatti probabilmente la più diffusa e ricorrente, invocata o celebrata, sui media generalisti dei paesi occidentali. Viene generalmente presentata, dai poliziotti ma anche dai politici o dagli altri opinionisti, come la forza al servizio dell'idea, anche perché secondo molti assorbe ed esalta con successo la finalità di essere al servizio del quartiere e il modo di risolvere i problemi ai cittadini, espressione rispettivamente della polizia di comunità (community/community-oriented policing) e della polizia dell'ordine (problem-oriented/problem-solving policing). Nell'arena scientifica, invece, l'intransigenza dei suoi contenuti richiama posizioni radicali, che indagano a tutto campo proprio lo scopo e i metodi di questo modello, pure in relazione alle caratteristiche delle altre precedenti riforme.

4.1. *Ordine e tolleranza*

Sul piano terminologico, i fautori della creazione e della sperimentazione della strategia poliziale appena descritta non approvano affatto che la si definisca soprattutto con la formula di "polizia

²¹ W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, National Research Council, Committee to Review Research on Police Policy and Practices, Committee on Law and Justice, Division on Behavioral and Social Sciences and Education, The National Academies Press, Washington D. C., 2004, p. 235.

della tolleranza zero” (zero tolerance policing). La considerazione in superficie della sua diversa origine e dei suoi specifici profili di strategia poliziale pare addirittura dargli ragione. Nonostante la precauzione adottata con l'utilizzazione di una definizione descrittiva e plurima (polizia dell'ordine, polizia che restaura l'ordine e controlla il crimine, law and order/zero tolerance policing), è utile esaminare più a fondo questo dibattito perché è solo in apparenza nominalistico, ma in realtà fornisce elementi per l'esame delle altre questioni oggetto di discussione.

L'espressione “tolleranza zero” nasce sul finire degli anni '80, nell'ambiente del femminismo canadese, per contrastare il problema della violenza e delle molestie alle donne. Dopodiché, si diffonde in altri contesti (europei e non), ad altri ambiti (istituzionali e sociali, dalle scuole alle manifestazioni sportive) e per altri problemi (dall'immigrazione clandestina all'inquinamento ambientale). Il suo contenuto fondamentale consiste nella reazione massiccia e intransigente ai comportamenti dannosi e pericolosi che si vogliono radicalmente eliminare.

Nelle parole dei suoi fautori, la strategia poliziale in esame sostiene, invece, che è impossibile una polizia che non sia discrezionale, così come che è inopportuna una polizia che imponga rigidamente il suo ordine. Quindi, lo slogan della polizia della tolleranza zero finirebbe per contraddire, a livello teorico, la complessità e la delicatezza della posizione e della funzione poliziale, caratteristiche che significano, sul piano concreto, che la polizia non è fatta solo di applicazione inflessibile della legge, ma anche di poteri limitati, di risorse insufficienti e di controllo democratico, secondo le condizioni e le priorità della comunità²². Secondo le risentite parole di William J. Bratton, tale espressione non coglie il senso di ciò che in modo encomiabile è stato fatto e può essere replicato in qualunque luogo come traduzione della filosofia delle finestre rotte (broken windows theory), che consiste nell'intervenire sui piccoli problemi per repor-

²² Cfr. W. J. Bratton, *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, cit., pp. 42 s.; N. Dennis, R. Mallon, *Confident Policing in Hartlepool*, cit., pp. 65 s.; J. Orr, *Strathclyde's Spotlight Initiative*, cit., pp. 105 s.; W. Griffiths, *Zero Tolerance: A View from London*, cit., pp. 126 s.

tare la pace sulle strade nell'interesse della popolazione perbene, come affermano serenamente Norman Dennis e Ray Mallon:

Many police, policy and political leaders have adopted the phrase 'zero tolerance' to characterise the model of policing I initiated in New York City – a phrase used in title of this book. [...] Zero tolerance is neither a phrase that I use nor one that capture the meaning of what happened in New York City, either in the subways or on the streets.

[...] The police can have an impact on even long-standing crime problems. The NYPD, or for that matter any successful policing organisation, cannot solve all problems or all crime. However, they should be recognised for what they can do and how well they are doing it today. Fair is fair. We shouldered most of the blame when crime went up. Give us some of the credit when it goes down – and stays down as I confidently predict it will in New York City. And the good news is, 'if you can make it in New York you can make it anywhere'²³.

[...] Within the specific cultural history of [...] citizenship there, and the specific legal framework, rules and traditions of the policing, [...] the police would 'return peace to the streets' by controlling minor situations in the interest of the 'decent' and 'respectable' citizen²⁴.

Il riferimento al concetto di intolleranza è, invece, è tutt'altro che fuori luogo, in quanto come sarà approfondito nei paragrafi successivi il fondamento e l'impatto sociale e politico di tale strategia risultano ben più complessi e assai meno pacifici di quanto appena ribadito dai suoi sostenitori.

Del resto, anche l'espressione "legge e ordine", oggi definizione alternativa per la polizia della tolleranza zero (*law and order policing*), presenta una significativa evoluzione contenutistica nel tempo, in particolare nel contesto anglosassone²⁵. Il significato "storico", presente negli anni '60 e '70 del secolo scorso, rinvia alla strategia del controllo dell'ordine pubblico riguardo alle manifestazioni e

²³ W. J. Bratton, *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, cit., pp. 42 s., 41 s.

²⁴ N. Dennis, R. Mallon, *Confident Policing in Hartlepool*, cit., p. 66.

²⁵ Cfr. L. Hinds, *Challenging current conceptions of law and order*, in *Theoretical Criminology*, 2006, vol. 10, n. 2.

alle azioni collettive, con cui la polizia presidia il versante dell'accesso al sistema penale. Il significato "politico", proprio invece degli anni '90 sino ai giorni nostri, rimanda alla strategia della severità nella risposta repressiva per la punizione delle responsabilità individuali, che investe il versante del risultato della giustizia penale. Nonostante l'orientamento verso il recente significato politico della retorica di legge e ordine, la diffusione del richiamo al partenariato tra lo stato e la comunità e al sostegno della polizia da parte della popolazione per il mantenimento dell'ordine e il controllo del crimine sembrano indicare, anche nel recente periodo, una permanente centralità del consolidato significato storico, in cui la polizia è un soggetto egemone nel governo della società.

4.2. *Teoremi arbitrari o infondati*

La teoria criminologica delle finestre rotte (*broken windows theory*), contenuta nel saggio dal quale prende il suo nome più conosciuto²⁶ e fondativa dell'architettura concettuale della strategia della polizia dell'ordine, esprime un modello sequenziale²⁷ che, alla luce di un approfondimento analitico degli argomenti e delle soluzioni che avanza, mostra gravi deficienze o erronee assunzioni sul piano storico, ideale e operativo, come sintetizzato da Jack R. Greene e Ralph B. Taylor:

²⁶ Cfr. J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit. Cfr. anche G. L. Kelling, *Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police: A Line of Argument*, in W. A. Geller, a cura di, *Police Leadership in America – Crisis and Opportunity*, Praeger, New York, 1985.

²⁷ Per la prima analisi del modello sequenziale, nel contesto della polizia di comunità, cfr. J. R. Greene, R. B. Taylor, *Community-Based Policing and Foot Patrol: Issues of Theory and Evaluation*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 197-206, e anche P. K. Manning, *Community-Based Policing*, in *American Journal of Police*, 1984, vol. 3, n. 2, pp. 210 ss., per un'affine analisi critica delle ipotesi principali alla base del comunitarismo poliziale, anche se propriamente estesa al di fuori della teoria qui esaminata e maggiormente fondata su deduzioni interpretative. Cfr. invece B. E. Harcourt, *Illusion of Order – The False Promise of Broken Windows Policing*, Harvard University Press, Cambridge Ma., 2001, pp. 23-27, per la successiva considerazione della sequenza causale nel quadro maturo della polizia dell'ordine.

The Wilson and Kelling casual model provides the central rationale for community policing. The model is a neighborhood-level one, yet community theory and empirical studies of neighborhood-level processes provide either no or conditional support for the proposed linkages in the model»²⁸.

Il modello sequenziale della teoria delle finestre rotte²⁹ risulta basato sulla seguente catena causale, ripercorsa punto per punto con le argomentazioni dei suoi ideatori James Q. Wilson e George L. Kelling:

- le situazioni di disordine fisico-ambientale vanno assimilate ai comportamenti di disordine personale-sociale nella comunità, sotto la comune definizione di indifferenza/incuria³⁰:

[...] Disorderly people. Not violent people, nor, necessarily, criminals, but disreputable or obstreperous or unpredictable people: panhandlers, drunks, addicts, rowdy teenagers, prostitutes, loiterers, the mentally disturbed.

[...] A signal that no one cares. [...] Communal barriers – the sense of mutual regard and the obligations of civility – are lowered by actions that seems to signal that “no one cares”. [...] “Untended” behaviour [...]»³¹;

²⁸ J. R. Greene, R. B. Taylor, *Community-Based Policing and Foot Patrol: Issues of Theory and Evaluation*, cit., p. 206.

²⁹ Cfr. J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit. Cfr. anche G. L. Kelling, *Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police: A Line of Argument*, cit.

³⁰ Dopo aver precisato come, secondo la teoria delle finestre rotte o tesi delle inciviltà, l’oggetto del mantenimento dell’ordine, di cui la polizia deve prendersi cura, sono i comportamenti di disordine (ozio, accattonaggio, intossicazione, ...) e le persone del disordine (vagabondi, ubriaconi, vandali, ...), J. R. Greene e R. B. Taylor [in *Community-Based Policing and Foot Patrol: Issues of Theory and Evaluation*, cit., pp. 223, e anche 198, 211 s.] osservano come l’evoluzione delle locuzioni utilizzate per esprimere questo concetto fondamentale sia particolarmente rivelatrice, in quanto si è passati dalle originarie *inciviltà* (*incivilities*, A. Hunter, anno 1978), ai *comportamenti di incuria* (*untended behavior*, J. Q. Wilson e G. L. Kelling, anno 1982), ai *segni del crimine* (*signs of crime*, A. M. Pate, W. G. Skogan, M. A. Wycoff e L. W. Sherman, anno 1985) e alla *microcriminalità* (*soft crime*, A. J. Jr. Reiss, anno 1985).

³¹ J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit., pp. 30 s.

- questi fenomeni riducono l'interesse al controllo informale nella collettività e amplificano il senso di paura del crimine dei cittadini, attraverso interazioni che operano sul piano dell'atomizzazione e della limitazione della vita comunitaria:

[...] At the community level, disorder and crime are usually inextricably linked, in a kind of developmental sequence. Social psychologists and police officers tend to agree that if a window in a building is broken and is left unrepaired, all the rest of the windows will soon be broken. This is true in nice neighborhoods as in run-down ones. [...] One unrepaired broken window is a signal that no one cares, and so breaking more windows costs nothing. (It has always been fun.) [...] Vandalism can occur anywhere once communal barriers – the sense of mutual regard and the obligations of civility – are lowered by actions that seems to signal that “no one cares”. [...] Many residents will think that crime, especially violent crime, is on the rise, and they will modify their behavior accordingly. [...] “Don't get involved”. For some residents, this growing atomization will matter little, because the neighborhood is not their “home” but “the place where they live”. Their interests are elsewhere; they are cosmopolitans. But it will matter greatly to other people [...]⁵²;

- il processo di decadimento e di disintegrazione della comunità che ne deriva lascia la comunità più indifesa di fronte all'invasione della criminalità, come delle ulteriori degenerazioni correlate:

We suggest that “untended” behaviour also leads to the breakdown of community controls. [...] At this point it is not inevitable that serious crime will flourish or violent attacks on strangers will occur. [...] Such an area is vulnerable to criminal invasion. Though it is not inevitable, it is more likely that here, rather than in places where people are confident they can regulate public behavior by informal controls [...]⁵³;

⁵² J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit., pp. 31 s.

⁵³ J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit., pp. 31 s.

- contro tale dinamica, l'osservazione e il pattugliamento della comunità da parte dei cittadini possono fare molto, ma la chiave è nell'orientamento della funzione della polizia al mantenimento dell'ordine, inteso come il rafforzamento dei meccanismi di controllo informale della comunità:

Though citizens can do a great deal [community watch, vigilantism], the police are plainly the key to order-maintenance. The essence of the police role in maintaining order is to reinforce the informal control mechanisms of the community itself³⁴.

- la soluzione del problema securitario è nel pattugliamento appiedato di agenti di polizia, che con l'utilizzazione inflessibile dei loro poteri coercitivi nei confronti dei soggetti che causano il disordine possono fare osservare le regole informali, riportare l'ordine nelle strade, restituire la tranquillità ai cittadini e ridurre la criminalità nella comunità:

[The citizens of the most famous foot patrol project in Newark] knew what the foot patrol officers were doing, they knew it was different from what motorized officers do, and they knew that having officers walk beats did in fact make their neighborhoods safer. [...] The people were made up of "regulars" and "strangers". Regulars included both "decent folk" and some drunks and derelicts [...]. Strangers were, well, strangers, and viewed suspiciously, sometimes apprehensively. The officer [...] was to keep an eye on strangers, and make certain that the disreputable regulars observed some informal but widely understood rules. [...] Persons who broke the informal rules [...] were arrested [...].

Over the past two decades, the shift of police from order-maintenance to law-enforcement has brought them increasingly under the influence of legal restrictions, provoked by media complaints and enforced by court decisions and departmental orders. As a consequence, the order-maintenance functions of the police are now governed by rules developed to control police relations with suspected criminals. This is, we think,

³⁴ J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit., pp. 36, 34.

an entirely new development. For centuries, the role of the police as watchmen was judged primarily not in terms of its compliance with appropriate procedure but rather in terms of its attaining a desired objective. The objective was order, an inherently ambiguous term but a condition that people in a given community recognized when they saw it. The means were the same as those community itself would employ, if its members were sufficiently determined, courageous, and authoritative.

The most important requirement is to think that to maintain order in precarious situations is a vital job. [...] Above all, we must return to our long-abandoned view that the police ought to protect communities as well as individuals. [...] The police – and the rest of us – ought to recognize the importance of maintaining, intact, communities without broken windows³⁵.

Le condizioni presupposte evidenziano, dal punto di vista dell'analisi storica nel contesto statunitense, delle palesi approssimazioni. La depersonalizzazione della polizia dagli anni '30 del secolo scorso è significativamente amplificata, perché mentre la sorveglianza motorizzata favoriva l'isolamento, il telefono alimentava invece maggiori forme di vicinanza e di contatto tra poliziotti e cittadini. L'orientamento contro la criminalità viene strumentalmente accentuato, poiché da sempre il controllo del crimine è soprattutto una questione di retorica e di autopercezione, quando al contrario la ricerca sociologica dimostra che la polizia è rivolta piuttosto al mantenimento della tranquillità. L'esistenza della legittimazione politica della polizia è sostanzialmente indimostrata, in quanto il sostegno alla polizia risulta dall'analisi storica una delle maggiori controversie politiche nel corso del XIX e del XX secolo. Lo stile di polizia del guardiano di ronda risulta assolutamente idealizzato, dal momento che gli stessi riformatori che hanno disegnato la polizia moderna lo accusavano di inefficienza e di corruzione, senza che avesse peraltro dimostrato alcuna particolare inclinazione a servire consapevolmente i bisogni del quartiere³⁶.

³⁵ J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit., pp. 29 s., 34, 38.

³⁶ Cfr. S. Walker, "Broken Windows" and Fractured History – *The Use and Misuse of History in Recent Police Patrol Analysis*, in *Justice Quarterly*, 1984, vol. 1, n. 1.

Gli assiomi fondativi esprimono, dal punto di vista concettuale, delle semplificazioni arbitrarie. Le nozioni di comunità, di paura e di controllo sociale informale sono inadeguate e indifferenziate. In generale, non sono definite e operazionalizzate, in modo approfondito e appropriato, la concezione di comunità, le caratteristiche della sua strutturazione su cui si interviene, le dinamiche dei suoi gruppi di interesse interni ed esterni. In particolare, non viene sviluppata la costruzione del quartiere e/o della comunità come unità ecologica di processi sociali. Il concetto di paura del crimine non è declinata nelle sue dimensioni affettive, cognitive e comportamentali, ad esempio come percezione del crimine, reazione emotiva, elaborazione della vulnerabilità e stima del rischio. Il controllo sociale informale non è affatto agibile dalla polizia, in modo semplice e positivo, secondo la sussunzione addotta, così come non è generalizzabile il desiderio di vicinanza ambientale e di contatti interpersonali dei cittadini con la polizia, e la conseguente automatica riduzione della paura nei cittadini⁵⁷.

I teoremi causali risultano, dal punto di vista empirico, privi di fondatezza. I ragionamenti che ne costituiscono il fondamento, in particolare che all'aumento del disordine ambientale e sociale diminuisce il controllo sociale informale, che all'aumento del disordine ambientale e sociale cresce la paura, e che all'aumento del disordine ambientale e sociale cresce la criminalità, non sono stati empiricamente avvalorati e la validità operativa del modello esplicativo va in questo modo negata.

Le valutazioni correttamente costruite e controllate hanno mostrato che tali spiegazioni causali sono influenzate da variabili dipendenti dal contesto economico, sociale e demografico in cui agiscono, non invece dalle variabili indipendenti ipotizzate dalla teoria a cui appartengono⁵⁸. In particolare, una critica empirica della teoria

⁵⁷ Cfr. J. R. Greene, R. B. Taylor, *Community-Based Policing and Foot Patrol: Issues of Theory and Evaluation*, cit., e anche R. B. Taylor, M. M. Hale, *Testing Alternative Models of Fear of Crime*, in *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1986, n. 77.

⁵⁸ Cfr. R. B. Taylor, S. Schumaker, S. Gottfredson, *Neighborhood-level Linkages between Physical Features and Local Sentiments: Deterioration, Fear of Crime, and Confidence*, in *Journal of Architectural Planning and Research*, 1985,

delle finestre rotte, condotta replicando le elaborazioni e rivedendo le argomentazioni dei lavori sul nesso tra disordine e crimine di due diversi studiosi³⁹, ha concluso che non esistono rapporti significativi dal punto di vista statistico tra il disordine e le principali tipologie di criminalità predatoria o violenta, tali da supportare in modo chiaro e conclusivo le ipotesi alla base della teoria delle finestre rotte⁴⁰.

4.3. Risultati contestuali o latenti

Ci sono risultati contestuali o latenti della polizia dell'ordine, poi, che non sono assolutamente o adeguatamente rappresentati dalla sua vulgata ufficiale. Da un punto di vista tecnocratico, ci si riferisce ai dati disponibili su organico, arresti e criminalità:

- per l'esperienza newyorkese, nella prima metà degli anni '90 la criminalità nel suo complesso diminuisce attorno al 37% e l'organico della polizia cresce approssimativamente del 39%, mentre nel quadriennio successivo al 1993 gli arresti per reati bagatellari aumentano di circa il 40%⁴¹.

Tuttavia, il peso e il senso di questi indicatori è decisamente diverso se confrontato con altre informazioni relative alla stessa realtà, al suo contesto nazionale e ad altre sperimentazioni di differente approccio e contenuto⁴²:

n. 2. Cfr. anche W. G. Skogan, M. Maxfield, *Coping with Crime – Individual and Neighborhood Reactions*, Sage, Beverly Hills Ca., 1981.

³⁹ Si tratta di W. G. Skogan (in *Disorder and Community Decline – Final Report to the National Institute of Justice*, Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University, 1988; e in *Disorder and Decline – Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Free Press, New York, 1990) e di Robert J. Sampson (con J. Cohen in *Deterrent Effect of the Police on Crime: A Replication and Theoretical Extension*, in *Law and Society Review*, 1988, vol. 22, n. 1; e con S. W. Raudenbush in *Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods*, in *American Journal of Sociology*, 1999, vol. 105, n. 3).

⁴⁰ Cfr. B. E. Harcourt, *Illusion of Order – The False Promise of Broken Windows Policing*, cit., cap. 3.

⁴¹ Cfr. J. A. Green, *Zero Tolerance – A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, cit., pp. 182-184.

⁴² Per un approccio critico cfr. A. Lemmi, *Zero tolerance inefficace nel lungo periodo*, in *Diritto penale e processo*, 2000, n. 9, pp. 1248-1250; M. Johnson,

- sul primo versante, la diminuzione della criminalità nella città newyorkese era iniziata prima che fossero applicati i metodi poliziali in esame⁴³, mentre anche diversi poliziotti, ma soprattutto ricercatori di diversa formazione e provenienza convenivano sull'impossibilità di spiegare questa recente tendenza di diminuzione del crimine, così come l'origine del crimine stesso, con un singolo fattore, causa, strategia o politica⁴⁴. Inoltre, nel quadriennio a far corso dal 1992 i casi trattati dall'organo indipendente competente per le violenze commesse dalla polizia in danno di cittadini (Civilian Complaint Review Board) sono aumentati di oltre il 60%, mentre nel quadriennio a decorrere dal 1994 fonti indipendenti attestano la crescita di tali denunce per violenza da parte della polizia al 75%⁴⁵. Nel corso del 1998 la speciale unità centrale per i crimini di strada (Street Crime Unit) ha eseguito oltre l'82% di perquisizioni illegali nei confronti delle persone fermate, e nel corso del 1999 un'indagine indipendente ha rivelato che dei suoi appartenenti, tra l'altro responsabili di casi eclatanti di esecuzione sommaria e cruenta di persone innocenti, circa il 18% aveva accumulato più di tre denunce da parte di cittadini, ovvero aveva superato i livelli di guardia dei programmi dipartimentali di monitoraggio degli abusi da parte degli operatori senza che fosse adottato alcun provvedimento⁴⁶;
- sul secondo versante, la tendenza della criminalità e della vittimizzazione registrata nel corso del programma newyorkese

Street Justice – A History of Police Violence in New York City, Beacon Press, Boston, 2003.

⁴³ Cfr. J. Young, *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, cit., p. 125.

⁴⁴ Cfr. J. A. Green, *Zero Tolerance – A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, cit., pp. 178-182; M. Innes, 'An Iron Fist in an Iron Glove?' *The Zero Tolerance Policing Debate*, in *Howard Journal*, 1999, vol. 38, n. 4, pp. 403 s.; F. Guillén Lasierra, *La utilitat de les legislacions i polítiques dures com a estratègia de seguretat ciutadana*, cit., pp. 110-112.

⁴⁵ Cfr. J. A. Green, *Zero Tolerance – A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, cit., pp. 175 s.

⁴⁶ Cfr. E. B. Silverman, *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing – Epilogue: A Hard Act To Follow*, cit., parr. *Handcuffing the Street Crime Unit, Whither Compstat*.

non è singolare e isolata nel paese, perché l'indice della criminalità nelle venticinque più grandi città statunitensi è positivo per altre sedici, di cui cinque superiori o attorno al 20% e cinque superiori o attorno al 10%⁴⁷, mentre secondo l'indagine nazionale di vittimizzazione nel quinquennio precedente al 1996 il totale dei crimini contro la proprietà è diminuito del 25% e nel triennio precedente sempre al 1996 il totale dei crimini violenti è calato del 19%⁴⁸;

- sul terzo versante, tali risultati positivi sono ottenuti anche in città che non hanno formalmente modificato la propria strategia poliziale, come in altre che hanno diminuito l'organico di polizia, e in altre ancora che hanno esplicitamente adottato politiche poliziali meno aggressive o strategie riformistiche di polizia orientata alla comunità⁴⁹. In particolare, in una città che ha elaborato e implementato un approccio di polizia orientata ai problemi, e soprattutto alla comunità⁵⁰, i dati direttamente comparabili con quelli dell'esperienza newyorkese indicano una diminuzione della criminalità complessiva attorno al 36%, un aumento del personale poliziale di circa il 6% e una diminuzione degli arresti per reati minori approssimativamente del 13%, mentre nel quadriennio successivo al 1993 le denunce per violenze della polizia nei confronti di cittadini sono diminuite di circa l'8%.

⁴⁷ Cfr. J. Young, *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, cit., pp. 126 per la tavola, 125 per il commento.

⁴⁸ Cfr. J. A. Green, *Zero Tolerance – A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, cit., p. 177.

⁴⁹ Cfr. J. Young, *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, cit., p. 125.

⁵⁰ Per la descrizione dell'esperienza di S. Diego (California) e la sua comparazione con quella di New York (New York) cfr. C. Pollard, *Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability?*, cit., pp. 44 s., 61, e J. A. Green, *Zero Tolerance – A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, cit., pp. 182-185.

4.4. *Riflessioni sociali e politiche*

Questi importanti elementi di contestualizzazione e di problematizzazione, infine, vengono approfonditi e interpretati dalla letteratura indipendente nella loro dimensione sociale e politica.

Nel corso dell'esperienza newyorkese le attività poliziali violente hanno segnato una consistente diffusione e un univoco carattere discriminatorio sul piano sociale:

- per il primo aspetto, nel triennio successivo al 1994 le richieste di risarcimento per danni provocati da perquisizioni violente sono aumentate del 50% e le denunce penali contro poliziotti per abusi commessi contro cittadini del 40%, mentre nel quinquennio successivo al 1992 le vittime civili di operazioni di polizia sono cresciute del 35% e il numero degli indennizzi corrisposti dall'amministrazione cittadina per violenze commesse dalla polizia si sono quasi duplicati;
- per il secondo aspetto, la maggioranza delle vittime degli episodi di violenza poliziale appartenevano a minoranze etniche e gli agenti accusati erano nella quasi totalità dei bianchi. In via esemplificativa, nel 1995 il 75% delle denunce è avvenuto da parte di cittadini afroamericani o latini, quasi il 90% dei decessi durante la custodia della polizia ha riguardato dei cittadini afroamericani e, all'inverso, il 70% dei denunciati sono stati degli agenti bianchi. Ma la discriminazione non è stata di matrice solamente etnica, bensì anche propriamente sociale. I gruppi particolarmente interessati da abusi e violenze sono stati i senza fissa dimora, le persone con disagio mentale, gli omosessuali e i transessuali. Le situazioni più frequenti in cui sono accadute le dinamiche di violenza hanno visto prevalere contesti di pericolosità o di problematicità minore. Le circostanze più comuni delle violenze poliziali sono state quelle nei confronti di persone già disarmate e immobilizzate, e in conseguenza di incidenti stradali, di guida senza patente, di condotta disordinata, di sospetto di furto nei supermercati, di sospetto di detenzione di sostanze stupefacenti, di resistenza a sfratti di alloggi popolari e di reazione ad arresti ingiustificati⁵¹.

⁵¹ Cfr. J. A. Green, *Zero Tolerance – A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, cit., pp. 176 s.

Al di là del nome e della retorica di questa nuova forma di sincretismo tra professionalismo, comunitarismo ed efficientismo⁵², la sostanza di questa strategia poliziale risulta praticata attraverso l'aggressività e non l'interesse nei confronti della comunità⁵³. Nei fatti, i suoi tratti tipici vanno, sul piano esterno, dal trattamento violento dei responsabili del crimine minore e del disordine di strada, cui è rivolta l'esclusiva e ossessiva attenzione della polizia, al militarismo indiscriminato nelle operazioni di bonifica del territorio, condotte con massicci e diffusi rastrellamenti specie in caseggiati popolari, in cui vengono effettuate perquisizioni e arresti di quanti non diano convincente contezza del perché si trovino in quei luoghi. Nell'indicare quali sono i comportamenti che vengono trattati dalla polizia dell'ordine, Bernard E. Harcourt ha spiegato con efficacia l'impatto negativo di tale discriminazione definitoria sulla costruzione democratica della società:

How do we define minor disorder? Clearly, we are not talking about arresting those who pay their housekeeper in cash to benefit knowingly from IRS [Internal Revenue Service] underreporting. The quality-of-life initiative focuses instead on the type of minor offences – loitering, fare beating, and panhandling – that affect the poorer members of society, a group that, tragically, includes a disproportionate number of minorities. By handing over the informal power to define deviance to police officers and a few community members, we may be making possible the repression of political, cultural, or sexual outsiders in a way that is antithetical to our conceptions of democratic theory⁵⁴.

⁵² Con queste argomentazioni, in senso positivo, v. per tutti W. J. Bratton, *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, cit., pp. 29-33, 40 s., ed E. B. Silberman, *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, cit., pp. 193-200.

⁵³ Cfr. S. Herbert, *Policing the contemporary city: Fixing broken windows or shoring up neo-liberalism?*, in *Theoretical Criminology*, 2001, vol. 5, n. 4, la cui analisi critica si svolge sulle confluenze tra polizia di comunità e polizia dell'ordine, dimostrando come la retorica della strategia fondata sulla teoria delle finestre rotte soddisfi meglio l'impostazione del pensiero corrente, nei diversi campi della cultura di polizia, della costruzione della devianza e della politica di governo.

⁵⁴ B. E. Harcourt, *Illusion of Order – The False Promise of Broken Windows Policing*, cit., p. 180.

Sul piano interno, invece, con la “sala di guerra” si va dal minaccioso sistema di responsabilizzazione frontale dei responsabili e degli operatori locali nei confronti del comando centrale, secondo una logica di esaltazione personalistica e corporativa, all’enfasi strumentale sulla pericolosa logica dei numeri degli atti di polizia come unica rappresentazione possibile della realtà, anziché su una valutazione più allargata e complessa delle problematiche sociali. Del resto, a livello comunitario non risulta, anzitutto, alcun impegno con le associazioni o i comitati che sono attivi nella comunità, per lo scambio di conoscenze e la progettazione comune di interventi sui problemi. Inoltre, è assente o marginale la cooperazione e la condivisione strategica con le altre agenzie a livello del governo locale, come nell’educazione, nei servizi sociali, nella sanità e nell’urbanistica, e a livello del sistema della giustizia, come con la pubblica accusa, con i tribunali e con i penitenziari. Infine, emerge uno sfruttamento repressivo delle attività realizzate e delle informazioni raccolte ad opera della sicurezza privata, i cui servizi sono distribuiti in modo diseguale nella comunità.

Per queste ragioni, se si ricorre solo all’invocazione retorica, come nei paesi eurocontinentali, secondo Sebastian Roché la polizia dell’ordine si esaurisce nella comoda offerta di una buona coscienza che evita qualunque seria riforma, e ha successo per l’ingenuità penale con cui sostiene che per migliorare le cose è sufficiente affrontarle tutte, quando invece si tratta comunque di fissare le priorità e di riconoscere la discrezionalità agli operatori, mettendo l’intelligenza al servizio di una strategia:

Dans notre pays, l’invocation de la tolérance zéro sert surtout à se donner bonne conscience tout en évitant toute réforme de fond. Le succès de la notion tient en partie à “l’imbécillité pénale” qu’elle suppose et qui se résume à ceci: pour améliorer les choses, il suffit de répondre à tout. Or cette affirmation n’a aucune signification pratique. N’importe quel système manque de ressource pour tout faire, et particulièrement la justice. Il faut donc établir des priorités, faire de choix et laisser une large discrétion aux agents de police pour traiter des affaires qui se

présentent à eux. Il faut donc de l'intelligence au service d'une stratégie. C'est d'ailleurs ce qui a été fait à New York⁵⁵.

E appunto dove è praticata seriamente, come nei paesi anglosassoni, tale strategia si sostanzia in una dinamica asimmetrica di contrattazione sociale sull'ordine morale, che la polizia e gli altri attori sociali dominanti agiscono per imporre, specie attraverso i media e il dramma del controllo sociale da loro inscenato⁵⁶, come bisogno della comunità⁵⁷. Si tratta di una soluzione miope, che insegue dei risultati effimeri nel breve periodo, ma che nel lungo periodo provoca delle conseguenze pesanti. È una via ottusa che conduce all'allontanamento e alla crisi nei rapporti tra polizia e società, in particolare sul piano del rispetto e della fiducia dei cittadini, da una parte, e dei valori e della corruzione dei poliziotti, dall'altra⁵⁸. Con il pugno di ferro proprio dei fermi, delle perquisizioni e degli arresti si mascherano le contraddizioni che derivano dal sottoscrivere il mito del comando e del controllo del crimine da parte della polizia, così migliorando soltanto i numeri della criminalità ufficiale, delle attività poliziali e della rassicurazione emotiva⁵⁹. La politica di esplicita aggressione al crimine e al disordine di minore gravità con le logiche e gli strumenti della giustizia penale significa, infatti: favorire l'uso eccessivo e discriminatorio della forza da parte della polizia, secondo stereotipi sempre deteriori; inibire una presenza corretta e pacificatrice della polizia, al posto di attività standardizzate e violente; promuov-

⁵⁵ S. Roché, *Tolérance zéro? Incivilités et insécurité*, Odile Jacob, Paris, 2002, p. 150.

⁵⁶ Cfr. P. K. Manning, *Theorizing policing: The drama and myth of crime control in the NYPD*, in *Theoretical Criminology*, 2001, vol. 5, n. 3, pp. 319, 324 s., 327-330. Cfr. anche E. B. Silverman, *La policía, los medios de comunicación y la seguridad pública. El caso de Nueva York*, in *Revista catalana de seguretat pública*, 2008, n. 18.

⁵⁷ Cfr. J. Törrönen, *Zero Tolerance, the Media, and a Local Community*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2004, vol. 5, n. 1, pp. 43-45.

⁵⁸ Cfr. C. Pollard, *Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability?*, cit., pp. 45, 47-56, 60 s. Cfr. altresì il parziale revisionismo di E. B. Silverman (in *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing – Epilogue: A Hard Act To Follow*, cit., sottotit. *Compstat reform has had a successful run. But no show runs forever*, par. *Resuscitating Community Policing*).

⁵⁹ Cfr. P. K. Manning, *Theorizing policing: The drama and myth of crime control in the NYPD*, cit., pp. 317-319, 330-335.

vere nel lungo termine un aumento della criminalità e dell'inciviltà nella comunità, come reazione alla brutalità e alla chiusura propri di una punitività decisa ed eseguita sulla strada; negare un approccio aperto e partecipato da parte della collettività, nei confronti dei processi di conoscenza e di governo dei problemi sociali⁶⁰. Charles Pollard evidenzia di conseguenza come il comunitarismo della polizia dell'ordine, con la sua distanza tra le affermazioni retoriche di uno stile comunitario e le strategie concrete in senso esattamente contrario, sia destinato al sicuro fallimento:

No matter how far the written policies talk about community policing, if the values and systems of the organization do not support it – or worse, as appears to be the case in NYPD, they actually conflict with it – then a community style of policing is doomed to failure⁶¹.

Del resto, il fondamento di questa strategia poliziale consiste opportunisticamente nel concepire la criminalità come un problema sociale lineare e superficiale, e la società come una struttura semplice e statica. Secondo questa prospettiva, è la criminalità a causare problemi alla collettività, non la società a costruire il problema del crimine. Per affrontare il crimine sono approntati, di conseguenza, rimedi tecnici e locali, a cui si riconducono solo effetti diretti e immediati sull'oggetto del trattamento, senza preoccuparsi della natura complessa e interagente dei fattori che caratterizzano il sistema sociale. Per converso, la vera natura del discorso dell'ordine o dell'intolleranza di polizia non riguarda soltanto l'oscuramento del carattere necessariamente limitato e discrezionale dell'agire di polizia, ma piuttosto la manifestazione della finalità propriamente asociale o antidemocratica del suo trattare, in modo intransigente e discriminatorio, solo la popolazione marginale del crimine di strada o del disor-

⁶⁰ Cfr. M. Innes, *'An Iron Fist in an Iron Glove?' The Zero Tolerance Policing Debate*, cit., pp. 404-407; F. Guillén Lasierra, *La utilitat de les legislacions i polítiques dures com a estratègia de seguretat ciutadana*, cit., p. 113; S. Herbert, *Policing the contemporary city: Fixing broken windows or shoring up neo-liberalism?*, cit., pp. 452-461. Cfr. anche R. Hopkins Burke, *The Socio-political Context of Zero Tolerance Policing Strategies*, cit., pp. 667-675.

⁶¹ C. Pollard, *Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability?*, cit., p. 55.

dine di convivenza, e con le sole risorse coercitive e incapacitative⁶². L'insostenibile negazione della discrezionalità in capacità tecnica o professionale, operata dalla polizia dell'ordine, serve soltanto all'affermazione simbolica dell'intolleranza e dell'esclusione come forma prescelta di governo della società. La polizia è sempre e comunque selettiva, sia per le risorse limitate, sia per le specificità culturali interne, sia per tutti gli altri condizionamenti esterni, ideologici o pragmatici che siano. Proprio quando si professa inflessibile sui crimini di strada e sui fenomeni di disordine, dimostra una tolleranza ben precisa verso un certo tipo di società e di sue devianze, come la criminalità economica, politica o ambientale, per non dire che verso i crimini perpetrati nei confronti degli stranieri o dei lavoratori, e altre ancora. Le vittime e i danni di questi crimini tollerabili allarmano talvolta la collettività, ma non diventano mai insopportabili e meritevoli dell'azione della polizia come accade per quelli di strada. Jock Young sottolinea con forza la contrarietà della criminologia dell'intolleranza ai fondamenti della società democratica progressista, che invece dovrebbe orientarsi alla riduzione quantitativa e al minimo intervento della polizia, per una convivenza pacifica tra diversità e differenze:

[...] The criminology of intolerance. That is the intolerance forged by an intensive policing which focuses on marginalized people and minor infractions [...]. This recent pattern is in contrast to a generation of liberal opinion and scholarship whose aim was to minimize police intervention and lower police numbers. [...] The implicit assumption being that a liberal democratic state implies minimal penalty and, more recently, that the aim is to create a society tolerant of diversity and difference – the very reverse of zero-tolerance⁶³.

La polizia dell'ordine rappresenta, sul piano politico, il comunitarismo egoistico prodotto dalla reazione conservatrice e illiberale, dalla politica di legge e ordine (law and order policy) e dalla strategia di moralizzazione, intolleranza e criminalizzazione (defining de-

⁶² Cfr. J. Young, *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, cit., pp. 130-140, e anche J. A. Green, *Zero Tolerance – A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, cit., pp. 178-185.

⁶³ J. Young, *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, cit., p. 136.

viancy up)⁶⁴. Di contro, contesta l'umanesimo solidale del movimento dei diritti civili (civil rights movement), delle politiche sociali di intervento e di assistenza (welfare policies) e della strategia del garantismo, del diritto penale minimo, della decriminalizzazione e della deistituzionalizzazione (defining deviancy down)⁶⁵.

Nel dilemma costitutivo della democrazia garantista, tra diritti individuali e diritti collettivi, tra diritti e doveri, tra individuo e comunità, la politica dell'ordine ignora consapevolmente che è principio funzionale della società contemporanea che la libertà e il potere non siano distribuiti con equità, ma secondo l'allocatione diseguale del capitale economico, politico e sociale. Soprattutto in sistemi politici che nella loro migliore rappresentazione siano sostenuti dalla maggioranza dei due terzi della società, o più facilmente della minoranza assoluta che sia maggioranza relativa nelle elezioni, si spiana la via alla tirannia della minoranza dominante o della maggioranza silenziosa. Si impone l'orientamento verso le soluzioni forti e immediate dell'ordine poliziale, insieme con il disinteresse per le situazioni e i problemi dei gruppi sociali discriminati o esclusi dal patto sociale egemonico. Si arriva alla negazione della tutela della persona e dei suoi diritti fondamentali, così come dei principi basilari dello stato democratico e sociale di diritto⁶⁶.

La polizia dell'ordine esprime una strategia pericolosa, che esalta la funzione e il potere della polizia, dalla sfera politica al campo sociale. Pone una difesa autoritaria della cittadinanza sociale sempre più ristretta ed esclusiva, attraverso dei rigidi requisiti di accesso alla comunità e delle incessanti valutazioni di idoneità per tale appartenenza. Realizza un dispositivo selettivo che anticipa la punizione retributiva, mediante la repressione preventiva e la stigmatizzazio-

⁶⁴ Cfr., espressamente, J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit., pp. 34-36. Cfr., anche, diffusamente G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, cit., cap. 2, e icasticamente W. J. Bratton, *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, cit., pp. 33 s.

⁶⁵ Cfr. D. P. Moynihan, *Defining Deviancy Down*, in *American Scholar*, 1993, n. 62, *passim*.

⁶⁶ Cfr. R. Hopkins Burke, *The Socio-political Context of Zero Tolerance Policing Strategies*, cit., p. 680; M. Innes, 'An Iron Fist in an Iron Glove?' *The Zero Tolerance Policing Debate*, cit., pp. 407 s. Cfr. pure S. Herbert, *Policing the contemporary city: Fixing broken windows or shoring up neo-liberalism?*, cit., pp. 452-461.

ne simbolica di categorie sociali e di condizioni soggettive. È il fronte poliziale nella transizione contemporanea dallo stato sociale allo stato penale⁶⁷. Nel pericoloso credo della polizia dell'ordine, Bruce Shapiro denuncia con fermezza il violento attacco alle libertà civili, l'illusoria ossessione dell'ordine a tutti i costi, invece dell'assunzione della complessità del crimine e del destino dei deboli in una diversa visione di una società sicura:

Zero-tolerance policing unquestionably makes for effective campaign rhetoric, and the original Wilson and Kelling broken windows hypothesis is an easy sell to any society frightened by seemingly uncontrollable crime. On its deepest level, however, it is not about crime at all, but a vision of social order disintegrating under glassy-eyed liberal neglect. Much of Wilson and Kelling's original argument, and Kelling and Coles' recent book, is devoted not to crime policy but to repeated attacks on civil libertarians, advocates for the homeless and social liberals. [...] Civil libertarians even get the blame for the proliferation of the homeless mentally ill in American streets – as if the Reagan administration had not cut their community support programmes and eliminated public housing construction, as if real estate speculators had not gentrified thousands of formerly affordable single-room housing units. The course of violent crime is complex, and inextricable from the fate of cities and the poor. Here is the real danger of the zero-tolerance gospel: It severs crime from context, and instead of a clear vision of a safe society offers only an illusory obsessions with order at all costs⁶⁸.

⁶⁷ Cfr. A. Garapon, D. Salas, *La République pénalisée*, Hachette, Paris, 1996 [ed. it. *La Repubblica penale*, trad. S. Sinibaldi, Liberilibri, Macerata, 1997]; L. Wacquant, *Les prisons de la misère*, cit. [ed. it. *Parola d'ordine: tolleranza zero – La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, cit.].

⁶⁸ B. Shapiro, *Zero-Tolerance Gospel – Law Enforcement in New York City*, in *Index on Censorship*, 1997, vol. 26, no. 4, p. 13.

CAPITOLO V

LA POLIZIA DI PROSSIMITÀ (POLICE DE PROXIMITÉ, POLICÍA DE PROXIMIDAD)

1. *Contesto*

Dalla fine degli anni '90, ai precedenti modelli riformistici se ne aggiunge un altro, l'ultimo nel tempo, sotto l'insegna di "polizia di prossimità" (police de proximité, policía de proximidad)¹.

La recente strategia è stata forgiata e diffusa sostanzialmente sul solo continente europeo. La sua origine di traduzione eurocontinentale della polizia di comunità l'ha configurata come un prodotto di importazione dal contesto anglosassone, ma proprio per questo

¹ V., su tutti, le trattazioni generali e comparate di F. Arribas, *La policía de proximidad como alternativa a la inseguridad ciudadana*, in *Policía municipal*, 1997, n. 1-2, di P.-H. Bolle, *La Policía de Proximidad: Noción, Institución, Acción*, in *Harlax*, 1999, n. 30, di F. Ocqueteau, *La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39, e di F. Carrer, *La polizia di prossimità – La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2003. V. pure i diversi contributi sulla preparazione e sullo sviluppo della polizia di prossimità di M. Turrado Vidal, *La prevención del delito. La policía de barrio*, in *Ciencia Policial*, 1996, n. 38, di J. V. Herrera Arrando, *La prevención como función policial y punto de partida hacia la policía comunitaria*, in *Ciencia Policial*, 1996, n. 38; E. V. Raldúa Martín, *La vía policial hasta la prevención comunitaria*, in *Ciencia Policial*, 1996, n. 38; C. Vourc'h, a cura di, *Les Polices de Proximité – Community Policing*, Conférence internationale – International Conference, Lisboa, 14-15 dicembre 1998, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine – European Forum for Urban Safety, Ministério da Administração Interna, Câmara Municipal de Lisboa, Paris, 2000; F. Carrer, *Organizzazione di polizia e gestione della sicurezza urbana*, in Corpo di Polizia Municipale della Città di Torino, *Il vigile di quartiere*, Atti del Seminario *Vigile di quartiere e polizia di prossimità per la sicurezza urbana: esperienze a confronto, risultati e prospettive*, Torino, 28 marzo 2002, Comune di Torino, Torino, 2002.

le ha consentito anche di confrontarsi come una sua versione autonoma ed evoluta nel consesso internazionale (in cui è stata generalmente resa in “community policing”, integrata dalla specificazione del paese di riferimento, o è stata tradotta letteralmente in “proximity policing”). La sua influenza ha variamente interessato paesi diversi nella realtà europea, da quelli mediterranei a quelli nordici, da quelli occidentali a quelli orientali, da quelli centralisti a quelli federali, anche se è negli ordinamenti occidentali a dimensione nazionale (propriamente quelli francese, spagnolo e italiano) che si è principalmente sviluppata come modello riformistico nel significato qui assunto.

Sulla scena istituzionale e sociale, questa realizzazione segue alla crisi irreversibile dello stato sociale, vissuta nelle esperienze soggettive come nelle dinamiche istituzionali. Cresce per fronteggiare, infatti, l'insicurezza soggettiva e l'allarme sociale come prodotti dei fenomeni di criminalità diffusa e di disordine civile delle società contemporanee al cambio di secolo. Alle incertezze esistenziali e ai problemi sociali che cittadini e amministratori si trovano ad affrontare, il nuovo dispositivo di polizia risponde con il ritorno sul territorio, la vicinanza alla gente e il protagonismo come autorità.

L'ultima strategia viene elaborata e adottata, da parte di molte polizie del continente europeo, con un assorbente impegno di risorse operative e di campagne pubblicitarie. Tuttavia, sia per la sua conformazione come contenitore di iniziative o come progetto in evoluzione, sia per la sua applicazione in moduli o sperimentazioni settoriali, lascia grande spazio alle manifestazioni degli altri modelli riformistici, da quello tradizionale della polizia professionale, a quelli successivi della polizia dei problemi e della polizia dell'ordine, questi spesso ritenuti integrati nella nuova strategia.

2. *Ideologia*

La “polizia che avvicina e rassicura i cittadini”, promossa come la «*riforma senza precedenti*»², la «*riconversione di natura*

² Così Ministre de l'intérieur, *Discours d'ouverture de Jean-Pierre Chevènement ministre de l'intérieur*, in Ministère de l'intérieur, a cura di, *Les assises na-*

imprenditoriale»⁵, la «vera e propria rivoluzione culturale»⁴ dell'apparato poliziale tradizionale, viene qui approssimata con un percorso dalla periferia al centro della topica, secondo dei brani di voci istituzionali dei principali paesi protagonisti, che rappresentano anche un'anticipazione dell'innovazione e della conservazione rispetto al modello precedente, come pure delle affinità e delle specificità tra le singole versioni nazionali.

Il primo, dalla prospettiva francese, descrive la cornice generale della politica di sicurezza, in cui viene collocata l'origine della nuova strategia di polizia, che lega insieme politica securitaria e politica sociale, intervento pubblico e responsabilità individuale, prevenzione e punizione:

- 1) La sûreté permet l'exercice de la liberté: elle est donc un droit pour tous en République; c'est une exigence du principe d'égalité.
- 2) En ce sens, une politique de sécurité qui vise à assurer ce droit égal pour tous est une politique sociale, car elle répond d'abord aux besoins de ceux de nos concitoyens qui vivent dans les quartiers difficiles, de ceux qui sont les plus fragiles et ont besoin d'être rassurés.
- 3) Le socle de la sûreté est dans la citoyenneté elle-même, ensemble indissociable de droits et de devoirs. On ne peut pas mettre un policier derrière chaque Français. La police ne peut se substituer au lien sociale. D'où l'importance de l'éducation à la citoyenneté, en amont de tout effort de prévention.
- 4) Il ne faut pas opposer prévention et sanction; elles sont complémentaires: la prévention autant que possible, la sanction autant que nécessaire. Parce qu'elle est rappel à la règle, la sanction a aussi une valeur pédagogique. Bien entendu, la sanction est inséparable du souci ultérieur de la réinsertion.

tionales de la police de proximité, Atti delle Assise Nazionali, La Villette, 30 mars 2000, Les actes des assises, SIRP, Paris, s. d. [2000], p. 7.

⁵ Così Ministero del interior, *Proyecto Policía 2000*, Dirección General de la Policía, Madrid, s. d. [1999], vol. I, p. 6 e *passim*.

⁴ Così Ministero dell'interno, *Lo stato della sicurezza in Italia*, Roma, 2004, in <http://www.interno.it> [15 agosto 2005], I. L'azione per la sicurezza – 3. La prevenzione e la sicurezza globale – A. La sicurezza integrata – La Polizia di prossimità, Conclusioni.

5) Aucun conditionnement social ne peut faire disparaître la responsabilité individuelle: on peut être pauvre et honnête, riche et malhonnête. Il faut donc à la fois, selon le slogan des travaillistes britanniques, être “dur avec le crime et dur avec les causes du crime”.

6) La proximité a été le grand mot d’ordre du colloque de Villepinte. Elle implique le partenariat avec les contrats locaux de sécurité [...]. La sécurité est une coproduction entre les différents acteurs qui y concourent. La proximité est une aspiration profonde de la population. La police doit y répondre en trouvant les moyens d’une organisation locale efficace. Il faut renouer les liens entre police et population, réinsérer la police dans le tissu social local, redonner à la police une autorité véritable au quotidien⁵.

Il secondo elaborato, di provenienza spagnola, illustra le innovazioni innestate sull’apparato tradizionale, come condizioni dello sviluppo del recente approccio di polizia, con un’impronta marcatamente aziendalistica che intende incidere sull’organizzazione burocratica:

Los cambios organizativos, los sistemas de trabajo y la dotación de los nuevos recursos tecnológicos adecuados al nuevo servicio que como producto se ha de ofrecer, necesitan enfocarse en términos marcadamente empresariales.

Estamos hablando de un sistema orientado por las demandas de seguridad, que está marcado por una orientación preventiva prioritaria y una función represiva en las ocasiones en que fracase la prevención. Este enfoque, exige descentralizar la prestación del servicio hasta su atomización en distritos o barrios, con estrategias propias de seguridad en cada zona, centralizando, por otro lado y fortaleciendo los servicios policiales de defensa de la organización social, las leyes y el Estado.

Así pues se trata de evitar la aparición del delito por lo que se exige una función preventiva, que tiene como expresión plástica más evidente el estudio de riesgos y como recurso inmediato la presencia y cercanía en la zona a proteger, cuando se trata de la seguridad ciudadana⁶.

⁵ Ministre de l’intérieur, *Discours d’ouverture de Jean-Pierre Chevènement ministre de l’intérieur*, cit., p. 5.

⁶ Ministerio del interior, *Proyecto Policía 2000*, cit., vol. I, pp. 17 s.

Degli ultimi due contributi, di origine italiana, il primo disegna i tratti del nuovo sistema di polizia, con una sintesi eclettica di numerose caratteristiche ideali e pragmatiche, organizzative e operative, mentre il secondo racconta in cosa consiste la principale iniziativa all'interno della strategia complessiva, rappresentata dall'operatore di quartiere che rimedia alla perdita di controllo del territorio intervenendo la passività della popolazione rispetto alla collaborazione con le forze di polizia:

La polizia di prossimità rappresenta, dunque, un modo di pensare e di operare orientato verso la gente, fondato su un lavoro comune, finalizzato ad ottimizzare – in termini di efficacia, di efficienza e di immagine – in dimensione territoriale, il grado di sicurezza e di ordine pubblico attraverso una migliore conoscenza reciproca, una concertazione e una corresponsabilizzazione fra poliziotto e cittadino⁷.

Occorreva creare modelli operativi in grado di stimolare il cittadino a considerarsi non più come semplice utente passivo di un servizio pubblico, bensì come protagonista attivo di un processo virtuoso che produce sicurezza. Dal territorio è arrivata la risposta: la “missione” del poliziotto e del carabiniere di quartiere doveva consistere in un'azione finalizzata a ricucire quello strappo tra cittadini ed Istituzioni che trovava la sua origine in una progressiva perdita di controllo del territorio⁸.

La polizia di prossimità nasce comunemente come una reazione alla polizia professionale, cioè alla tradizione che ha caratterizzato il passato prossimo della polizia degli ultimi decenni nell'area euro-continentale, in particolare ai seguenti aspetti negativi⁹:

⁷ Capo della polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, *Intervento*, Seminario internazionale *La polizia di prossimità e la sua fase attuativa: il poliziotto e il carabiniere di quartiere*, Roma, 15 novembre 2003, in <http://www.poliziadistato.it> [15 agosto 2005].

⁸ Capo della polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, *Intervento*, Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, Roma, 6 maggio 2004, in <http://www.poliziadistato.it> [15 agosto 2005].

⁹ Cfr. Ministre de l'intérieur, *Proyecto Policía 2000*, cit., vol. I, pp. 4, 6-8.

- la posizione isolata: la polizia è lontana dalla popolazione e non è integrata nella società;
- l'attitudine reattiva: la polizia interviene solo dopo che i singoli avvenimenti si sono prodotti;
- l'approccio sintomatico: la polizia tratta i problemi di criminalità e di disordine come dei sintomi distinti, non indaga le cause latenti dell'insicurezza;
- l'orientamento legalistico: la polizia applica la legge come uno scopo in sé o in funzione delle autorità, non come un mezzo per favorire il fine della sicurezza e della qualità di vita della collettività.

La seguente descrizione di questa strategia riformistica si caratterizza, in primo luogo, poiché presenta le elaborazioni concettuali, e anche i profili applicativi, non in modo astratto e unitario, ma con riferimento sul piano concreto ai tre principali contesti dell'area eurocontinentale che derivano dalla medesima tradizione poliziale, cioè quelli francese, spagnolo e italiano. Nella ricognizione teorica e pratica del modello poliziale le sfumature, le diversità e i contrasti delle singole esperienze giocano un ruolo importante, che solo siffatto tipo di indagine può fare emergere. Con la successiva analisi critica si coltiva invece una riflessione concettuale di natura generale e comparata, che metta insieme gli aspetti comuni e specifici all'interno di questo modello riformistico poliziale, a partire proprio da questi paesi con tradizioni e realtà affini.

La presente esposizione si contraddistingue, in secondo luogo, perché si interessa della sola politica di polizia nazionale, non anche della politica di giustizia penale, della politica di sicurezza pubblica o della politica di governo in senso lato, a livello nazionale o locale. Le specificità del dispositivo e dell'azione di polizia, in generale o di prossimità in particolare, evidenziano una loro netta autonomia dalle altre strategie di governo della sicurezza a cui la polizia può variamente partecipare, come i piani o i contratti di sicurezza, che per tale ragione in questo percorso di indagine devono rimanere solo sullo sfondo (come è stato per la polizia di comunità e i programmi di prevenzione comunitaria). Sempre nei contesti di tradizione eurocontinentale, le particolarità e le limitazioni delle polizie locali, anche quando di prossimità, mostrano una loro chiara diversità

ed estraneità rispetto alle strategie e alle politiche di polizia in senso generale, cui per questo motivo nella presente analisi non possono essere affiancate.

2.1. *Versione francese*

La polizia di prossimità in Francia¹⁰ viene fondata dalle ampie e articolate fonti ufficiali su tre obiettivi prioritari, a cui inoltre sono affiancati cinque modi di azione e sette modi di lavoro, dal contenuto prevalentemente pratico e pertanto solo parzialmente integrati nell'esposizione delle priorità strategiche di questa sintesi.

Il primo obiettivo prioritario consiste in una polizia che sa anticipare e prevenire le difficoltà. Una logica di anticipazione è sostituita a una logica di reazione, che di fronte alla criminalità di massa si è dimostrata tanto insufficiente al controllo del crimine quanto inadeguata alle aspettative della popolazione. È un nuovo modo di approcciare e riempire tutte le missioni della polizia, che non costituisce una missione supplementare sulla base dell'accoglienza (*accueil*) o del decentramento (*îlotage*), ma orienta tutte le missioni esistenti verso la riduzione della frequenza degli interventi reattivi, che comunque rimangono essenziali nei confronti degli incidenti

¹⁰ Come fonti ufficiali cfr. Ministère de l'intérieur, *Guide pratique de la police de proximité*, La Documentation française, Paris, 2000, pp. 19-73; v. anche Ministère de l'intérieur, a cura di, *Les assises nationales de la police de proximité*, Atti delle Assise Nazionali, La Villette, 30 mars 2000, Les actes des assises, SIRP, Paris, s. d. [2000].

Quali materiali istituzionali v. J. Fabiani, *L'expérience française*, Seminario internazionale *Polizia di prossimità: filosofia, direttrici di azione e formazione*, Roma, 30 ottobre 2001, Roma, 2001, dattiloscritto, pp. 5-8; J. Ferret, *Police de proximité en France – Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI (1998-2001)*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2001, n. 46.

Di natura divulgativa cfr. F. Carrer, *La polizia di prossimità – La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, cit., pp. 134-150.

Con una trattazione articolata v. J. Ferret, L. Laniel, *Évaluer la police de proximité? – L'expérience française*, in R. Deblire, J. Ferret, F. Guillén Lasierra, A. Rabot, C. Tange, K. Van Der Vijver, O. Zoomer, L. Laniel, *Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation de l'impact des réformes de police de proximité en Europe – Rapport final*, Projet OISIN 2, Paris, 2003, vol. II, pp. 273-331.

non preveduti né evitati nonostante la prevenzione e la dissuasione, in quanto è in gioco la coesione della città. La sua concretizzazione significa una polizia che interviene prima che si producano problemi di ordine pubblico o di natura delittuosa, con una strategia coerente costruita su risposte flessibili e adeguate. Infatti la polizia realizza una presenza visibile, attiva e riconosciuta, agita dai poliziotti di prossimità con la costruzione di una rete di partenariato sulla sicurezza e l'intervento sui problemi identificati come comuni, con i loro poteri di mediazione, amministrazione e repressione. La polizia di prossimità non è infatti sinonimo di azione solitaria o disgiunta da tutte le altre forme di azione poliziale, poiché l'équipe dei poliziotti e degli ausiliari (*gardiens de la paix* e *adjoints de sécurité*) è capace di dispiegare l'insieme delle tecniche poliziali, mobilitando gli altri servizi poliziali secondo quanto giustificato dalla situazione o dal problema. La valorizzazione professionale avviene grazie alla possibilità per la polizia di prossimità di ricorrere insieme alle tecniche di prevenzione, di dissuasione, di informazione e di repressione, in grado complessivamente di esaltare la missione agita e di migliorare la qualità del servizio reso, sicché il poliziotto di prossimità, ultimo bastione dove tutte le altre istituzioni e professioni falliscono, è vocato, con la sua competenza e la sua polivalenza, a essere attore e ordinatore di soluzioni effettive e durature ai problemi di sicurezza. Così la polizia offre un'immagine rassicurante per i cittadini e dissuasiva per i delinquenti reali o potenziali, e trasmette il messaggio del rispetto della legge e della lotta contro l'illegalità, compresi gli atti di inciviltà come i graffiti sui muri o le trasgressioni nella circolazione.

Il secondo obiettivo prioritario risulta una polizia che conosce il suo territorio e la popolazione che lo vive, un'agenzia che è conosciuta e riconosciuta dai suoi abitanti. Una logica di conoscenza e di presenza attiva è sostituita a una logica di intervento, che nel suo reagire a singole richieste o specifici eventi delittuosi o di ordine pubblico non è in grado di creare le condizioni della sicurezza nel quotidiano. La distribuzione territoriale delle forze è costruita sulla definizione di due livelli. Il primo è il "settore", come entità territoriale in cui si prepara, si comanda e si valuta la polizia di prossimità, ovvero in sintesi si organizza il dispositivo della polizia di prossimi-

tà, per coordinare e armonizzare l'applicazione delle risorse umane e materiali nei quartieri di competenza. Il secondo livello è appunto il "quartiere", quale spazio territoriale, introdotto al posto del precedente livello di "isolato" (*îlot*, affidato all'*îlotier*), in cui si dispone e si esercita la polizia di prossimità, e le cui dimensioni e caratteristiche, sebbene variabili, sono adattate a consentire la globale presa in carico dei problemi di sicurezza da parte di operatori di prossimità in prima linea (*policiers de proximité* e *adjoints de sécurité*) chiaramente identificati dalla popolazione. I settori e i quartieri in cui si articola la presenza della polizia sul territorio vengono connotati dalla presenza di due elementi. Il primo è la coerenza al suo interno, che viene tradotta nella delimitazione di ciascuno dei livelli territoriali attraverso un'analisi approfondita, che tiene in conto tutti i differenti fattori costitutivi (storici, demografici, sociologici, economici, urbanistici, criminali) e di diversi strumenti informativi (informativi, statistici, cartografici). Il secondo elemento è la conoscenza da parte della popolazione, per la quale si prevede nel territorio l'insediamento immobiliare dell'ufficio o punto di polizia di prossimità (*bureau ou point de contact de police de proximité*), definito come base di sostegno per il personale sul territorio e come luogo di accoglienza e di incontro con la popolazione, la cui generalizzazione è ritenuta una necessità ma non un imperativo, in quanto la polizia di prossimità può trovare un appoggio differente sul territorio, dagli uffici di polizia preesistenti a delle strutture partenariali o multifunzionali, da una soluzione specifica in centro città a una base mobile sul territorio. Si tratta pertanto di una polizia che conosce le caratteristiche socio-economiche e umane del suo territorio e le differenti popolazioni che lo vivono, conoscenze che vengono attualizzate in modo permanente dai poliziotti di prossimità attraverso riunioni di quartiere, contatti con istituzioni e privati, visite sul campo e altre occasioni con le quali tenere aggiornato il loro dossier di quartiere. Nei fatti la polizia organizza il proprio lavoro in modo da consentire un'articolazione territoriale precisa e coerente, in cui la territorializzazione o settorializzazione tiene conto delle caratteristiche socio-economiche del territorio, dei problemi di insicurezza della popolazione e degli altri servizi erogati nel quartiere, e attiva rapporti con i territori vicini o contigui. Con ciò la polizia diventa visibile e cono-

sciuta dagli abitanti, proprio in forza della sua presenza regolare e continua sulla via pubblica, soprattutto nei luoghi e agli orari in cui sono maggiori i rischi di violenze o predazioni.

Il terzo obiettivo prioritario consta di una polizia in grado di rispondere nel modo migliore alle aspettative della popolazione. Una logica di risposta puntuale è sostituita con una logica di anticipazione delle attese, che significa una strategia di servizio preoccupata di andare incontro alle aspettative dei cittadini in materia di sicurezza nel quotidiano. La sua realizzazione è innanzitutto in una polizia a immagine della popolazione, in quanto la prossimità deve essere non solo geografica ma anche culturale, quindi il reclutamento degli aggiunti o ausiliari di sicurezza (*adjoints de sécurité*) che fanno parte del dispositivo della polizia di prossimità avviene a immagine della popolazione dei quartieri nei quali opera, in modo da facilitare la comprensione e la fiducia reciproca e il riconoscimento dei cittadini nella loro polizia, con la precisazione che il reclutamento va effettuato senza alcuna discriminazione, né osservando un criterio di determinate quote per gruppo di appartenenza, né creando una polizia comunitaria su base etnica. Inoltre è una polizia in contatto stretto e permanente con tutta la popolazione, per ascoltare e raccogliere in modo sistematico i bisogni e le domande delle diverse categorie di popolazione, soprattutto le più vulnerabili. Di conseguenza è una polizia capace di contribuire ai problemi di sicurezza nel quotidiano, con soluzioni efficaci e durevoli sia quando agisce da sola che quando opera in partenariato.

2.2. Versione spagnola

La polizia di prossimità in Spagna presentata dai materiali istituzionali si sviluppa in sette fondamentali obiettivi operativi, a ciascuno dei quali sono collegati degli specifici interventi attuativi. Il programma è integrato con l'indicazione della missione e dei servizi del poliziotto di prossimità.

I sette obiettivi operativi più significativi della polizia di prossimità in Spagna¹¹ sono così indicati:

¹¹ Per la dottrina ufficiale cfr. Ministerio del interior, *Proyecto Policía 2000*, cit., vol. II, par. IV, pp. 4-13.

- la riduzione degli indici di insicurezza obiettiva e soggettiva;
- l'integrazione della polizia nella società;
- l'attenzione personalizzata al cittadino;
- la decentralizzazione;
- l'efficacia e la qualità nella gestione;
- la soddisfazione della domanda in materia di assistenza e protezione;
- l'impostazione preventiva dell'informazione di interesse per la sicurezza pubblica apportata dal cittadino.

Ciascun obiettivo formulato è seguito dalla previsione in forma schematica delle relative azioni programmate.

La riduzione degli indici di insicurezza obiettiva e soggettiva è perseguita con le seguenti azioni:

- presenza attiva della polizia in tutte le zone e i settori della città;
- sviluppo di programmi nel campo delle relazioni cittadine, in accordo con le problematiche e le necessità proprie del contesto;
- realizzazione di campagne di informazione per migliorare la sicurezza dei cittadini;
- attivazione di iniziative dirette a coinvolgere il cittadino nella soluzione dei conflitti che caratterizzano la sua comunità e la sua sicurezza;

Come materiale istituzionale v. J. I. Araújo Otero, *Policía de proximidad en España, una nueva forma de entender la seguridad*, Seminario internazionale *Polizia di prossimità: filosofia, direttrici di azione e formazione*, Roma, 30 ottobre 2001, Roma, 2001, dattiloscritto.

Con contenuti divulgativi cfr. F. Carrer, *La polizia di prossimità – La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, cit., pp. 154-157.

Per una descrizione sintetica cfr. J. Ferret, P. Maffre, *L'usage de la notion de police de proximité en Espagne – Indice d'une mutation inachevée*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39, pp. 88-96; F. Guillén Lasierra, A. Rabot, *Rapport final de l'équipe espagnole*, in R. Deblire, J. Ferret, F. Guillén Lasierra, A. Rabot, C. Tange, K. Van Der Vijver, O. Zoomer, L. Laniel, *Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation de l'impact des réformes de police de proximité en Europe – Rapport final*, Projet OISIN 2, Paris, 2003, vol. I, pp. 227-239.

- miglioramento sostanziale dell'immagine della polizia, attraverso un'uniformità attenta, dei modi corretti e rispettosi col cittadino, un mantenimento perfetto del materiale di servizio.

L'integrazione della polizia nella società viene tradotta nelle azioni di:

- conoscenza della realtà sociale del settore o della zona di attuazione;
- interazione polizia-comunità per identificare e risolvere reciprocamente i loro problemi;
- interlocuzione ordinaria del poliziotto di prossimità (policía de proximidad) con i gruppi cittadini del settore, assumendo in quell'ambito le funzioni di coordinamento delle relazioni cittadine;
- partecipazione della polizia di prossimità alle attività comunitarie del settore di competenza.

L'attenzione personalizzata al cittadino consiste in queste azioni:

- realizzazione di determinate comunicazioni dell'istituzione poliziale alla popolazione mediante i poliziotti di prossimità, in particolare la ricezione di alcune denunce da formalizzare a posteriori, la realizzazione di attività complementari che non richiedono l'intervento di unità specializzate, la comunicazione a domicilio della risposta dell'organizzazione alle domande del cittadino;
- formazione adeguata degli operatori di prossimità per agevolare l'informazione essenziale sui documenti e le procedure relativi alle competenze amministrative della polizia;
- canalizzazione preferenziale della risposta immediata a situazioni di emergenza attraverso i poliziotti di prossimità, senza pregiudizio dell'appoggio opportuno quando la situazione lo richieda;
- attribuzione al poliziotto di prossimità dell'autonomia sufficiente nelle sue attività affinché possa responsabilizzarsi personalmente per le decisioni adottate nella sua risposta al cittadino;
- stabilimento di meccanismi di monitoraggio delle risposte date alle domande dei cittadini.

La decentralizzazione viene implementata dalle azioni a seguire:

- dispiegamento degli effettivi considerando il contesto sociale e criminale;
- sviluppo del modello decentrato secondo la struttura poliziale preesistente, così dove esiste un commissariato di distretto (comisaría de distrito) si stabilirà al suo interno, mentre nel resto dei commissariati si incardinerà nel settore della corrispondente unità di sicurezza cittadina (unidad de seguridad ciudadana);
- strutturazione di organi di coordinamento, tanto a livello locale quanto nazionale, per l'integrazione delle attività poliziali e l'omogeneizzazione dei procedimenti generali.

L'efficacia e la qualità nella gestione porta queste azioni:

- formazione dei formatori sulla filosofia e sugli obiettivi della polizia di prossimità, formazione specifica e aggiornamento permanente dei funzionari di polizia;
- orientamento adeguato e costante dei dirigenti di polizia di tutti i livelli;
- informazione aggiornata sulle attività operative, sulla tipologia e sulla dimensione della delinquenza nel settore attraverso l'introduzione o l'utilizzazione dei supporti tecnologici esistenti o appositamente creati, come anche sulle condizioni sociali che caratterizzano il territorio;
- determinazione di incentivi per motivare coloro che adottano iniziative innovative;
- sviluppo di sistemi di coordinamento interno per facilitare i processi comunicativi verticali e orizzontali;
- stabilimento di meccanismi di relazione con servizi e enti esterni;
- sviluppo di un sistema di lavoro in gruppo, che permetta l'incorporazione e l'autocritica in comune di idee e iniziative sperimentate dai suoi membri, per il conseguimento della qualità nel servizio;
- sviluppo da parte dell'apposita divisione centrale dei programmi informatici con i quali fornire risposte omogenee alle domande operative presentate dalle diverse unità della polizia di prossimità.

La soddisfazione della domanda in materia di assistenza e protezione significa le seguenti azioni:

- assumere gradualmente la risposta reattiva a tale domanda mediante un coordinamento di attività, per il conseguimento di una prestazione personalizzata del servizio;
- strutturare i servizi in modo da assicurare in tutti i casi l'appoggio necessario ai poliziotti di prossimità da parte di unità specializzate secondo le necessità;
- orientare e canalizzare le domande di sicurezza;
- realizzare la consulenza al cittadino in materia di auto-protezione;
- sostituire il settore della polizia di prossimità a quello dell'attenzione al cittadino (área de atención al ciudadano) nell'assunzione delle domande in materia di ausilio e protezione.

L'impostazione preventiva dell'informazione di interesse per la sicurezza pubblica apportata dal cittadino è declinata con le azioni di:

- realizzazione di attività dirette alla raccolta di dati relativi alla sicurezza;
- favorimento di un clima di fiducia verso il poliziotto di quartiere, e indirettamente verso l'istituzione di polizia.

Il programma della polizia di prossimità spagnola¹² è fondato sullo stretto vincolo dal carattere permanente di ciascun operatore a un settore concreto della città.

Il poliziotto di prossimità deve conoscere ed essere conosciuto dai residenti, dai commercianti e in generale da tutti gli attori sociali che agiscono nel quartiere cui è assegnato. Oltre a pattugliare in genere a piedi il suo settore, deve integrarsi nel quartiere, addentrandosi nelle sue problematiche dal punto di vista della sicurezza cittadina, attivandosi alla ricerca di soluzioni tanto alle situazioni episodiche che a quelle generali, ed erigendosi a legame più importante tra la comunità e i servizi operativi della polizia del suo commissariato, dai quali riceve l'appoggio necessario.

¹² Quale fonte istituzionale cfr. Ministerio del interior, *Proyecto Policía 2000*, cit., vol. II, par. IV, pp. 13-15.

Per un'illustrazione essenziale v. F. Guillén Lasierra, A. Rabot, *Rapport final de l'équipe espagnole*, cit., pp. 227-232.

Il poliziotto di prossimità deve concepirsi come un poliziotto a tutto tondo, il rappresentante dell'istituzione poliziale nella sua comunità, un membro della comunità che serve e come tale integrato nel suo tessuto sociale e parte degli organi di rappresentanza primaria esistenti nel suo settore. All'interno della polizia costituisce il riferimento fondamentale di qualunque altro servizio poliziale, in particolare in quelle situazioni che nel corso di un'indagine richiedono la collaborazione della comunità, e non può essere distolto dal suo servizio specifico per venire destinato ad altre attività diverse. All'esterno costituisce il rappresentante dell'istituzione poliziale nella comunità dove presta servizio e l'interlocutore o il mediatore sociale per la sua popolazione.

2.3. *Versione italiana*

La polizia di prossimità in Italia¹⁵ non viene formalmente definita o descritta in modo complessivo, né in atti normativi né in altri documenti ufficiali. È solo deducibile da singole ed eterogenee determinazioni di autorità centrali o periferiche di pubblica sicurezza, di appartenenza politica, come i ministri dell'interno, o poliziale, quali i capi dei corpi di polizia.

Per questa ragione, viene offerta una mera ricostruzione empirica del dispositivo concettuale, operata sulla base di una ricerca ap-

¹⁵ Per i riferimenti documentali delle fonti ufficiali cfr. D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, cit., pp. 67-78, 116-127. Con impostazione istituzionale v. R. Sgalla, *Relazione*, Seminario internazionale *Polizia di prossimità: filosofia, direttrici di azione e formazione*, Roma, 30 ottobre 2001, Roma, 2001, dattiloscritto; P. Terracciano, *Polizia di prossimità. Teorie ed applicazioni sul territorio*, in *Rivista di polizia*, 2004, vol. IV; M. Della Cioppa, *La polizia di prossimità ed il progetto italiano*, in *Rivista di polizia*, 2005, vol. X; O. Greco, *Sicurezza e prevenzione: la "polizia di prossimità"*, in *Rivista di polizia*, 2006, vol. V. Per un manuale professionale L. Lucchetti, *Comunicazione per la polizia di prossimità*, Laurus Robuffo, Roma, 2005. Come contributo divulgativo cfr. F. Carrer, *La polizia di prossimità – La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, cit., pp. 180-186. Con una presentazione generale cfr. D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, cit., pp. 96-130.

profondita sulle fonti disponibili e organizzata secondo un'analisi sistemica dei contenuti rinvenuti, alla luce delle categorie generali del sapere di polizia.

La dimensione della prossimità viene assunta sia territoriale, con riferimento ai luoghi e alle persone che li abitano e li vivono, sia virtuale, con riguardo alla rete e alle altre modalità tecnologiche di interazione a distanza.

Come portata innovativa di tale approccio, alla prossimità territoriale vengono ricondotti in particolare i contatti con i cittadini in luoghi pubblici o con i commercianti all'interno dei loro esercizi, mentre a quella virtuale sono ricollegate in sostanza l'offerta di informazioni o di comunicazioni e la possibilità di denunciare un reato o di recuperare della refurtiva.

La missione della prossimità si esprime in una polizia impegnata in molteplici e complementari funzioni di conoscenza e di controllo del territorio, allo scopo di contrastare la criminalità e di assicurare la cittadinanza.

La pratica della prossimità avviene con una logica di servizio, in cui le attività di polizia si caratterizzano la loro professionalità e la loro personalizzazione, così da essere sempre più adeguate alle istanze dei cittadini. Viene presentata una polizia vicina, presente e disponibile, in grado di instaurare un contatto e una collaborazione con la collettività, di modo che una conoscenza e un presidio effettivi del territorio consentono alla polizia di farsi carico efficacemente dei problemi e delle paure della gente. Si promette una polizia che assicura sia di prevenire, di contrastare e di ridurre il crimine, sia di aumentare il senso di sicurezza, la qualità di vita e la fiducia della popolazione.

Un particolare approfondimento è opportuno a proposito dell'operatore di quartiere, alla cui introduzione è espressamente ricondotta la maturità della polizia di prossimità.

L'operatore di quartiere, le cui forme del poliziotto e del carabiniere di quartiere sono definite variamente come "singolo", "di zona", "di prossimità", "della strada" e "della porta accanto", viene presentato come una figura polivalente o generalista, dall'uniforme personalizzata rispetto agli altri colleghi, protagonista di un nuovo servizio sul territorio.

I suoi rapporti con le altre figure istituzionali e sociali sono ricondotte alla sua attività di registrazione e segnalazione di notizie provenienti dal territorio, nell'organizzazione di incontri con le forze sociali e nella gestione e risoluzione partecipata dei problemi riscontrati. Invece, all'interno della forza di polizia di appartenenza i suoi rapporti vengono riportati alla sua collocazione come servizio aggiuntivo e complementare al dispositivo esistente di prevenzione e controllo del territorio, con il quale attivare o supportare le attività delle volanti, delle postazioni mobili, degli operatori in moto, bici o a cavallo, mediante il passaggio di notizie, informazioni o segnalazioni.

La sua missione è specificata nell'assicurazione della presenza della polizia nel quartiere attraverso una figura che si contraddistingue per la sua disponibilità. In sintesi, i tratti di fondo del servizio di quartiere sono espressi in termini di immagine, di tecnologia e di efficacia. Nei fatti, l'operatore di quartiere si offre socialmente come presenza visibile e riconoscibile, riferimento vicino e accessibile, attore del coinvolgimento e della partecipazione alla sicurezza, che si propone come capace di rilevare i disagi, identificare e definire i fenomeni, attivare e responsabilizzare le istituzioni e i privati, risolvere i problemi. Per questo, l'attività di servizio di quartiere è di presidio del territorio, di controllo e dissuasione del crimine, di raccolta di segnalazioni e informazioni, di indagine e coercizione, ma è anche di accoglienza alle vittime, di composizione dei conflitti, di rassicurazione sociale.

3. Implementazione

Gli esempi in qualche modo ispirati alla prossimità sono assai vari e distribuiti sul contesto europeo continentale e nordico¹⁴, ma

¹⁴ Per il Belgio v. S. Smeets, C. Strebelle, *La police de proximité en Belgique – Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre?*, Bruylant, Bruxelles, 2000; C. Tange, *Émergence d'un modèle de community policing «à la belge»? Analyse de pratiques de terrain à Bruxelles*, in *Déviance et Société*, 2000, vol. 24, n. 3; Y. Cartuyvels, P. Mary, *Politiques de sécurité en Belgique: les limites d'une approche de proximité*, in *Déviance et Société*, 2002, vol. 26, n. 1; E. Enhus, *La riforma della polizia in Belgio*, in *Dei delitti e delle pene*, Numero speciale Atti del Convegno internazionale *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, Bo-

le esperienze di vera e propria traduzione della prossimità come mo-

logna, 4-5 aprile 2002, 2002, n. 1-2-3; T. Hendrickx, S. Smeets, C. Strebelle, C. Tange, *La Police de proximité en Belgique: un bilan des connaissances*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2002, n. 39; T. Van Den Broeck, *Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 1; C. Tange, *Police de proximité: vieille casserole ou nouveau jouet?*, in P. Mary, a cura di, *Dix ans de contrats de sécurité – Évaluation et actualité*, Bruylant, Bruxelles, 2003; C. Tange, S. Smeets, *Évaluer la police de proximité? – Le cas de la Belgique*, in R. Deblire, J. Ferret, F. Guillén Lasiera, A. Rabot, C. Tange, K. Van Der Vijver, O. Zoomer, L. Laniel, *Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation de l'impact des réformes de police de proximité en Europe – Rapport final*, Projet OISIN 2, Paris, 2003, vol. I, pp. 19-197; S. Smeets, *Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique en Belgique – L'exemple des assistants de prévention et de sécurité en Wallonie et à Bruxelles*, in *Déviance et Société*, 2005, vol. 29, n. 2.

Per la Germania v. K. H. G. Groll, H. Reinke, *Diffusion de la sécurité à la société civile ou «policarisation» du social? – La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39; J. Stock, *Community-Oriented Police Work in Germany: Philosophy, Concepts and Visions*, Seminario internazionale *Polizia di prossimità: filosofia, direttrici di azione e formazione*, Roma, 30 ottobre 2001, Roma, 2001, dattiloscritto; H. Aden, *Le possibilità di riforma di un sistema di polizia semi(de)centralizzato*, in *Dei delitti e delle pene*, Numero speciale Atti del Convegno internazionale *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, Bologna, 4-5 aprile 2002, 2002, n. 1-2-3; T. Feltes, *Community-oriented policing in Germany – Training and education*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 1.

Per i Paesi Bassi v. K. Van Der Vijver, *La Police de proximité aux Pays-Bas: le cas de la ville de Haarlem*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39; M. Punch, K. Van Der Vijver, O. Zoomer, *Dutch “COP” – Developing community policing in The Netherlands*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 1; K. Van Der Vijver, O. Zoomer, *L'évaluation de la police de proximité aux Pays-Bas – La tentation du «prêt-à-chiffrer»*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Évaluer la police? – La mesure de la performance et ses enjeux: acteurs, savoirs et instruments*, 2003, n. 53; K. Van Der Vijver, O. Zoomer, *Evaluating Community Policing in the Netherlands*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2004, vol. 12, n. 3.

Per i Paesi Nordici v. L. Holmberg, con *Personalized policing – Results from a series of experiments with proximity policing in Denmark*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 1, e con *Policing and the Feeling of Safety: the Rise (and Fall?) of Community Policing in the Nordic Countries*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2004, vol. 5, n. 2; J. Törrönen, T. Korander, *Preventive Policing and Security Plans: The Reception of New Crime Prevention Strategies in Three Finnish Cities*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2005, vol. 6, n. 1.

Per la Svizzera v. infine P.-H. Bolle, J. Knoepfler, *La Police de proximité en Suisse – Cinq modèles pour une définition*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*,

dello di riforma della polizia nazionale sono molte meno, e con certezza riguardano le sperimentazioni nei tre contesti francese, spagnolo e italiano.

3.1. Esperienza francese

Pur avendo già interessato la riforma della prefettura poliziale parigina, l'attuazione della polizia di prossimità francese¹⁵ è prima avvenuta in via sperimentale, dal marzo 1999 al marzo 2000. Al principio, queste sperimentazioni sono state lanciate in 5 circoscrizioni di polizia, di dimensioni variabili, per oltre 350.000 abitanti. In seguito, sono state estese a più di 60 altri siti, non coincidenti con intere circoscrizioni ma piuttosto con quartieri sensibili.

Questa fase preparatoria della riforma si è conclusa ufficialmente nel marzo 2000, con le "Assises Nationales de la Police de Proximité", nell'ambito delle quali il governo annunciava la generalizzazione della prossimità di polizia all'insieme del territorio nazionale.

La successiva diffusione progressiva è stata poi effettuata dal marzo 2000 al giugno 2002, attraverso 3 fasi ponderate secondo i tempi e i modi necessari al dispiegamento delle risorse umane, logistiche e immobiliari. Alla fine del processo attuativo sarebbero risultate coperte tutte le 462 circoscrizioni di polizia del territorio nazionale, con oltre 30 milioni di abitanti.

Come in precedenza l'affine iniziativa dell'"îlotage", anche la "police de proximité" ha riguardato la sola Police Nationale, cioè la polizia civile a competenza generale dello stato francese. L'implementazione della prossimità è stata assistita da un'articolata campagna di gestione della riforma, fondata sulle iniziative di comunicazione interna ed esterna della nuova dottrina di polizia, sulla stra-

Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39.

¹⁵ Come documento ufficiale v. J. Fabiani, *L'expérience française*, cit., pp. 8-13. Con dei rapidi cenni v. J. Ferret, L. Laniel, *Évaluer la police de proximité? – L'expérience française*, cit., pp. 294-310; F. Carrer, *La polizia di prossimità – La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, cit., pp. 140 s.

tegia di condivisione interna delle novità organizzative e operative, sulle azioni di formazione interna del personale coinvolto nelle nuove pratiche di polizia. Dal punto di vista delle risorse impiegate, è stato dichiarato l'investimento specifico nella prossimità di 410 milioni di franchi francesi (più di 62 milioni e mezzo di euro), che ha significato tra l'altro l'assunzione supplementare nel periodo interessato di oltre 3.200 tra "policiers (gradés et gardiens)" e "administratif" (questi ultimi per effettuare la sostituzione di altrettanti operatori di polizia) e oltre 12.700 "adjoints de sécurité", insieme con lo spostamento dedicato ai servizi di prossimità di quasi 700 "fonctionnaires" allora allocati in altri servizi.

All'avvio della sperimentazione è stata altresì integrata una procedura di valutazione della prossimità di polizia.

La valutazione è stata affidata all'Ispettorato generale della Police Nationale, a partire dal settembre 1999. Sarebbero stati effettuati numerosi monitoraggi, tanto sui primi siti di sperimentazione che sui successivi ambiti di generalizzazione. Secondo quanto noto, le conclusioni avrebbero permesso di procedere a diversi adattamenti, soprattutto sulle modalità di generalizzazione.

È stato attivato pure un gruppo di lavoro tra ministero dell'interno e ministero della giustizia, per esaminare l'esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria nell'ambito della polizia di prossimità, specialmente i rapporti delle figure della prossimità di polizia con le autorità giudiziarie.

3.2. Esperienza spagnola

Nell'esperienza della prossimità di polizia alla spagnola¹⁶, la "Policía de proximidad" ha fatto parte del "Proyecto Policía 2000", relativo al solo Cuerpo Nacional de Policía, cioè la forza di polizia a ordinamento civile dello stato spagnolo.

¹⁶ Quale fonte ufficiale v. Ministerio del interior, *Proyecto Policía 2000*, cit., vol. I, pp. 36-37, vol. II, par. IV, pp. 15-20. Per un'esposizione riassuntiva v. J. Ferret, P. Maffre, *L'usage de la notion de police de proximité en Espagne – Indice d'une mutation inachevée*, cit., pp. 88-96; F. Guillén Lasierra, A. Rabot, *Rapport final de l'équipe espagnole*, cit., pp. 227-234.

In questo progetto sono stati previsti cinque programmi: “Servicios territoriales”, “Servicios especializados o funcionales”, “Procedimientos operativos”, “Recursos humanos” e “Medios materiales y técnicos”. La polizia di prossimità è stata inquadrata come “Subprograma” nel “Programa de servicios territoriales”. In questo programma sono stati concepiti altri tre sottoprogrammi: “Modelo conurbe”, “Servicios de denuncias” e “Patrullaje y prevención”.

A parte il “Programa seis x seis (seis ciudades-seis delitos)”, predisposto e testato dichiaratamente come fase sperimentale e operazione impatto nel 1998, il progetto nel suo insieme ha ricevuto attuazione nel triennio 1999-2001.

Come visto a livello concettuale, la polizia di prossimità è stata pensata per essere implementata in sostanza attraverso la figura del poliziotto di prossimità, ciò che in concreto è avvenuto in tempi e modi parzialmente diversi dagli altri programmi del progetto generale, in funzione della disponibilità di personale, della selezione e formazione dei poliziotti di prossimità, e dell’acquisizione delle dotazioni per i servizi assegnati.

Nel 1997 la prima fase di carattere sperimentale ha interessato ventuno città spagnole per circa 500 poliziotti applicati, riportando come risultato altamente soddisfacente la pressante richiesta proveniente da istituzioni pubbliche e associazioni private di procedere rapidamente all’estensione della polizia di prossimità alle proprie città.

Nel 1998 la sua realizzazione definitiva ha riguardato oltre quaranta città spagnole per più di 1.100 operatori. Nel quadriennio 1999-2002 la sua attuazione completa è stata prevista per tutta la popolazione spagnola negli ambiti territoriali di competenza della polizia nazionale, con un impiego complessivo di 5.000 operatori.

Per la copertura della pianta generale delle unità di prossimità, che viene stimata attorno al 20% degli effettivi totali dell’area della sicurezza cittadina, sono indicate le strategie del potenziamento dell’organico mediante l’assunzione di nuovo personale, come pure l’ottimizzazione dell’efficienza del personale disponibile.

A proposito dell’equipaggiamento del personale, ciascun poliziotto è munito di una moto di servizio per l’appoggio e il movimento all’interno del settore assegnato, e per la comunicazione permanente con il suo commissariato e il disimpegno dei suoi compiti è

dotato di un apparecchio informatico collegato per archiviare, inviare e ricevere informazioni. La divisa è l'uniforme tradizionale della polizia nazionale.

Con riguardo alla gestione del personale, vengono promosse le tecniche della direzione per obiettivi e del controllo dei rendimenti, con incentivi economici legati all'incremento della produttività, in ragione di una nuova giornata lavorativa adattata alle necessità del servizio e una nuova valutazione dei risultati conseguiti.

3.3. Esperienza italiana

L'espressione "polizia di prossimità" si rinviene nei documenti ufficiali delle autorità nazionali italiane già dalla fine degli ultimi anni '90, insieme all'enunciazione di alcuni progetti a essa ricondotti nello stesso periodo. Tuttavia, è dal 2002 che prende avvio la traduzione complessiva della prossimità (a partire specialmente dall'operatore di quartiere, come è subito specificato)¹⁷, interessando sia la Polizia di Stato che l'Arma dei Carabinieri, cioè le forze di polizia generaliste dello stato italiano, pur se talune iniziative risultano proprie solo della polizia civile, ossia la Polizia di Stato.

Infatti, con il Seminario internazionale "La Polizia di prossimità e la sua fase attuativa: il Poliziotto e il Carabiniere di quartiere", svoltosi nel novembre 2003 nell'ambito delle iniziative del Semestre italiano di Presidenza europea, viene ufficialmente celebrata l'avvenuta implementazione della prossimità di polizia, ricollegando la sua matura attuazione all'introduzione dell'operatore di quartiere.

Peraltro, i contenuti della polizia di prossimità italiana sono di natura eterogenea e in continua espansione, tanto che la stessa prossimità viene definita espressamente come un "contenitore" nel quale via via inserire le iniziative improntate alla maggiore attenzione verso le esigenze della gente, e questa integrazione è effettivamente avvenuta dagli anni successivi ai giorni nostri. Allo stato, risultano

¹⁷ Di provenienza istituzionale v. P. Terracciano, *Polizia di prossimità. Teorie ed applicazioni sul territorio*, cit., pp. 287-291. Per una descrizione complessiva v. D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, cit., pp. 96-130.

formulate (o anche realizzate, o ancora attive) le seguenti iniziative di prossimità, che si possono suddividere in relazione:

- all'offerta di informazioni: servizio di casella vocale per informazioni; siti istituzionali in rete; uffici relazioni con il pubblico; attività di contatto con il pubblico; museo delle auto di polizia;
- alla presentazione di denunce e al ritrovamento di beni: siti in rete per la presentazione di denunce; centro telefonico per la formulazione di denunce; servizio di raccolta di denunce a domicilio; sezione in rete per il recupero di beni ritrovati o sequestrati; commissariato virtuale;
- al controllo del territorio: sistemi di videosorveglianza e teleallarme negli esercizi commerciali; polizia dei parchi; polizia dei giochi e delle scommesse; commissariato di quartiere; postazione mobile; volante di prossimità e di quartiere; vigile di quartiere; poliziotto e carabiniere di quartiere;
- alla formazione degli operatori: nuova formazione; nuova specializzazione; nuovo aggiornamento.

Tutte le iniziative di prossimità (in modo particolare l'operatore di quartiere, come esaminato in seguito) sono state oggetto di un'apposita campagna informativa, operata sui diversi mezzi di comunicazione nazionali e locali, volta a diffondere le novità introdotte e i benefici assicurati.

L'iniziativa dell'operatore di quartiere è stata attuata in due diverse fasi.

Nella prima le due forze di polizia nazionali generaliste hanno sperimentato di propria iniziativa e in modo autonomo una simile figura. Ciò è avvenuto nel periodo dal 2001 all'avvio del modulo comune.

Nella seconda fase le autorità nazionali della pubblica sicurezza hanno implementato la comune iniziativa del "poliziotto e carabiniere di quartiere", che peraltro le due forze di polizia interessate hanno declinato con numeri e modi sensibilmente diversi (come sarà illustrato a seguire). La sperimentazione progressiva è stata contraddistinta da due periodi di sei mesi, a partire dal dicembre 2002, durante il primo dei quali sarebbero stati apportati i correttivi suggeriti dall'attività su strada, mentre al termine del secondo sarebbero stati

raggiunti l'identità professionale e il profilo operativo definitivi del singolo operatore.

La realizzazione graduale è avvenuta attraverso la diffusione del servizio sul territorio in più momenti, a distanza di uno o più mesi l'uno dall'altro. Le previsioni del servizio a regime erano state di circa 6.000 operatori tra poliziotti e carabinieri (i carabinieri avrebbero dovuto attestarsi a 1.500 unità circa) per più di 1.000 zone entro il 2006. Lo stato del servizio in concreto registra al gennaio 2006 attorno a 3.700 operatori impegnati, per circa settecentoquarantotto aree in tutte le città capoluogo di provincia e diverse altre minori.

Già dalla prima sperimentazione, di ogni fase di attuazione sono stati puntualmente pubblicizzati i numeri degli operatori impiegati, le città interessate e le aree operative, gli stadi già realizzati e quelli ancora previsti, i risultati certi e dimostrati già raggiunti (specie nella forma di singoli contatti avuti per strada e di speciali episodi di arresti operati in servizio, come meglio illustrato nel prosieguo).

Gli operatori di quartiere sono stati inizialmente nominati a domanda, almeno per i poliziotti, mentre in seguito la procedura di selezione è stata d'ufficio, con una formazione interna secondo le necessità del nuovo servizio. Le pattuglie di quartiere risultano composte da due operatori per la polizia e da uno solo per i carabinieri, con divise particolari e riconoscibili dal berretto per i poliziotti e da una fascia trasversale per i carabinieri. Le dotazioni sono speciali, e consistono in una radiotrasmittente di piccole dimensioni, un telefono cellulare con utenze predefinite, un computer palmare collegato alla sala operativa per la trasmissione di dati e la localizzazione via radio, e pure una telecamera di dimensioni contenute solo per i carabinieri.

Il servizio di quartiere di ciascuna pattuglia viene espletato a piedi, ma pure in bici da parte dei soli poliziotti di alcune questure che si sono attivate in tal senso. Ogni pattuglia risulta competente per un'area urbana di circa 10.000 abitanti dalla destinazione commerciale o residenziale, anche se i carabinieri dichiarano di svolgere il proprio servizio di quartiere soprattutto nelle aree urbane più degradate e nelle zone rurali a più alto indice di urbanizzazione. La singola pattuglia svolge il proprio servizio secondo la turnazione giornaliera 08.00/14.00 e 14.00/20.00.

La valutazione della polizia di prossimità individua come suoi risultati complessivi il contributo al contrasto della criminalità, la crescita della sicurezza oggettiva e percepita, e il rafforzamento della fiducia dei cittadini nelle forze di polizia.

Delle singole iniziative di prossimità (al di fuori del solo operatore di quartiere, che sarà considerato subito dopo) si stima che:

- il servizio di raccolta delle denunce a domicilio abbia dato risultati positivi su tutto il territorio, in quanto molte persone ne hanno fatto richiesta;
- la polizia dei giochi e delle scommesse abbia assicurato risultati positivi in termini di persone arrestate per associazione per delinquere, per associazione di stampo mafioso e per reati contro il patrimonio;
- l'operatore di quartiere e la raccolta a domicilio delle denunce possano avere determinato un prevedibile aumento delle denunce, e quindi della criminalità ufficiale, quale effetto positivo di un incremento della fiducia dei cittadini nella polizia.

La valutazione dell'operatore di quartiere era stata affidata a un osservatorio speciale, progettato nell'agosto 2003 per condurre una valutazione autorevole, obiettiva e multidisciplinare. Allo stato, questo organismo non risulta essere stato costituito, e comunque non ne sono stati pubblicati rapporti o altri lavori.

In generale, per giustificare la diffusione sul territorio dell'iniziativa di quartiere si richiamano quindi le ricadute positive sulle zone in cui il servizio è stato attivato. È sovente citata, inoltre, l'attenzione dei paesi stranieri per l'innovativo progetto italiano.

Il monitoraggio dell'attività dei poliziotti e carabinieri di quartiere, comunque, si incentra sui seguenti elementi:

- per la criminalità oggettiva viene utilizzato l'indicatore costituito dalle variazioni nel tempo e nello spazio della delittuosità registrata, in particolare quella relativa ai crimini predatori in quartieri o città selezionate per un determinato periodo di tempo;
- per la sicurezza percepita si fa riferimento alle opinioni delle categorie produttive e della gente comune, in specie attraverso i contatti avuti con commercianti, artigiani e residenti;

- per il coordinamento interforze si utilizza il grado di collaborazione riscontrata, secondo il giudizio delle stesse autorità coinvolte.

Nello specifico, per la misurazione della validità dell'iniziativa di quartiere, alla delittuosità registrata la Polizia di Stato ha affiancato verifiche a campione e "porta a porta", mentre l'Arma dei Carabinieri ha integrato un'indagine di gradimento presso il pubblico, con il metodo della "customer satisfaction". Questi strumenti hanno consentito loro di accertare la buona accettazione, le soddisfacenti capacità e l'adeguato orientamento al cittadino dell'operatore di quartiere. Peraltro, per la diffusione dei successi dei poliziotti e carabinieri di quartiere sono utilizzati soprattutto racconti di storie quotidiane ed esempi di casi risolti, con riferimenti a indagini svolte e arresti effettuati.

4. *Critica*

Il confronto sulla polizia di prossimità soffre grandemente della provenienza istituzionale della sua concezione e della problematica valutazione delle sue applicazioni. La maggior parte delle considerazioni svolte su questa topica sono infatti di natura sostanzialmente promozionale, legate all'attività interna di diffusione della strategia complessiva o alle notizie pubbliche sull'introduzione delle singole iniziative. Di conseguenza, in tanti di questi materiali destinati al sostegno e all'adattamento di tale innovazione alla situazione contingente accade che trovino spazio, all'interno o a fianco delle analisi su tale strategia, molte parole d'ordine che appartengono non solo alla polizia di comunità (community/community-oriented policing), da cui quella sarebbe derivata, ma anche alla polizia dei problemi (problem-oriented/problem-solving policing) e addirittura alla polizia dell'ordine (law and order/zero tolerance policing). Le ancora scarse considerazioni di carattere significativamente diverso sono invece delle riflessioni critiche, derivanti dalle poche ricerche non finalizzate agli interessi delle autorità del settore. Come ovvio, solo queste opere possono dare conto in modo autonomo e complesso delle ragioni degli eventuali eclettismi che vengono riscontrati, così come dei significati e degli esiti delle iniziative che risultano sperimentate.

4.1. *Prossimità e comunità*

A differenza delle altre strategie di polizia, la polizia di prossimità è apertamente dichiarata, da parte di tante fonti ufficiali e dottrinali, come l'importazione all'interno del contesto eurocontinentale di un'altra strategia, la polizia di comunità di matrice anglosassone. La sostituzione dell'espressione "prossimità" a quella di "comunità" è, per molte voci, la semplice conseguenza dell'adattamento del modello originario alle tradizioni e alle realtà delle società in cui è maturata questa nuova versione. Tuttavia, questa lettura della configurazione della polizia di prossimità rispetto alla polizia di comunità risulta davvero singolare.

La prima ragione di perplessità è che tutti coloro che sostengono questa traduzione indicano "polizia di comunità" e "polizia di prossimità" come il comune ritorno alla forma propria e vera della polizia moderna. Ora, è ben noto che la polizia della modernità, prima e dopo la riforma del professionalismo, è decisamente altra cosa da quanto invocato in queste più recenti riforme.

La polizia moderna è stata una polizia dal solido inquadramento istituzionale al servizio del potere esecutivo, dall'organizzazione di tipo rigidamente gerarchico, dalla missione dell'asettica applicazione della legge e dal profondo spirito di autonomia corporativa. Adirittura, anche nei contesti anglosassoni, e in particolare in quello britannico, la polizia ha mutato nel tempo i segni più caratteristici della sua matrice comunitaria, come la natura disarmata del poliziotto generalista, l'assenza di organismi specializzati della polizia a livello centrale e di forme di controllo del governo centrale sulle polizie locali. Insomma, l'era dorata della polizia moderna è un mito che resiste solo nella propaganda ufficiale¹⁸.

La seconda ragione di problematicità dell'equiparazione concettuale in esame è che molti di coloro che condividono questa importazione ritengono e usano "comunità" e "prossimità" come un solo

¹⁸ Cfr. S. Walker, "Broken Windows" and Fractured History – The Use and Misuse of History in Recent Police Patrol Analysis, in *Justice Quarterly*, 1984, vol. 1, n. 1; H. Williams, P. V. Murphy, *The Evolving Strategy of Police: A Minority View*, in *Perspectives on Policing*, 1990, n. 13; R. I. Mawby, *Myth and reality in rural policing – Perceptions of the police in a rural county of England*, in *Policing*, 2004, vol. 27, n. 3.

concetto o come concetti apparentati. Invece, comunità e prossimità, dentro e fuori l'interpretazione che ne è data dal pensiero poliziale, rappresentano delle topiche radicalmente diverse, in particolare dal punto di vista storico o fondativo.

Per la comunità, vale il semplice richiamo all'ormai tradizionale movimento comunitario, animato al suo interno da ideologie diverse che vanno da quelle socialiste a quelle religiose o settarie sino a quelle reazionarie, queste ultime propriamente all'origine della teoria delle finestre rotte (*broken windows theory*) e del relativo modello della polizia dell'ordine (*law and order/zero tolerance policing*). Nella strategia della vera e propria polizia di comunità (*community/community-oriented policing*), peraltro, è stato criticato proprio l'apparente paradosso della mancata specificazione dell'idea di comunità che viene assunta, tra le versioni incentrate sul territorio (o sullo spazio), sugli interessi (o sui valori) oppure sull'attaccamento (o sull'identità), laddove in realtà ciò ha il senso preciso di un sicuro ricorso al consenso, simbolico ed emotivo, dell'opinione pubblica intesa come entità indistinta, utile alla legittimazione delle tradizionali strategie di controllo della polizia¹⁹.

Per la prossimità, invece, il riferimento è all'idea o movimento, più recente e settoriale, della giustizia di prossimità. Questa logica giudiziaria è intesa come l'avvicinamento tra lo stato e la popolazione, la riduzione della distanza umana, simbolica e di potere tra i suoi attori e l'accrescimento della razionalità, dell'efficacia e della legittimità del suo apparato. Le dimensioni della prossimità giudiziaria sono quella spaziale, temporale e relazionale, di una giustizia esercitata nel luogo di origine o di manifestazione del conflitto, in tempi rapidi e certi, e in modo accessibile, comprensibile e partecipato per i soggetti coinvolti²⁰. La prossimità poliziale risulta molto

¹⁹ Cfr. D. J. Smith, *The Police and the Idea of Community*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987; P. Willmott, *Introduction*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987.

²⁰ Cfr. A. Wyvekens, *Justice de proximité et proximité de la justice – Les maisons de justice et du droit*, in *Droit et Société*, 1996, n. 33; P. Mary, *De la justice de proximité aux maisons de justice*, in *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1998, n. 3; A. Wyvekens, J. Faget, a cura di, *Justice de proximité en Europe: pratiques et enjeux*, Érès, Paris, 2001.

diversa e debole, rispetto a quelli che dovrebbero essere i suoi elementi costitutivi ereditati dalla giustizia di prossimità²¹. Dal punto di vista spaziale, il rapporto tra operatore e abitanti raggiunge al massimo l'ordine di grandezza di uno a diecimila. In questo modo, anche quando l'area di competenza sia contenuta per l'alta densità abitativa o commerciale, il territorio o il quartiere che viene posto al centro dell'attività di prossimità rappresenta comunque una realtà fisicamente troppo ampia, perché il poliziotto di prossimità che l'ha in carico ne possa conoscere e risolvere concretamente tutte le problematiche (nel contesto francese, questa estensione territoriale della competenza dell'operatore di base rappresenta, almeno a livello teorico, la differenza principale tra gli *îlotiers* e i successivi operatori di quartiere o di prossimità, visto che l'*îlot* indica l'entità più definita e limitata di isolato²²). Dal punto di vista temporale, poi, il servizio dell'operatore avviene di regola in periodo diurno e in forma appiedata. Per queste ragioni, con la massiccia diffusione dei telefoni mobili presso le persone di ormai tutte le fasce sociali, la remota probabilità che il poliziotto di prossimità possa abbreviare il tempo di risposta della polizia alle richieste di intervento della popolazione si verifica quando il fatto accade durante l'orario di servizio, proprio sotto i suoi occhi e senza la presenza di altri testimoni in grado di contattare il servizio di emergenza. Dal punto di vista relazionale, infine, la presenza dell'operatore rileva in genere per le categorie stanziali degli anziani e dei commercianti. In questa situazione, l'intervento di dissuasione e di rassicurazione diventa molto limitato e parziale, in quanto prende come universale una rappresentazione delle problematiche e delle soluzioni alquanto ristretta e talvolta interessata di una parte soltanto della popolazione, mentre ignora tutti gli altri gruppi di persone, anche non residenti, che vivono quei luoghi e che concorrono all'interesse generale di quella convivenza.

²¹ Per l'analisi critica delle dimensioni della prossimità poliziale, in particolare nel contesto belga, cfr. S. Smeets, C. Strebelle, *La police de proximité en Belgique – Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre?*, cit., pp. 227-263.

²² Cfr. F. Carrer, *La polizia di prossimità – La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, cit., p. 125.

Esiste una diversa e interessante lettura sociologica²⁵ secondo la quale nel recente processo di riavvicinamento di polizia e popolazione si osservano due movimenti differenti: il primo è un movimento (relativamente) centripeto, attraverso cui la popolazione “va” verso la polizia, per concordare con gli operatori professionisti l’organizzazione di iniziative collettive di controllo diretto del quartiere da parte dei residenti; il secondo è un movimento centrifugo, mediante il quale la polizia “ritorna” tra la popolazione, per rispondere con delle figure specifiche di poliziotti generalisti alle domande provenienti dalle categorie professionali e dalle associazioni civiche. La compresenza di entrambe le tendenze è ciò che avrebbe caratterizzato molte iniziative di polizia di comunità (nel contesto anglosassone) e che avrebbe indirizzato il riformismo eurocontinentale verso una diversa concezione (nella realtà francese, prima di polizia dell’isolato, poi evoluta in quella) di polizia di prossimità. Secondo il convincimento di Frédéric Ocqueteau, la polizia di “prossimità” sarebbe stata, dunque, la soluzione preferita per evitare la confusione semantica e l’eredità negativa della polizia di “comunità”:

Les premières réflexions sur les polices de proximité tirent leur substance de l’univers anglo-saxon qui fut le premier à s’interroger sur le bien fondé et les limites du “community policing”. Il faut ici dire quelques mots de la manière dont le concept y fut conçu et remarquer que de garder le terme de “police communautaire” aurait eu beaucoup plus d’inconvénients que d’avantages. Mieux valait donc l’abandonner à cause des risques de confusion sémantique, inventer celui de “police de proximité” et s’en tenir à lui²⁴.

Senza neanche approssimarsi alle questioni della definizione della comunità e della sua rappresentanza, l’applicazione delle categorie della prossimità al regno della polizia significa, così come sarà ricostruito nell’analisi critica, una maggiore presenza della polizia nella società, un’intensificazione della raccolta di informazioni

²⁵ Cfr. F. Ocqueteau, *La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères*, cit., pp. 174-178.

²⁴ F. Ocqueteau, *La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères*, cit., pp. 175 s.

e dell'attività di legittimazione presso la popolazione, un'estensione del controllo sociale formale e informale, e quindi un'erosione delle libertà individuali e collettive. La prossimità del controllo diventa, allora, la dimensione originale della prossimità poliziale²⁵.

4.2. *Approcci diversi*

Ciascuna realtà è arrivata alla specifica conformazione della sua strategia di prossimità sulla scorta di un diverso percorso, in cui sono variamente confluite la singola tradizione istituzionale, la precedente esperienza riformistica e la peculiare situazione contingente, che è interessante illuminare per coglierne successivamente i riflessi nell'analisi dell'approdo finale alla strategia comune.

La via francese alla prossimità²⁶ si presenta come la più diretta e chiara. Le pionieristiche esperienze nazionali sui *contrats locaux de sécurité* e soprattutto sull'*ilotage de police* hanno segnato la *police de proximité* quale naturale approdo di un percorso revisionista in tema di funzione poliziale. La componente sociale nel ruolo di poliziotto, che in precedenza fu sperimentata con l'introduzione dell'*ilotier*, viene sostanzialmente marginalizzata in una figura intermedia tra la polizia e la popolazione, l'*adjoint de sécurité*²⁷. Il reclutamento di tale ausiliare di sicurezza avviene tra i giovani anche problematici del quartiere nel quale deve operare, in particolare tra i diversi gruppi presenti

²⁵ Cfr. S. Smeets, C. Strebelle, *La police de proximité en Belgique – Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre?*, cit., pp. 263-272.

²⁶ Cfr. F. Dieu, *Relazione*, in Corpo di Polizia Municipale della Città di Torino, *Il vigile di quartiere*, Atti del Seminario *Vigile di quartiere e polizia di prossimità per la sicurezza urbana: esperienze a confronto, risultati e prospettive*, Torino, 28 marzo 2002, Comune di Torino, Torino, 2002, pp. 4-10. Cfr. anche M. Chalom, L. Léonard, *Insécurité, Police de proximité et Gouvernance locale*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 80-86.

²⁷ Cfr. C. Gorgeon, *Les adjoints de sécurité dans la police nationale*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2000, n. 22.

Con riferimento alla realtà belga, cfr. pure S. Smeets, *Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique en Belgique – L'exemple des assistants de prévention et de sécurité en Wallonie et à Bruxelles*, cit. Con riguardo alla realtà canadese, cfr. altresì P. Tremblay, M. Charest, C. Leclerc, *Évaluer l'impact d'une patrouille «d'adjoints de sécurité» – L'exemple d'une expérience conduite à Montréal*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2003, n. 51.

e senza alcuna discriminazione etnica. La sua collocazione è dentro il dispositivo di prossimità, ma in una posizione subordinata e con la missione simbolica di facilitare l'identificazione e l'affidamento della popolazione nella propria polizia, e quindi di raccogliere le aspettative e le informazioni dal territorio. La parte forte del ruolo di poliziotto, invece, resta saldamente al *gardien de la paix*. Il messaggio dell'operatore di polizia consiste nella lotta comune contro l'illegalità e l'inciviltà, anche quella degli imbrattamenti sui muri o delle violazioni sulle strade. Il suo impegno è alla dissuasione e all'anticipazione dei problemi, ma quando queste falliscono, insieme agli altri servizi dell'amministrazione locale e ai diversi presidi della società civile che sono riuniti dal *contrat local de sécurité*, viene in questione la tenuta della convivenza e il sanzionamento amministrativo o la repressione penale restano essenziali. Il suo obiettivo risulta allora di ridurre il numero degli interventi reattivi e di mobilitare la sinergia tra gli addetti della prossimità e degli altri servizi di polizia, e tra le autorità della polizia e della magistratura, assicurando così una giustizia rapida e risolutiva a salvaguardia della rassicurazione delle vittime e della coesione della società. Per questa nota funzionale dominante, quella francese può essere definita la "via giudiziaria" alla prossimità, come emerge anche dalle lucide riflessioni di Christian Mouhanna:

L'idée principale est de favoriser l'attachement des policiers à un territoire qui leur est attribué, à charge pour eux de répondre aux demandes du public. Toutefois, afin de rompre avec ce qui est considéré comme l'échec principal de l'ilotage – terme depuis lors banni du vocabulaire officiel –, on souligne, dans les milieux policiers, la distinction essentielle qui existe entre l'ancienne et la nouvelle pratique: l'accent est clairement mis sur la répression. Il ne s'agit plus de discuter mais d'agir. La logique du résultat et du court terme est une nouvelle fois réaffirmée. Il faut du chiffre, et vite²⁸.

Strutturalmente, l'agente di polizia è dunque dilaniato tra una logica di funzionamento nazionale da un lato ed una logica di domanda locale proveniente dai cittadini dall'altro, e sceglie spesso di privilegiare la prima. Un terzo attore si è

²⁸ C. Mouhanna, *Police: la proximité en trompe-l'œil*, in *Esprit*, 2002, n. 12, pp. 90 s.

inoltre imposto nel gioco locale e nella definizione del lavoro di polizia: la giustizia. [...] Si delinea una tendenza netta a favore della “giudiziarizzazione” del lavoro di polizia: non solo le procedure diventano più complesse e pesanti, ma gli stessi poliziotti si comportano sempre più come ausiliari di giustizia, dimenticando talvolta la possibilità di ricorrere alle soluzioni più semplici ²⁹.

La via spagnola alla prossimità³⁰ si rivela come la più mimetizzata e circoscritta. Il recente traguardo democratico dello stato e le forti spinte indipendentiste di alcune sue regioni ingessarono per diversi anni il sistema poliziale nazionale in un assetto centralistico, orientato soprattutto alla tutela delle istituzioni politiche e dell'ordine pubblico. La svolta riformista nella configurazione poliziale, che allinea il paese alle altre esperienze europee, avviene all'insegna della razionalizzazione e dell'aziendalizzazione. Il dispositivo poliziale viene ristrutturato nella sua fisionomia organizzativa, nella sua dotazione tecnologica e nella sua modalità operativa, con la prospettiva di assicurare la produttività del servizio e la soddisfazione del cliente. In questo sistema complessivo, la proximidad risulta un elemento significativamente secondario e servente rispetto al resto della strategia. Il suo impatto principale è la sostituzione dell'área de atención al ciudadano e l'introduzione della figura del policía de proximidad. Con l'operatore di quartiere si intende canalizzare le domande e raccogliere le informazioni dalla popolazione locale, in modo da migliorare le risposte specialistiche e le strategie generali della polizia. Con tale approccio efficientista generalizzato, quella spagnola può venire considerata la “via manageriale” alla prossimità, così come risulta pure dalla puntuale ricostruzione di Jérôme Ferret e Philippe Maffre:

²⁹ C. Mouhanna, *Una polizia di prossimità in uno stato centralizzato*, in *Dei delitti e delle pene*, Numero speciale Atti del Convegno internazionale *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, Bologna, 4-5 aprile 2002, 2002, n. 1-2-3, p. 141.

³⁰ Cfr. F. Guillén Lasierra, *L'esperienza spagnola in materia di polizia di prossimità*, in Corpo di Polizia Municipale della Città di Torino, *Il vigile di quartiere*, Atti del Seminario *Vigile di quartiere e polizia di prossimità per la sicurezza urbana: esperienze a confronto, risultati e prospettive*, Torino, 28 marzo 2002, Comune di Torino, Torino, 2002. Cfr. pure J. Ferret, P. Maffre, *L'usage de la notion de police de proximité en Espagne – Indice d'une mutation inachevée*, cit.

La promulgation de cette réforme apparaît d'abord comme un levier de modernisation de l'institution policière. [...] Cette modernisation se traduit par une volonté de rationalisation des activités bureaucratiques dans un contexte de crise de l'État providence. Elle mobilise les instruments du *new management public* importés de l'univers anglo-saxon. À la lecture des travaux ayant analysé les greffes de ces techniques du monde de l'entreprise au monde policier, on peut déjà entrevoir quelques possibles effets pervers. [...] Le *new management public* idéalise l'usager-consommateur et son degré de satisfaction comme mode de définition d'une bonne ou mauvaise politique de prévention et de sécurité sans jamais laisser agir l'improbable définition citoyenne des objectifs. On entrevoit mal les espaces de négociation et de discussion entre les usagers et les services étatiques³¹.

La via italiana alla prossimità³² si mostra come la più ampia e indefinita. Il riordinamento dell'apparato e la smilitarizzazione del corpo della pubblica sicurezza consegnarono al paese un sistema di polizia sensibilmente più aperto alla società e alla democrazia, alla legalità e al coordinamento, ma che per molti anni rimase irrigidito dal blocco del sistema politico e dalla sfida del terrorismo eversivo. Con il passaggio internazionale e interno verso una nuova stagione istituzionale, e con la diffusione irreversibile di una nuova criminalità predatoria, la polizia di prossimità recupera la logica di servizio e di collaborazione rispetto ai cittadini e alle istituzioni, in chiave di un migliore controllo del territorio e di una maggiore fiducia della popolazione. L'attenzione e la vicinanza alla società vengono declinate in infinite direzioni, dai servizi virtuali (come i siti per il recupero della refurtiva) a quelli con l'impegno personale (come gli uffici di relazione con il pubblico), dagli interventi tecnologici (come la videosorveglianza) a quelli di rassicurazione emotiva (come la raccolta di denunce a domicilio), dalle iniziative espositive (come

³¹ J. Ferret, P. Maffre, *L'usage de la notion de police de proximité en Espagne – Indice d'une mutation inachevée*, cit., pp. 96 s.

³² Cfr. D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, cit. Cfr. altresì A. Antonilli, *Sicurezza urbana e polizia di prossimità*, in A. Balloni, G. Mosconi, F. Prina, a cura di, *Cultura giuridica e attori della giustizia penale*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

il museo delle auto di polizia) a quelle di coinvolgimento collettivo (come gli incontri contro la vittimizzazione). Tutto ciò che si riesce a qualificare come “nuovo” nell’universo della polizia diventa parte della prossimità. Ma l’aspetto che estende e complica ancora di più l’esperienza italiana è il fatto che la duplicità del tradizionale sistema nazionale è rimasta anche per la nuova prossimità. Infatti la grande parte delle iniziative di prossimità, a partire dall’operatore di quartiere per arrivare a tutte quelle realizzate attraverso la rete, ha interessato tutte e due le forze di polizia nazionali a competenza generale, quindi non solo quella civile come negli altri paesi bensì pure quella militare, la cui secolare tradizione rurale è stata considerata proprio come l’ispirazione della prossimità urbana odierna. Dietro questa magniloquente costruzione sincretistica, quella italiana può essere ritenuta la “via simbolica” alla prossimità, come viene colta altresì dalle franche considerazioni di Massimo Pavarini:

Lo studio qui riportato sull’esperienza di prossimità nei documenti programmatici, organizzativi e divulgativi prodotti da ministero dell’Interno e polizie dello Stato a livello centrale testimonia di una mancata riforma che si celebra in sola chirurgia cosmetica, se non in mera propaganda [...]. Dietro le “chiacchiere” sulla polizia di prossimità, non c’è assolutamente nulla di realmente innovativo, e soprattutto nulla che abbia, sia pure alla lontana, a che vedere con la cultura del *community policing*, se non appunto solo a parole³⁵.

4.3. *Modello retorico*

La prossimità come modello di riforma della polizia è ricostruibile in questi sei fattori fondamentali, che sono presenti in modo affine nelle sue diverse versioni ed esperienze nazionali:

- il decentramento sul territorio: la diffusione o la disseminazione di strutture o servizi, prima concentrati al centro o in un

³⁵ M. Pavarini, *Introduzione*, in M. Pavarini, a cura di, *L’amministrazione locale della paura – Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, 2006, p. 50.

solo livello dell'organizzazione, verso la periferia o a più livelli nel locale;

- la delegazione del comando: la distribuzione o la ripartizione del potere decisionale e della discrezionalità operativa ai livelli inferiori dell'organigramma, nel quadro della supremazia e del sindacato dei dirigenti;
- la proattività nella missione: l'anticipazione o la prevenzione dei problemi di criminalità e di inciviltà, mediante l'attribuzione al livello locale del potere di iniziativa e di attivazione delle risorse esistenti sul territorio, a partire dalle attività di controllo e di repressione;
- la polivalenza nella funzione: la generalizzazione o l'integrazione dei compiti al livello di base, nel rispetto della specializzazione delle altre strutture necessarie alla prestazione di servizi di qualità, obiettivo ultimo delle attività svolte;
- il partenariato con le autorità e con le associazioni: il confronto e la collaborazione tra soggetti pubblici e privati, per la sinergia delle risorse e la condivisione della responsabilità sulla sicurezza a livello locale;
- la vicinanza ai cittadini: la presenza visibile, accessibile e disponibile nel quartiere, in modo da avere la conoscenza del territorio e da rispondere alle domande della collettività a livello locale, sul terreno del crimine e del disordine sociale, della paura individuale e dell'allarme collettivo, della rassicurazione personale e della fiducia istituzionale.

Gli elementi della prossimità esprimono una significativa consistenza sistemica. I primi quattro (il decentramento, la delegazione, la proattività e la polivalenza) riguardano il fronte interno alla polizia, gli ultimi due (il partenariato e la vicinanza) l'apertura esterna alla società. Il primo e il secondo rinviano al profilo strutturale della polizia, il terzo e il quarto al profilo funzionale, il quinto e il sesto al profilo relazionale. Nella sequenza qui presentata i fattori della prossimità disegnano un percorso logico e pragmatico, dall'interno verso l'esterno della polizia (prima lo spostamento di uffici e operatori sul territorio, dopo la previsione di maggiore autonomia e discrezionalità, quindi l'introduzione della piena capacità di azione e di mobilita-

zione, poi l'esercizio della competenza generale nel trattare i problemi, e così l'opportunità di incontrarsi e allearsi con la società, e infine il risultato di acquisire informazioni e consenso dalla collettività). Il cuore di ciascun profilo della prossimità è sempre nella centralità del territorio, nel rafforzamento del locale.

La strategia denota una significativa razionalità e raffinatezza, dimostra di conoscere i limiti e i difetti della realtà esistente, e interviene in merito ai cambiamenti e ai risultati attesi. Per questo, la polizia di prossimità costituisce, ormai, un modello autonomo³⁴. La questione centrale non consiste, pertanto, nel presentarsi tuttora come un modello non propriamente maturo. A proposito di tale incompiutezza, basta evidenziare, infatti, la significativa improprietà nell'utilizzo di concetti rispetto al loro contenuto nei saperi da cui provengono e l'evidente sproporzione nella previsione degli interventi riguardo ai servizi e ai risultati promessi. Il vero problema risulta, piuttosto, che rappresenti ancora un modello sostanzialmente retorico. Difatti, la sua artificialità affiora, in controluce, dalle circonlocuzioni³⁵ dimostrate nella formulazione e nell'implementazione della strategia³⁶.

La circonlocuzione affiora, già in superficie, nel fatto che creare una forma originale, simbolica e convincente, non trasforma da sola una creazione retorica in un modello reale. La polizia di prossimità non precisa, infatti, i principi e i modi in cui tradurre nei fatti le sue sedicenti innovazioni. Ecco esplicitati solo alcuni degli interrogativi inevasi, dal dispositivo concettuale come dalla guida pratica della strategia di prossimità, che riducono la portata siste-

³⁴ Cfr. F. Carrer, *La "polizia di prossimità" – Strumento operativo o formula inefficace*, prolusione all'inaugurazione dell'A.A. 2000-2001 e del XVI Corso di alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia, Roma, 17 novembre 2000, in *Rivista trimestrale della Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia*, 2000, n. 3-4.

³⁵ Per l'applicazione del concetto di circonlocuzione alla retorica poliziale cfr. C. B. Klockars, *The Rhetoric of Community Policing*, in J. R. Greene, S. D. Mastroski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.

³⁶ Cfr. J. Ferret, P. Maffre, *L'usage de la notion de police de proximité en Espagne – Indice d'une mutation inachevée*, cit., pp. 96 ss.; C. Mouhanna, *Una polizia di prossimità in uno stato centralizzato*, cit., pp. 137 ss.

mica della nuova strategia a quella di un simbolico innesto sulla strategia precedente³⁷.

Una volta ritornati sul territorio, gli operatori e i servizi come saranno controllati e valutati dai superiori, quale sistema di gestione e quali indicatori di funzionamento verranno adottati? I problemi sociali come saranno affrontati e risolti, quali tipologie e misure di prevenzione e di repressione verranno agite? I rapporti tra strutture o colleghi come saranno regolati all'interno del corpo, quali modalità operative di integrazione delle competenze verranno attivate? Le autorità elettive e rappresentative che ruolo avranno nella definizione delle priorità e degli interventi sul locale, che caratteristiche avranno i rapporti tra i diversi operatori e servizi sociali sul territorio? Che domande securitarie avranno cittadinanza nello scambio poliziale, la legittimità e la produttività che posizione avranno nell'agenda poliziale?

4.4. *Riforma assente*

In profondità, la circonlocuzione della nuova strategia si esprime nella circostanza per cui alla prossimità non basta mescolare del nuovo al vecchio, delle variazioni alla tradizione, dei propositi alla realtà, affinché delle mere novità diventino per incanto una vera riforma. La polizia di prossimità manifesta, difatti, delle evidenti contraddizioni nell'accostare o nell'integrare al sistema esistente le sue apparenti innovazioni. Di seguito sono approfondite almeno talune delle antinomie emergenti, tra la versione genuinamente riformistica degli elementi costitutivi della strategia di prossimità, concepibile a livello astratto, e quella variamente strumentale, così come tradotta sul piano concreto³⁸.

³⁷ Cfr. C. Mouhanna, *Police: la proximité en trompe-l'œil*, cit., pp. 90 ss.; D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, cit., pp. 130 ss.

³⁸ Cfr. D. Monjardet, *La police de proximité: ce qu'elle n'est pas*, in *Revue Française de l'Administration Publique*, 1999, vol. 91, n. 3, pp. 40 ss.; C. Mouhanna, *Une police de proximité judiciaire*, in *Déviance et Société*, 2002, vol. 26, n. 2, pp. 166 ss.

La dislocazione strutturale dal centro alla periferia, all'interno di apparati centralistici, assume un significato riformistico laddove ricorrano due condizioni. La prima è che la diffusione interessi tutte le articolazioni del sistema o incida sul funzionamento complessivo del sistema. La seconda condizione è che lo spostamento di strutture e personale sia accompagnato da un corrispondente trasferimento di potestà gestionale, già a livello della definizione degli stessi aspetti logistici o degli organici, come sul piano dei profili di comando e di supervisione³⁹. Invece, nella strategia di prossimità la tendenza centrifuga è consistita solo nell'introduzione di una o più nuove strutture o figure di polizia (sopra tutte, l'operatore di prossimità o di quartiere). In questo caso, non si è trattato di una riforma strutturale, ma di una mera aggiunta agli altri organismi e agli altri servizi, in particolare di controllo del territorio, isolata dal resto dell'organizzazione e orientata a servirne le immutate prerogative.

Il passaggio di potere dal vertice alla base, nell'ambito di organizzazioni burocratiche di impostazione gerarchica, possiede un carattere innovatore nel caso che introduca un principio generale di autonomia interna. Solo con questo approccio si realizza un diverso modulo organizzativo di sovraordinazione, in cui gli organi apicali rivestono solo una posizione di primazia, e quindi esercitano unicamente le potestà di direzione e di controllo, mentre gli organi applicati, pur assecondando le direttive ricevute, ne possono sempre precisare, in sede applicativa, i contenuti e se ne possono addirittura discostare, in modo motivato, quando ciò sia necessario per il rispetto, sul piano pratico, degli specifici obiettivi delle stesse direttive o delle finalità generali dell'ordinamento⁴⁰. Nel processo discendente invocato dalla strategia di prossimità le strutture o le competenze aggiunte a livello locale sono state collocate, semplicemente, nell'inalterato assetto organizzativo della polizia. Mediante tale soluzione, si è rimasti sempre all'interno di un tradizionale sistema gerarchico, in cui le diverse posizioni di supremazia, situate lungo la catena di comando, anche lontano dalla periferia, possono esercitare le tipiche

³⁹ Cfr. H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill, New York, 1990, pp. 152-163, 172-175.

⁴⁰ Cfr. C. Mosca, *Il coordinamento delle forze di polizia – Teoria generale*, Cedam, Padova, 2005, pp. 10-30, 43-78.

potestà, senza limite di contenuto e senza obbligo di giustificazione, di costringere i subordinati ad eseguire le loro determinazioni.

L'orientamento della missione dalla reattività alla proattività produce un cambiamento strategico qualora sostituisca la filosofia di fondo e la cassetta degli attrezzi con cui affrontare i problemi. In questa accezione, l'impegno va dirottato alla conoscenza dei comportamenti e delle situazioni che determinano dei problemi di sicurezza, alla spiegazione delle loro cause più prossime al contesto di manifestazione e di quelle più profonde nel sistema sociale, e infine all'elaborazione di soluzioni durature di prevenzione dei fenomeni problematici con l'impiego delle diverse risorse della collettività⁴¹. Al contrario, la prossimità ha esteso e potenziato la tradizionale strategia di controllo e di repressione della polizia. La nuova presenza capillare sul territorio è stata finalizzata, in via prioritaria, alla raccolta di conoscenze e di informazioni di natura situazionale, con cui intensificare sia la capacità di intervento (nei casi di emergenza), sia quella di reazione (nelle indagini su singoli casi denunciati), sia infine quella di contrasto (nelle operazioni ad iniziativa contro fenomeni diffusi e cronici come lo spaccio o la prostituzione). In tale quadro, la prevenzione è stata affidata, in modo esclusivo, alla presenza dell'operatore e al conseguente aggravamento del rischio nei confronti dei responsabili dei fenomeni di strada, secondo la classica logica di contrasto proattivo di tipo poliziale.

L'estensione della funzione da specialista a generalista comporta un mutamento paradigmatico in due sole ipotesi. Nella prima un unico organismo od operatore viene dotato, niente meno, che delle risorse strutturali, conoscitive e operative che consentono l'adempimento di tutte le diverse funzioni esistenti. Nella seconda ipotesi un determinato organismo od operatore è provvisto, quanto meno, delle competenze e degli strumenti necessari a disporre, in modo privilegiato e risolutivo, degli altri servizi specialistici esistenti⁴². La prossimità ha puntato, piuttosto, su un ulteriore presidio esterno per la raccolta e

⁴¹ Cfr. M. S. Scott, *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, Office of Community Oriented Policing Services, Department of Justice, Washington D. C., 2000, pp. 4-19, 49-96.

⁴² Cfr. R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, Anderson, Cincinnati Oh., 1990, pp. 313-328.

lo smistamento delle domande di intervento agli altri organi specializzati interni alla polizia. Del resto, un poliziotto in grado da solo di fare tutto quel che la polizia è chiamata e si prodiga a fare è ancora di là da venire. L'operatore di prossimità o di quartiere, allora, è scelto tra gli addetti meno esperti e viene formato con un breve corso interno. Le sue capacità sono quelle appena sensibilizzate all'attenzione e alla comunicazione nei confronti del cittadino e della vittima, mentre i suoi mezzi sono quelli ormai comuni dei telefoni mobili e dei computer palmari. Le sue segnalazioni e le sue richieste, indirizzate agli altri colleghi specializzati, scontano la resistenza della cultura corporativa verso questa figura dequalificata e aggravano la congestione dei servizi specializzati per questa via sollecitati.

Il coinvolgimento delle autorità e della collettività denota una reale evoluzione se modifica il sistema di governo sulla sicurezza. In un tale approccio partecipativo, le istituzioni e le altre forme rappresentative della società locale conoscono, in modo dettagliato e aggiornato, la situazione delle diverse risorse disponibili e dispongono, da fonte indipendente e qualificata, della valutazione del loro potenziale e del loro impiego. Con queste basi, la collettività locale esercita il potere di decisione sulla politica di sicurezza, che significa anche sulla politica di polizia e sulla strategia di integrazione tra servizi poliziali e sociali nella gestione dei problemi⁴⁵. Con la prossimità, viceversa, la reciprocità di polizia e società si è attestata come uno scambio formalizzato di reciproci vantaggi. Sulla base di dichiarazioni comuni, nazionali e locali, tra istituzioni di polizia e della società civile (gli accordi o i contratti di sicurezza), la collettività locale, in particolare le sue autorità rappresentative, ricavano un ascolto rassicurante alle proprie istanze di sicurezza, cui la polizia rimane libera di decidere se e come rispondere. L'autorità poliziale, per contro, ottiene, in varie forme, un sostegno materiale e simbolico alle proprie iniziative, di cui le altre autorità e associazioni diventano corresponsabili davanti al pubblico.

La presenza tra la gente indica un valore sociale positivo se trasforma il ruolo e lo scopo dell'esercizio legale della forza. Negli ordi-

⁴⁵ Cfr. A. Crawford, *The Local Governance of Crime – Appeals to Community and Partnerships*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 14-147.

namenti nazionali di influenza francese, la polizia moderna è sorta, dopo l'epoca assolutistica, come organo del governo per l'attuazione coercitiva della volontà dello stato. Alla stagione democratica, il periodo liberale e quello autoritario hanno consegnato, poi, una polizia con un'impronta politica e segreta, con un'organizzazione centrale e militare, e con un metodo autoritario e discriminatorio. Oggi, una polizia sociale diventa, allora, quella che inverte questa pesante eredità. Ciò significa un'istituzione democratica che serve una società pluralista, che difende le espressioni di conflitto e le regole di convivenza che la società esprime, che risulta trasparente alle istanze conoscitive della collettività cui appartiene, che risponde alla guida e alla valutazione degli organi rappresentativi, che assume sia i problemi generali del paese sia quelli particolari del territorio e che partecipa in posizione servente alle strategie integrate di governo dei problemi sociali⁴⁴. Nella prossimità, invece, la polizia è ritornata dentro la società, ma ancora una volta come un corpo estraneo e con una missione faziosa. Gli organismi o gli operatori sul territorio, anche se presenti e vicini, restano isolati dalla complessità sociale del quartiere, stabiliscono contatti unicamente con la parte influente della gente rispettabile, raccolgono informazioni solamente per le indagini giudiziarie sui crimini bagatellari, perseguono risultati sul piano simbolico della legittimazione. Ai problemi di criminalità diffusa e di disordine sociale oppongono operazioni speciali e campagne mediatiche, alle domande di rassicurazione dall'insicurezza o dall'inciviltà offrono l'ascolto confidenziale e la comprensione umana, alle istanze di qualità della vita o di efficienza dei servizi pubblici (diversi dalla polizia...) replicano con la dichiarazione di assoluta incompetenza o con l'indicazione dell'autorità responsabile.

4.5. *Considerazioni storiche, politiche e sociali*

Dalla formazione degli stati eurocontinentali con ordinamenti amministrativi di tradizione francese, la sicurezza rappresenta una

⁴⁴ Cfr. S. Palidda, *Polizia postmoderna – Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano, 2000, pp. 15-41.

questione nazionale. La sua responsabilità politica è attribuita al governo centrale, che la esercita con le sue strutture del ministero dell'interno e delle prefetture sul territorio, mentre la sua gestione tecnica è affidata alle polizie statali, di cui fanno parte due organizzazioni a competenza generale e permanente, una militare e una civile, la prima diffusa su tutto il territorio e la seconda soprattutto nelle città.

Tra gli anni '80 e '90 del secolo scorso, l'evoluzione della questione sicurezza in questi paesi è consistita nel diffondersi di un crescente allarme soprattutto nelle popolazioni dei quartieri urbani per la criminalità predatoria e il degrado sociale, da cui è derivata un'intensificazione della domanda di sicurezza e di polizia a livello locale. Il progressivo sviluppo delle polizie locali e della sicurezza privata si è mostrato, da subito, come la più diretta e immediata risposta securitaria, rispettivamente degli amministratori locali e del libero mercato, a questo fenomeno sociale, senza tuttavia avere inciso in modo significativo né sulla situazione problematica, né sull'assetto della sicurezza. La successiva costruzione della polizia di prossimità si è manifestata, più di recente e in modo riflessivo, come la soluzione tecnica di tutti gli stati centrali per soddisfare meglio questa istanza sociale, con un modello riformistico più vicino alla gente e al territorio, benché ancora governato dal sistema centrale e gerarchico della sicurezza.

L'origine della prossimità viene rinvenuta nella distanza o separazione della polizia dal territorio e dalla gente. Questo allontanamento o isolamento risulta dovuto a numerose cause, che è bene tenere presente per misurare l'appropriatezza della nuova strategia proposta⁴⁵.

La prima è la conformazione storica dell'apparato. La polizia tradizionale che si è venuta configurando nell'epoca moderna consiste in un'organizzazione al servizio dello stato, e non del pubblico. La sua missione fondamentale è di difendere le istituzioni e, in questa prospettiva, di controllare i cittadini, non di proteggerli. I suoi compiti operativi sono principalmente di sorvegliare i luoghi e le fi-

⁴⁵ Cfr. C. Mouhanna, *Una polizia di prossimità in uno stato centralizzato*, cit., pp. 135 s., 140 s.

gure del potere, e di contenere le manifestazioni e le proteste di natura politica o sociale, non di accogliere i cittadini e di risolvere i loro problemi. Questa polizia è una polizia dell'ordine pubblico, con una logica di diffidenza e di sospetto, non di integrazione nella società.

La seconda causa è la gestione centralizzata del personale. Diversi presidi sul territorio vengono chiusi o si vedono ridotto l'organico, molti operatori effettivi vengono accentrati nelle strutture di comando o in altri servizi centrali, e i colleghi neofiti più giovani e meno esperti sono inviati ai reparti per l'ordine pubblico o nelle periferie delle grandi città, incarichi poco ambiti e di grande mobilità, dove conoscono solo i colleghi, svolgono i servizi più impopolari e aspettano il trasferimento nei luoghi di origine o di preferenza, senza interessarsi o legarsi al contesto in cui operano.

La terza causa è l'evoluzione tecnologica dei mezzi. La sorveglianza sul territorio è fatta in auto o moto, su cui le pattuglie sono in continuo movimento. La gestione delle indagini è realizzata con computer e banche dati, da cui gli investigatori acquisiscono le informazioni disponibili. In questo modo, gli operatori rimangono isolati dall'ambiente circostante e diventano propensi al servizio reattivo, insomma ad attendere che succeda qualcosa di serio sul territorio senza ascoltare che cosa preoccupa ogni giorno i suoi cittadini.

La quarta causa è la progressiva specializzazione dei servizi. L'organizzazione della polizia è suddivisa in settori od organismi, nel tempo sempre più numerosi e consistenti. La divisione più generale è tra polizia amministrativa e giudiziaria, poi viene quella più specifica tra il servizio stradale e per le altre vie di comunicazione, ma soprattutto quella tra il controllo del territorio e le indagini sul crimine, per la cui repressione sono previste squadre specializzate secondo singole tipologie di delittuosità, come quella politica, degli omicidi, delle rapine, delle truffe, della mafia, della droga, della prostituzione, dell'immigrazione, dei minori, dell'ambiente e molte altre. Questa specializzazione comporta la creazione di segmenti, che risultano autonomi e isolati dal resto delle strutture e del personale. E soprattutto significa l'abbandono della polivalenza, che era propria della polizia dell'ordine e del poliziotto di strada prima dell'era tecnologica. Gli operatori specializzati intervengono solo sui proble-

mi di propria competenza, così lasciando in ombra e senza soluzione tutti gli altri.

La quinta e ultima causa è lo stereotipo culturale della professione. L'immagine del poliziotto che è stata idealizzata nel tempo dentro la cultura della polizia è di combattente del crimine, di difensore della legge. Il poliziotto impara dai superiori e dai colleghi a denigrare la funzione sociale o il servizio di strada, per ambire al ruolo di ispettore e alle attività di investigazione. La valutazione dei suoi risultati, a cui è legata la sua progressione in carriera, è affidata ai numeri degli arresti e di altri indicatori relativi ai servizi repressivi o coercitivi, in linea con lo spirito corporativo della professione e la chiusura nei confronti delle istanze della società.

In passato, non solo in paesi anglosassoni (ad esempio, con i *bobbies* britannici) ma anche nelle nazioni eurocontinentali (per esempio, con i *gendarmes* francesi, le *guardias* spagnole o i carabinieri italiani, e di recente con gli *îlotiers* francesi), si erano già sperimentate strategie di miglioramento delle relazioni pubbliche della polizia.

Le esperienze eurocontinentali, in particolare, sono molto pertinenti, perché rappresentano delle versioni alternative di vicinanza della polizia alla popolazione che, per ragioni e in misure diverse, non sono state seguite dalla nuova forma poliziale⁴⁶.

A proposito delle tradizionali forze di polizia a ordinamento militare, presenti nei diversi stati eurocontinentali (la *Gendarmerie nationale* francese, la *Guardia civil* spagnola o l'*Arma dei carabinieri italiana*)⁴⁷, la tipica presenza dei militari nel contesto rurale era agita come un ruolo sociale, con cui si costruivano il rispetto della popolazione e si procuravano l'accesso alle informazioni, necessari alla mediazione dei conflitti e alla gestione delle devianze. Tuttavia, questa strategia presentava tre limiti principali. Il primo è che la crescente tecnicizzazione e specializzazione della polizia rendeva difficile, quando non impossibile, gestire i problemi in modo efficace sul piano informale e a livello locale. Il secondo limite è che la progressiva secolarizzazione e atomizzazione della vita nelle città impediva

⁴⁶ Cfr. C. Mouhanna, *Police: la proximité en trompe-l'œil*, cit., pp. 86-90.

⁴⁷ Cfr. J.-M. Erbès, J.-C. Monet, A. Funk, H. Reinke, P. Ponsaers, C. Janssens, Y. Cartuyvels, M. Dauge, J.-J. Gleizal, C. Journès, S. Palidda, *Polices d'Europe*, L'Harmattan, Paris, 1992.

che questa modalità di legittimazione e di informazione per la polizia potesse attecchire tra la popolazione dell'ambiente urbano. Il terzo limite è che il ruolo sociale assunto dalla polizia entrava in competizione con la presenza istituzionale dell'amministrazione locale, che si vedeva insidiata nell'esercizio delle sue prerogative politiche di governo della società locale.

In merito alla più recente iniziativa di polizia dell'*îlotage*⁴⁸, propria del contesto francese, l'*îlot* (isolato) costituiva una zona ristretta e precisa affidata a una determinata squadra, che con la sua presenza costante e radicata doveva soddisfare il contrasto e la prevenzione della criminalità e dell'inciviltà. Invece, proprio dove gli *îlotiers* realizzavano il concreto e profondo avvicinamento tra polizia e popolazione, si scatenavano resistenze e reazioni negative, tanto dentro l'apparato della polizia quanto dentro la macchina dell'amministrazione locale. Sul versante interno, l'approccio aperto e amichevole degli *îlotiers* superava la logica della paura e della forza, sin allora alla base della dissuasione di polizia. L'integrazione degli *îlotiers* nel tessuto sociale consentiva loro di stabilire un dialogo e un confronto con i gruppi giovanili o alternativi da sempre ritenuti ostili alla polizia, in ciò incrinando il fronte dello scontro senza tregua o senza concessioni con le culture devianti. La confidenza degli *îlotiers* presso la popolazione locale gli permetteva di conoscere molti limiti o abusi ben tradizionali nei comportamenti discrezionali dei colleghi, come le mancate risposte o gli interventi rifiutati nei confronti di richieste o di segnalazioni dei cittadini, ovvero le discriminazioni o le vessazioni commesse verso soggetti deboli durante le attività di servizio. Per queste ragioni, gli *îlotiers* vennero emarginati dentro il corpo di appartenenza, in una scelta impossibile tra l'essere vicini alla popolazione per venire allontanati dai colleghi e il mantenere la distanza con i cittadini per lasciare inalterata l'immagine della polizia nella rappresentazione della gente. Sul versante esterno, il coinvolgimento degli *îlotiers* nella vita locale li metteva al corrente

⁴⁸ Cfr. H. Laplanche, *L'îlotage*, Mémoire de DEA, Université de Bordeaux I, Bordeaux, 1988; B. Jankowski, *La police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, n. 13, pp. 213 ss.; F. Carrer, *La polizia di prossimità – La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, cit., pp. 125-134.

di molti problemi sociali che condizionano o alimentano le domande securitarie, come la mobilità, l'illuminazione o la nettezza urbana, di cui dovevano chiedere conto alle autorità competenti a livello locale e ai loro servizi pubblici, tanto economici quanto sociali. In questo modo, gli *îlotiers* diventarono invisibili anche all'amministrazione cittadina, che rivendicava a sé la funzione sociale della polizia, da fare svolgere alla propria polizia locale, per lasciare alla polizia nazionale la funzione coercitiva dell'ordine e della repressione.

La prossimità nazionale è indirizzata, così, su due direzioni convergenti: in segno di continuità nella tradizione poliziale e nell'autonomia istituzionale, si ispira alla strategia decentrata e polivalente (propria della polizia rurale), ma se ne differenzia con la negazione del ruolo e degli strumenti sociali; alla ricerca del sostegno della componente corporativa e della politica locale, scarta un approccio più aperto o sociale (tipico dell'*îlotage* urbano), per prediligere una logica più formale e giudiziaria⁴⁹.

La risposta della prossimità viene costruita, quindi, sul vincolo stabile tra territorio e poliziotto, in modo che questi possa presenziare alla vita del quartiere e sappia risolvere i problemi della sua popolazione. Anche la nuova iniziativa ha manifestato tuttavia numerose debolezze e contraddizioni, sul piano organizzativo e culturale⁵⁰.

Sul fronte organizzativo, la gestione centralistica delle assegnazioni comporta una frequente mobilità del personale, perciò il legame dell'operatore di prossimità alla sua zona rimane contenuto nel tempo e scarso come impegno. Siccome sia le assegnazioni che le promozioni sono valutate secondo i tradizionali parametri delle attività repressive, per giustificare la stabilità o l'aumento di determinate forme di criminalità, a fronte degli investimenti della prossimità nel distribuire il personale sul territorio e nel migliorare l'accoglienza della popolazione, i responsabili continuano a invocare la cronica mancanza di risorse e la carente collaborazione dei cittadini⁵¹. L'or-

⁴⁹ Cfr. C. Mouhanna, *Une police de proximité judiciaire*, cit., 166-172.

⁵⁰ Come ricerche istituzionali cfr. C. Mouhanna, *Une police de proximité judiciaire: de l'îlotage au renseignement judiciaire*, IHESI-CSO, Paris, 1999; S. Tievant, *Caractérisation des savoir-faire spécifiques en police de proximité et examen des moyens de leur acquisition*, IHESI, Paris, 2000.

⁵¹ C. Mouhanna, *Police: la proximité en trompe-l'œil*, cit., pp. 88-94.

dinamento gerarchico dell'organizzazione prevede che le direttive nazionali dei vertici si traducano nelle consegne dei dirigenti locali per le attività di servizio degli addetti. Gli indirizzi centrali e gli ordini intermedi risultano astratti e rigidi rispetto alle domande locali, invece specifiche e complesse, provenienti da singoli o gruppi con ragioni e sensibilità diverse. I poliziotti di base nella prossimità diventano gli interlocutori privilegiati dei cittadini e degli amministratori locali, quindi i soggetti riconosciuti per la determinazione delle priorità, ma non possono disporre della capacità e della competenza per conciliare le prescrizioni generali con le esigenze particolari, la disciplina interna con la legittimazione esterna, anzi devono rispettare il sistema di ruoli in cui le posizioni e le relazioni con le istituzioni, i media e il pubblico sono riservate ai loro dirigenti⁵². La valutazione concreta del risultato avviene in modo centralizzato e standardizzato, con numeri e pareri che non tengono in conto l'integrazione nel quartiere, la prevenzione dei conflitti, la risoluzione dei problemi o la soddisfazione della popolazione. Questa modalità di gestione della produttività della struttura e dell'operatore, comunque inadeguata anche all'interno della precedente configurazione, diventa insostenibile nel quadro della nuova prossimità, dove i vertici e i dirigenti proclamano come priorità proprio il ritorno sul territorio e la risposta alla gente⁵³.

Sul fronte culturale, lo stereotipo operativo della professione è fondato sul ricercare i delinquenti e sull'interrogare i sospetti. Altre attività meno securitarie e più sociali sono considerate una deviazione dalla missione specialistica. La prerogativa della discrezionalità legale e fattuale consente di scegliere quali fenomeni "vedere" o "trascurare", quali soluzioni "preferire" o "disincentivare". La struttura centralizzata favorisce decisioni meno influenzate dalla realtà e consente iniziative più autonome dell'operatore. La pluralità dei livelli di comando alimenta la distorsione della circolazione delle informazioni e la copertura delle responsabilità dei singoli. Questa logica individuale e discrezionale della professionalità si contrappone alla

⁵² Cfr. M. Chalom, L. Léonard, *Insécurité, Police de proximité et Gouvernance locale*, cit., pp. 86-88.

⁵³ Cfr. F. Ocqueteau, *La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères*, cit., pp. 178-182.

logica di servizio pubblico o di utilità collettiva della prossimità. I poliziotti sono richiesti di prendere in carico i cittadini, le loro preoccupazioni e le loro esigenze, non solo i criminali. I cittadini, le associazioni e le istituzioni locali vengono investiti della decisione sulle priorità e della condivisione della gestione del lavoro dei poliziotti, non più solo della legittimazione dell'istituzione⁵⁴.

Un esempio eloquente di questa opposizione tra logica interna e logica pubblica è la raccolta delle denunce, servizio simbolo della prossimità. Per il poliziotto la ricezione delle denunce, in quanto adempimento formale non destinato nella maggioranza dei casi ad avviare delle attività concrete di indagine, è un lavoro stressante e non appagante. Per il cittadino la presentazione della denuncia è un momento delicato e significativo, pieno di tante ansie e aspettative, quali l'essere ascoltato e riconosciuto come vittima di reato o l'essere considerato e valorizzato nel ruolo di testimone. Il poliziotto cerca di sbrigare la pratica in fretta, addirittura la polizia, sempre sotto l'ombrello della prossimità, tenta di sostituire l'operatore con la tecnologia, attivando dei siti per la presentazione delle denunce in rete. Alla ricezione delle denunce finiscono spesso i poliziotti più giovani e meno motivati, che maturano presto un senso di rifiuto del pubblico. I cittadini provano una sensazione di incomprensione e di delusione, a cui reagiscono sovente con l'allontanamento e la diffidenza verso l'istituzione.

La cifra strategica della professione si esprime con la gestione autonoma dei problemi, la ricerca delle soluzioni più informali, l'azione negoziatoria sui conflitti. La funzione di polizia si connota per il mantenimento dell'ordine, senza una presenza massiccia e minacciosa sul territorio, ma con la tolleranza di determinati comportamenti illeciti o devianti nel quartiere, così da avere la generale accettazione della popolazione e una risorsa o una riserva con cui poter negoziare la soluzione dei problemi nel quotidiano. I poliziotti sono attori della mediazione sociale, presenze discrete ma efficaci, poco visibili nell'operatività e ancora meno misurabili per la produt-

⁵⁴ Cfr. S. Tievant, *Partenariat et police de proximité – Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2002, n. 48.

tività, ma ben consapevoli del ruolo di governo della società e dei rischi di delegittimazione dell'istituzione. Tale logica della regolazione o dell'ordine, acquisita dalla tradizione, è opposta alla logica impersonale o giurisdizionale, accolta e incentivata dalla prossimità⁵⁵. La crescente formalizzazione della società, cioè il diffuso ricorso a procedure giudiziarie per gestire i conflitti nei rapporti interpersonali, è all'origine una produzione giudiziaria di massa, insufficiente per quantità e inadeguata per qualità, che non risponde in nessun modo alle domande degli interessati. La diffusione delle domande di giustizia della popolazione ha determinato un conseguente incremento delle richieste di intervento per la polizia, nella sua posizione di agenzia di accesso e di attuazione del sistema punitivo. Il lavoro di polizia si è appiattito sul rispetto delle procedure e la delega delle responsabilità. I poliziotti hanno preso a interpretare il ruolo di assistenti o esecutori di giustizia, aprendo pratiche i cui sviluppi sanno riservati ai magistrati. Gli operatori ormai prediligono per la loro valutazione l'adesione alle formalità procedurali e agli stereotipi operativi, di modo che agli interlocutori del mondo della politica dimostrano l'impegno sulla correttezza e sull'effettività, mentre ai referenti nella sfera della giustizia scaricano l'onere delle decisioni o delle non decisioni. Nella prossimità la polizia finisce per non gestire più i problemi del quartiere, per non negoziare più con i gruppi sul territorio, per non decidere più le soluzioni da applicare, perdendo molto delle sue prerogative e del suo prestigio. I poliziotti risultano degli interlocutori ancora meno seri e affidabili, cercano di sottrarsi alle istanze della popolazione, deviando le rimostranze alla magistratura e alle altre autorità pubbliche.

Un caso paradigmatico di questa contrapposizione tra logica partecipativa e logica burocratica è la presenza degli stranieri, emergenza acuta per la prossimità. I poliziotti vengono orientati a considerare il loro servizio di quartiere come rivolto ai cittadini rispettabili e alle categorie produttive. Per i poliziotti gli stranieri, specie nei quartieri

⁵⁵ Cfr. D. Monjardet, *Professionalisme et médiation de l'action policière*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1998, n. 33, pp. 40 ss.; J. Ferret, P. Maffre, *L'usage de la notion de police de proximité en Espagne – Indice d'une mutation inachevée*, cit., pp. 96-99; C. Mouhanna, *Une police de proximité judiciairisée*, cit., pp. 172-180.

o negli spazi degradati, sono ritenuti dei pericoli da controllare, non degli utenti da proteggere. Agli stranieri i poliziotti negano il rispetto e i bisogni di legalità e di sicurezza, come persone e come comunità. Gli stranieri sono per molti versi vittime ancora meno riconosciute e tutelate dei cittadini, non solo come nello sfruttamento dei minori, nella violenza sulle donne o nel traffico di organi, ma anche già nel commercio della regolarizzazione, nel mercato dell'abitazione o nel mondo del lavoro. La polizia continua a disinteressarsi di queste problematiche quotidiane, per la scarsa conoscenza di questi gruppi e il forte stereotipo criminale nei loro confronti, come per le poche informazioni che raccoglie dalle vittime e le molte problemi che comporta investigare su tali fenomeni, specie quando riguardano comuni cittadini proprietari di case o pubblici funzionari addetti alle pratiche. Gli arresti in flagranza di reato o le indagini per operazioni speciali, contro il piccolo spaccio o la semplice prostituzione di strada dove gli stranieri hanno sostituito i connazionali in ruoli devianti marginali, continuano ancora a essere considerate le pratiche ideali per alimentare la propria legittimazione popolare attraverso il circuito mediatico.

Nel campo degli attori della prossimità⁵⁶, ai timori e ai reclami sulla sicurezza, sempre più ricorrenti e pressanti da parte dei privati cittadini e delle categorie sociali, gli amministratori locali rispondono con la loro doppia politica. Sotto i riflettori recriminano a gran voce più poteri in materia di sicurezza, in genere puntando sull'estensione della loro competenza normativa regolamentare e sul rafforzamento della propria polizia locale. Dietro le quinte, invece, non rivendicano sino in fondo il totale controllo sulla sicurezza e sulle polizie, sia per la mancanza di risorse autonome con cui finanziare la gestione di una polizia locale a tutto campo, sia per la preferenza di polizie nazionali a cui chiedere l'ampliamento dei servizi di polizia sul territorio e a cui addossare la responsabilità per la sicurezza a livello locale ad ogni ondata di allarme tra la popolazione.

⁵⁶ Cfr. C. Mouhanna, *Una polizia di prossimità in uno stato centralizzato*, cit., pp. 143 s.; M. Pavarini, *Introduzione*, cit., pp. 45-58. Cfr. anche Servizio Promozione e Sviluppo delle Politiche di Sicurezza e della Polizia Locale, a cura di, *Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza – Una ricerca comparata*, Quaderni di Città sicure, n. 24, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001.

Alla duplice politica degli amministratori locali, i politici nazionali giustappongono la propria doppia politica. Come forma, offrono alle amministrazioni e alle altre istanze locali un tavolo comune e un ruolo visibile sulla sicurezza locale, di regola formulando dei documenti comuni, con buone intenzioni ma assetti antichi. In sostanza, invece, tengono per sé le prerogative e i mezzi di polizia con cui controllare la sicurezza locale, senza assumere le caratteristiche e le contraddizioni del problema sul territorio, ma imponendo la strategia centralistica e retorica della prossimità alla popolazione.

Sul terreno degli approcci della prossimità⁵⁷, alle richieste di protezione e di intervento sulla sicurezza, che provengono dal territorio, la prossimità propone una duplice tattica. Da una parte, sostiene un avvicinamento e una rassicurazione di facciata alle preoccupazioni della gente, mentre dall'altra parte insegue nella sostanza una dissuasione e una repressione dei crimini di strada. Questa soluzione soddisfa sia i poliziotti di quartiere, che vedono preservate le loro aspettative professionali così come configurate dalla tradizione, che gli amministratori del territorio, cui vengono salvaguardate le proprie competenze sociali senza essere insidiate dall'esterno. Comunque, questo posizionamento della polizia nella società, così come operato dalla prossimità, non è sostenibile a lungo e senza conseguenze. Se viene enfatizzato l'approccio mite, quello della presenza vicina e rassicurante e delle azioni conciliative o sociali, la polizia diventa sempre più refrattaria all'ascolto del pubblico e alla responsabilizzazione come autorità. Infatti, i poliziotti che si radicano sul territorio, che prestano attenzione alla correttezza, che cercano soluzioni mirate ai problemi, sono coinvolti nell'insieme della vita della popolazione, anche fuori dal classico significato della sicurezza come applicazione della legge e contrasto del crimine, in quanto le espressioni di insicurezza della gente riguardano o sommano molto spesso questioni di natura economica o sociale, esistenziale o relazionale, proprio come avviene per i comportamenti devianti o criminali. I poliziotti che si dedicano alla presa in carico di questi di-

⁵⁷ Cfr. F. Oqueteau, *La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères*, cit., pp. 178 ss.; C. Mouhanna, *Police: la proximité en trompe-l'œil*, cit., pp. 90 ss.

sagi, senza averne le competenze, le risorse e le motivazioni, si sentono di perdere tempo, di risultare inutili, di sbagliare lavoro, così respingono quanto possibile questo ruolo sociale o, finché interpellati, lo interpretano come un ruolo passivo di pubbliche relazioni. Se è accentuato l'approccio duro, quello della funzione dissuasiva o repressiva del crimine e delle attività di controllo o di bonifica del territorio, la polizia perde ancora di più l'accettazione della popolazione e la legittimazione come istituzione. Invero, a parte la sua inesistente efficacia concreta oltre il breve periodo, la polizia che ricorre ai massicci schieramenti di forze e alle periodiche operazioni di controllo nei quartieri problematici, per alimentare le statistiche e le immagini di sicurezza da diffondere all'opinione pubblica, genera molto più risentimento che soddisfazione in ampi settori della popolazione locale.

Il problema della nuova complessità della sicurezza urbana è diventato, nella stagione della prossimità, il successo della vetera conservazione. La fiducia della popolazione nella polizia viene alimentata dalla definizione univoca del problema securitario e dalla retorica simbolica della legittimazione poliziale⁵⁸. All'interno di questa rappresentazione distorta, la popolazione critica l'inefficienza e l'inefficacia della polizia, ma senza un'alternativa realistica alla presente costruzione della questione sicurezza crede ancora in questa polizia, oggi più presentabile grazie alle ultime creazioni ammiccanti. La politica conosce bene le tante difficoltà della convivenza e le limitate possibilità della polizia, ma per la tirannia del breve periodo e il timore della perdita di potere rinuncia a impegnarsi per un'altra costruzione della società e della sicurezza, adagiandosi piuttosto sulla delega alle nuove strategie operative. La polizia lamenta la lontananza e l'ostilità della popolazione, ma con un sistema e una cultura della sicurezza di impronta autoritaria diffida comunque di questa collettività e dei suoi rappresentanti, sempre meno gestibili nonostante le recenti iniziative organizzative.

⁵⁸ Cfr. J. Ferret, P. Maffre, *L'usage de la notion de police de proximité en Espagne – Indice d'une mutation inachevée*, cit., pp. 96-101; D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, cit., pp. 137 s.

PARTE TERZA
REALISMO POLIZIALE

CAPITOLO I

L'APPROCCIO SISTEMATICO ALLA VALUTAZIONE POLIZIALE

1. *Realtà e revisione del funzionamento empirico della polizia*

Oggi giorno, sono poche le iniziative pubbliche di rilievo organizzate senza un tentativo serio di sottoporle a valutazione. Accade così che modelli alternativi di politiche siano sperimentati attraverso una serie infinita di prove ed errori, con il risultato che spesso è difficile capire quali di questi modelli resistano alla prova del tempo. Per questo motivo, sembra che la soluzione migliore sia adottare una prospettiva a lungo termine e, piuttosto che fidarsi di analisi isolate, scegliere più saggiamente di guardare al “peso dell'evidenza empirica”¹.

Ray Pawson svolge questa considerazione generale all'interno dell'introduzione di un recente saggio sul realismo scientifico nella valutazione (*realistic evaluation*), ritenendolo un punto condiviso a proposito della situazione metodologica degli interventi basati sull'evidenza empirica (*evidence-based policy and practice*). Purtroppo, ciò non sembra valere allo stesso modo per quella particolare tipologia di programmi sociali che sono le politiche poliziali, di tipo consolidato o sperimentale, in specie nel contesto eurocontinentale. Qui i tentativi e gli errori si sommano numerosi, nelle pratiche tradizionali come nelle iniziative riformistiche, ma resistono sicuri alla prova del tempo, non proprio per meriti manifesti o intrinseci, bensì perché non esistono tracce significative né di verifiche isolate

¹ R. Pawson, *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 2002, n. 68-69, p. 12.

né di sistematiche revisioni, che rappresentino valutazioni serie, di lungo periodo, con curva retroattiva (feedback loop), insomma non retoriche o “alla carlona”² (quick and dirty evaluation). La realtà della valutazione poliziale nell’area eurocontinentale risulta ancora, tanto per la popolazione che per la polizia, quella riduttiva e opportunistica di diversi decenni addietro, che con riferimento al mondo anglosassone James Q. Wilson descriveva in un suo famoso libro con questa riflessione disincantata:

The average citizen thinks of the police as an organization primarily concerned with preventing crime and catching criminals. When crime increases or criminals go uncaught, the conventional public response is to demand more or better policemen. When the crime rate goes down or a particularly heinous crime is solved, the police often get – or at least try to take – the credit³.

Un lavoro realistico sulla polizia, oggi, non può fare a meno, quindi, di confrontarsi con la progressiva affermazione dell’idea che “ciò che conta è ciò che funziona”⁴. Anche senza trascurare le implicazioni problematiche di tale approccio, in particolare a proposito dell’estensione al campo sociale di derive economicistiche e tecnocratiche, pare innegabile che lo spostamento dell’accento dall’ideologia all’empiria nel giudizio sulle politiche sociali sia una sfida da accogliere con favore⁵. In questo contributo non si possono approfondire i concetti e gli strumenti della ricerca valutativa in genera-

² Così letteralmente nella traduzione in italiano di Lenore Rosenberg (cfr. R. Pawson, *Una prospettiva realista. Politiche basate sull’evidenza empirica*, cit., p. 13).

³ J. Q. Wilson, *Thinking about Crime*, Basic Books, New York, 1975, p. 81.

⁴ Ben prima che politici conservatori e progressisti adottassero questa dottrina, la letteratura anglosassone di impostazione empirica degli ultimi decenni, anche nel campo della prevenzione del crimine e della gestione dell’ordine, conosceva già opere ispirate dall’approccio di “ciò che funziona” (what works?, does it work?).

⁵ Cfr. i preziosi saggi pro e contro, rispettivamente di B. C. Welsh, *Evidence-based policing for crime prevention*, e di M. H. Moore, *Improving police through expertise, experience, and experiments*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

le⁶, che comunque devono costruire un metodo di revisione delle politiche di intervento che non si limiti a descrivere e a misurare i fenomeni, ma che faccia fare sicuri passi avanti nello spiegare e nel trasformare la realtà. Invece, si intendono analizzare in particolare i principi e gli indicatori di polizia che, prescindendo dal rilievo della singola tipologia di strategia valutativa che si adotta e lasciando sullo sfondo molti dei requisiti concettuali, metodologici e pratici che debbono possedere⁷, risultano fondamentali per dare conto della valenza teorica e dell'incidenza concreta delle politiche poliziali, grazie alla loro valutazione realistica.

2. *Principi di polizia*

Nella società della tarda modernità, alla polizia viene chiesto sempre più di soddisfare valori diversi. Uno è di essere efficace nello svolgimento delle sue funzioni, di raggiungere i propri obiettivi. Un altro è di essere efficiente nell'impiego delle sue risorse, di economizzare i propri mezzi. Un altro ancora è di essere equa nella prestazione dei suoi servizi, di rispondere dei propri atti.

Nella discussione tanto pubblica quanto specialistica sulla concezione della polizia e dei modelli di riforma, questi differenti principi sono difficilmente distinti⁸. Ad esempio, non viene mai chiarito o dimostrato che l'utilizzo dei poteri coercitivi contro i mercati illegali (strategia orientata al valore dell'efficacia), nel tempo, dimi-

⁶ Cfr., su tutti, R. Pawson, N. Tilley, *Realistic Evaluation*, Sage, London, 1997; L. Leone, M. Prezza, *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, Franco Angeli, Milano, 1999.

⁷ Cfr., in proposito, R. Fasol, *La valutazione dei programmi di prevenzione della criminalità*, in Transcrime, a cura di, *Terzo rapporto sulla sicurezza nel Trentino 2000/2001*, Giunta della Provincia Autonoma di Trento, Trento, 2001, pp. 224-227; R. Fasol, R. Selmini, *La valutazione dei programmi di prevenzione*, in Ufficio Promozione e Sviluppo delle Politiche di Sicurezza, a cura di, *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna – Settimo rapporto annuale 2001*, Quaderni di Città sicure, n. 22, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001, pp. 242-250.

⁸ Così J. E. Eck, D. P. Rosenbaum, *The New Police Order – Effectiveness, Equity, and Efficiency in Community Policing*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994, pp. 5 s.

nuisca i crimini e i danni nella società legati a quei fenomeni (così confermando l'efficacia), ripartisca le risorse in modo razionale tra i diversi servizi di polizia (promuovendo pure l'efficienza) e/o assicuri il rispetto delle libertà e dei diritti dei cittadini (favorendo infine l'eguaglianza). Altro esempio è quello che la decentralizzazione dell'adozione delle decisioni dentro la polizia (prospettiva dell'efficienza), da sola, migliori la capacità degli operatori di affrontare i problemi della comunità (efficacia), consenta un migliore utilizzo delle risorse della polizia (efficienza) e/o aumenti la responsabilità degli operatori nei confronti della collettività (eguaglianza). Ulteriore esempio è, infine, che il coinvolgimento di membri della comunità nella decisione della politica di polizia (inclinazione all'eguaglianza), in sé, riduca il crimine nel quartiere (efficacia), alleggerisca il carico di lavoro alla polizia (efficienza) e/o comunichi una maggiore responsabilità della polizia alla società (eguaglianza).

Nel confondere questi differenti principi, e in particolare nel non separare i mezzi dai fini⁹, in primo luogo diviene difficile apportare miglioramenti significativi al dispositivo di polizia, mentre risulta agevole realizzare dei cambiamenti cosmetici mascherati da profonde riforme. In secondo luogo, vengono incentivate delle domande esorbitanti o eccessive rispetto alla sfera della legalità poliziale, che tra l'altro compromettono le richieste legittime e realistiche. In ultimo luogo, diventa complicato valutare i successi e i fallimenti della strategia di polizia utilizzata, che risulta in questo modo una profezia che si autovalida.

2.1. *Efficacia*

L'efficacia è il principio incentrato sul raggiungimento degli obiettivi perseguiti da parte della polizia. L'attenzione è volta a massimizzare l'effettività dell'attività di polizia, in particolare nella ridu-

⁹ Cfr. M. A. Wycoff, P. K. Manning, *The Police and Crime Control*, in G. P. Whitaker, C. D. Phillips, a cura di, *Evaluating Performance of Criminal Justice Agencies*, Sage, Beverly Hills Ca., 1983.

zione del crimine, nel mantenimento dell'ordine e nel miglioramento della percezione di sicurezza¹⁰.

Le principali strategie realizzate in nome dell'efficacia possono essere distinte in due gruppi, secondo le finalità perseguite. Nel primo, rivolto alla riduzione del crimine e al mantenimento dell'ordine, vi sono il servizio di risposta alle emergenze, le attività aggressive di dissuasione, le grandi operazioni mirate, la disincentivazione dei mercati illegali, l'individuazione dei criminali recidivi, l'attribuzione dei beni confiscati e, soprattutto, il procedimento sistematico di soluzione dei problemi¹¹. Nel secondo gruppo, inteso al mantenimento dell'ordine e al miglioramento della percezione di sicurezza, si trovano la sorveglianza tecnologica, la sorveglianza nel vicinato, gli incontri sulla sicurezza, le pubblicazioni informative e, soprattutto, il poliziotto e il posto di polizia di quartiere¹².

La forza delle strategie del primo gruppo consiste sostanzialmente nella concentrazione della presenza, della pressione e/o dell'azione della polizia sui luoghi, le persone e/o i comportamenti che giocano un ruolo preponderante sul complesso dei problemi che si vogliono affrontare. Dalle sperimentazioni condotte emerge la natura limitata nel tempo dei risultati di riduzione e di deterrenza rispetto ai fenomeni, la frequente manifestazione di effetti di dislocazione dei problemi, l'ostacolo applicativo costituito dalla necessità di una programmazione randomizzata e di un progressivo incremento degli interventi per renderli incisivi, e le questioni legali e morali sollevate in tema di discrezionalità e di violenza. L'interesse alle strategie del secondo gruppo riguarda essenzialmente la restaurazione dell'ordine e della tranquillità dei cittadini negli spazi di vita quotidiani, attraverso l'azione di ricostruzione di modalità che favoriscono il controllo sociale informale e la riduzione dei sentimenti di preoccupazione e di paura. Il loro limite principale sta nell'estrema soggettività e complessità della

¹⁰ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford University Press, New York, 1994, pp. 80-84, 102-120.

¹¹ V. L. W. Sherman, *Attacking Crime: Policing and Crime Control*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

¹² V. M. H. Moore, *Problem-solving and Community Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.

costruzione di quei sentimenti, nella superficialità e precarietà delle azioni implementate a tale scopo, e nella conseguente incentivazione della conflittualità e dell'esclusione sociale.

2.2. Efficienza

L'efficienza è il canone fondato sui costi complessivi della polizia in relazione agli obiettivi ottenuti. L'interesse si orienta a ridurre al minimo il rapporto tra le spese e i ricavi dell'organizzazione di polizia, nel senso della gestione e dell'impiego razionale e performante delle risorse disponibili e quindi dell'ottimizzazione e del risparmio di spesa¹⁵.

Le strategie essenziali utilizzate per l'efficienza sono l'informaticizzazione del sistema di gestione, lo sviluppo di competenze manageriali, il decentramento e lo snellimento del comando, l'utilizzo di civili all'interno o al servizio della polizia, la creazione di sistemi integrati tra agenzie diverse e l'implementazione della ricerca e della pianificazione¹⁴.

Da queste strategie consegue, in positivo, la minima dotazione di sistemi informatici per la gestione burocratica, il progressivo innalzamento della preparazione culturale di base degli operatori, l'accesso complementare dalla società civile anche alle qualifiche dirigenziali, la creazione di strutture e di figure sul territorio, la diffusione di ruoli tecnici dentro la polizia e l'attribuzione di competenze poliziali ausiliarie ad organismi civili. Peraltro, gli apparati si affidano ancora all'eccezione rappresentata da strutture che funzionano grazie a qualità personali di singoli o ad accordi informali tra responsabili, mentre tollerano la normalità caratterizzata da frequenti inadeguatezze di figure interne o di collaborazioni interistituzionali. Le organizzazioni di polizia attuano forme di decentramento di ri-

¹⁵ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., pp. 84-91, 60-66.

¹⁴ V. G. F. Rengert, *The Spatial Distribution of Police Personnel – Efficiency and Equality Considerations*, in D. M. Petersen, a cura di, *Police Work – Strategies and Outcomes in Law Enforcement*, Sage, Beverly Hills Ca., 1979; M. Weatheritt, *Innovations in Policing*, Croom Helm/The Police Foundation, London, 1986; E. A. Giacalone, *L'efficienza dei servizi di polizia*, in *Rivista giuridica di polizia*, 2002, n. 2.

sorse umane e strumentali, ma non accorciano o semplificano la catena di comando e non attribuiscono alla periferia il potere di decidere della consistenza e delle assegnazioni del personale. I dirigenti di polizia gestiscono in modo routinario le emergenze e supervisionano la mera acquiescenza alle prassi interne, invece di investire sulla partecipazione e la ricerca, nel tentativo di anticipare le manifestazioni dei problemi quotidiani e di valutare le azioni che vanno costruite insieme con altre agenzie.

2.3. Eguaglianza

L'eguaglianza¹⁵ è il valore costruito sul rispetto da parte della polizia della legalità e della giustizia. L'accento è dedicato alla migliore osservanza e tutela dello stato sociale di diritto e della società pluralistica nell'attività di polizia¹⁶.

Le strategie basilari incentrate sull'eguaglianza sono la regolamentazione della supervisione gerarchica, le garanzie nei procedimenti di disciplina, la pubblicizzazione degli orientamenti di politica poliziale e la distribuzione equitativa dei servizi poliziali tra aree urbane e gruppi sociali¹⁷.

¹⁵ Mentre i principi di "efficacia" (efficacy) e di "efficienza" (efficiency) vengono utilizzati sostanzialmente in modo univoco – a parte il ricorso al concetto di "effettività" (effectivity, effectiveness), di regola come sinonimo di efficacia e in riferimento al campo empirico o non-normativo, ma con diverse equivocità di contenuto rispetto agli altri due termini appena citati [cfr. C. E. Paliero, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1990, cap. 3] –, nella letteratura poliziale il valore in esame si rinviene diffusamente anche sotto altre formule, tra cui particolarmente "equità" (equity), "giustizia" (fairness) e "rettezza" (rectitude). L'espressione qui preferita di "eguaglianza" (equality) intende rinviare al prezioso contenuto delle elaborazioni costituzionalistiche sul concetto giuridico di eguaglianza e sulle sue due forme fondamentali di eguaglianza formale e materiale.

¹⁶ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., pp. 84-91, 91-93.

¹⁷ V. G. F. Rengert, *The Spatial Distribution of Police Personnel – Efficiency and Equality Considerations*, cit.; M. Punch, a cura di, *Control in the Police Organization*, MIT Press, Cambridge Ma., 1983, parte IV; S. D. Mastrofski, *The Police and Noncrime Services*, e E. Ostrom, *Equity in Police Services*, in G. P. Whitaker, C. D. Phillips, a cura di, *Evaluation Performance of Criminal Justice Agencies*, Sage, Beverly Hills Ca., 1983; X. Ballart, *La evaluación de la actividad y rendimiento de la policía*, Universitat Autònoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès, s. d. [1990], dattiloscritto.

In sostanza, con queste strategie si tratta di creare dei meccanismi di garanzia della correttezza, nei rapporti tra il personale di polizia e tra polizia e popolazione, così come di produrre delle forme di conoscenza e di partecipazione dei cittadini, rispetto agli indirizzi della politica di polizia. Tuttavia, il principio di legalità viene accolto prevalentemente nella sua sola dimensione difensiva, quando vengono in rilievo accuse di deficienze o di errori degli operatori. Manca del tutto, invece, la realizzazione delle istanze democratiche di trasparenza e di responsabilizzazione dell'istituzione, al fine di sviluppare in senso sociale le strategie di intervento e le valutazioni delle azioni di polizia, ai diversi livelli internazionale, nazionale e locale, in modo da tutelare i soggetti deboli e da promuovere una distribuzione equitativa dei servizi, secondo una logica legata alle condizioni e ai risultati nei diversi contesti.

3. *Indicatori di polizia*

I principi rappresentano le coordinate fondamentali e precisano le ragioni ispiratrici della presenza e dell'azione della polizia nella società. Per effettuare la valutazione empirica della realizzazione di tali valori ideali, occorre affiancarli con dei fattori operativi. Gli indicatori costituiscono, appunto, gli strumenti con cui testare e cambiare la traduzione concreta dei principi della polizia e offrono, inoltre, dei canoni metodologici per confrontare e diffondere le esperienze poliziali in contesti diversi¹⁸.

3.1. *Sistemi e indici di valutazione*

Insieme con l'adozione dei comuni modelli di analisi statistica applicati alla ricerca sociale¹⁹, il processo di valutazione dell'azione

¹⁸ Cfr. E. A. Giacalone, *L'efficienza dei servizi di polizia*, cit., pp. 166-170; M. H. Moore, A. A. Braga, *Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny*, in *Policing*, 2003, vol. 26, n. 3, pp. 442-452.

¹⁹ V. per tutti P. Corbetta, *La ricerca sociale – Metodologia e tecniche*, Il Mulino, Bologna, 2003, in particolare vol. 1, *I paradigmi di riferimento*, vol. 2, *Le tecniche quantitative*, e vol. 4, *L'analisi dei dati*.

poliziale di tipo quantitativo²⁰ necessita del riferimento a determinate variabili o, meglio ancora, della costruzione di uno specifico sistema di indici²¹.

In proposito, una sintesi possibile delle variabili rilevanti è stata formulata da Xavier Ballart²² alla luce di tre questioni principali. La prima è la distribuzione delle risorse nel tempo e nello spazio, la seconda questione è la distribuzione equitativa dei servizi tra la popolazione, infine la terza questione è la discrezionalità esercitata dagli operatori nell'assunzione delle decisioni. Come risulta evidente, si tratta di temi o di indici complessi, che per essere operazionalizzati necessitano di ulteriori semplificazioni e distinzioni.

Di maggiore interesse risulta, invece, il modello sistematico che è stato articolato da David H. Bayley²³ sulla base di due distinzioni fondamentali. La prima è quella tra indicatori diretti e indiretti, in cui i primi, noti anche come di impatto o di risultato (outcome), riguardano cosa la polizia ha raggiunto in una società, i secondi, definiti anche di attività o di processo (output), cosa ha fatto ma non se ciò ha generato una ricaduta sulla qualità di vita. Gli indicatori diretti esprimono i fini e misurano i risultati, quelli indiretti le modalità e i mezzi. La seconda distinzione avviene tra indicatori oggettivi e soggettivi, dove i primi determinano i cambiamenti materiali connessi alla presenza e all'attività della polizia, i secondi le modificazioni percettive legate sempre al suo ruolo e alla sua azione. Gli indicatori oggettivi concernono il mondo sensoriale, quelli soggettivi l'universo emotivo.

²⁰ In questa parte valutativa del lavoro si prescinde dall'analisi qualitativa in campo sociale, alla base degli approcci antropologici ed etnografici, non certo per l'irrilevanza o l'inutilità di tale sapere sociale, ma piuttosto per la natura teorica del presente studio e perché in esso si privilegia la concezione strategica della polizia come soggetto attivo della valutazione.

²¹ V. M. H. Moore, A. A. Braga, *Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny*, cit., pp. 443-445, con l'indicazione propedeutica di uno schema generale delle principali dimensioni delle prestazioni poliziali.

²² Cfr. X. Ballart, *La evaluación de la actividad y rendimiento de la policía*, cit., pp. 6 ss.

²³ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., pp. 96-98.

Questo lo schema di indici che viene costruito, in via esemplificativa e quindi sempre suscettibile di integrazioni e adattamenti, da tale modello di valutazione²⁴:

- indicatori diretti:
 - indicatori oggettivi:
 - tasso di delittuosità;
 - tasso di vittimizzazione da crimini;
 - valori degli immobili;
 - utilizzo collettiva degli spazi comuni;
 - attività commerciali esistenti;
 - situazioni di disordine pacificate;
 - problemi della collettività risolti;
 - accuse fondate per atti illegali da parte di operatori;
 - ...;
 - indicatori soggettivi:
 - paura del crimine;
 - impegno della collettività nei quartieri;
 - volontà di assistere la polizia;
 - confidenza nella polizia;
 - soddisfazione per l'attività di polizia;
 - rivendicazioni di servizi di polizia;
 - percezione sulla correttezza della polizia;
 - ...;
- indicatori indiretti:
 - indicatori oggettivi:
 - numero di corpi;
 - numero di operatori;
 - proporzione dei dirigenti rispetto agli agenti;
 - proporzione di risorse sul territorio rispetto agli uffici;
 - numero di richieste di pronto intervento;
 - tempi di risposta al pubblico;
 - arresti effettuati;
 - investigazioni risolte;

²⁴ La versione del testo presenta alcune integrazioni nei contenuti delle singole categorie, rispetto all'originario schema elaborato da David H. Bayley (in *Police for the Future*, cit., p. 97).

- valore dei corpi e dei proventi di reati sequestrati o confiscati;
- incontri per programmi di prevenzione con la collettività;
- contatti successivi con vittime di crimini;
- organico delle unità di disciplina interna;
- formalizzazione delle strategie di polizia in aree problematiche;
- dichiarazioni dei valori etici e dei principi guida da parte della polizia;
- pluralismo sociale nel reclutamento;
- ...;
- indicatori soggettivi:
 - morale degli operatori;
 - autostima degli operatori;
 - percezioni sulla reputazione presso la collettività;
 - conoscenza della società in cui si svolge il servizio;
 -

A proposito della prima distinzione, quella tra indici diretti e indiretti, va considerato che gli indicatori indiretti sono, da un lato, assolutamente presuntivi, nel senso che non consentono di stimare concretamente l'incidenza delle azioni che sono state oggetto di misurazione. Ad esempio, più arresti della polizia non significa affatto una comunità più sicura. Dall'altro lato, i parametri indiretti sono propriamente poliziali, nel senso che vengono fondati su informazioni di cui la polizia già dispone, che risultano meno costose da raccogliere e, soprattutto, che sono controllate più direttamente e agevolmente dalla polizia. Per esempio, i quantitativi di denaro sequestrato non coinvolgono altre fonti attendibili come nel caso dei tassi di vittimizzazione da crimini.

In merito alla seconda distinzione, quella tra indici oggettivi e soggettivi, si tratta di una classificazione che può essere applicata e combinata alla ripartizione tra indicatori diretti e indiretti. Nelle scienze sociali, le misure oggettive sono caratterizzate da un'alta validità, che riguarda cioè la significatività dell'informazione rispetto al dato indagato, ma da una problematica attendibilità, che concerne invece la riproducibilità del risultato per stabilità ed equivalenza

dello strumento di rilevazione. Ciò comporta che sono indiscutibilmente rilevanti per effettuare stime di cosa la polizia fa od ottiene, ma che per essere qualitativamente affidabili richiedono grandi investimenti ed energie nella costruzione dei sistemi di rilevazione e di raccolta dei dati. Un esempio è la realtà molto manipolabile delle investigazioni risolte e delle situazioni di disordine pacificate. Invece, le misure soggettive sono contraddistinte da una notevole affidabilità, ma da una scarsa espressività. Questo significa che sono fondate su tecniche di indagine sul pubblico concordemente accettate e scientificamente controllabili, ma la loro capacità di misurare ciò che la polizia compie e raggiunge è molto problematica e criticata. Un esempio è il riferimento assai equivoco alla paura del crimine nei cittadini e alla conoscenza della comunità da parte dei poliziotti.

3.2. Indici tradizionali

Dalla riforma operata col professionalismo, le polizie hanno iniziato – e continuano ancora oggi – a fare riferimento, nel fornire informazioni sulle attività di polizia e sullo stato della sicurezza nella società, ai seguenti – ormai classici – indicatori²⁵:

- crimini denunciati;
- richieste di intervento;
- tempi di risposta;
- crimini risolti (responsabili individuati);
- fermi, arresti, perquisizioni, sequestri (attività giudiziarie-repressive);
- controlli, sanzioni (attività amministrative-preventive);

²⁵ Cfr. su tutti D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, in L. T. Hoover, a cura di, *Quantifying Quality in Policing*, Police Executive Research Forum, Washington D.C., 1996, pp. 100-108. Cfr. anche G. Alpert, M. H. Moore, *Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing*, in J. J. Dilulio, diretto da, *Performance Measures for the Criminal Justice System*, Princeton University Study Group – Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 1993, pp. 119-122; L. W. Sherman, J. E. Eck, *Policing for crime prevention*, in L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, D. Layton MacKenzie, a cura di, *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge, London e New York, 2002, pp. 296-299, 302-315.

- eventi epocali.

Secondo lo schema degli indici di valutazione della polizia esaminato in precedenza, gli indicatori della polizia professionale risultano distribuiti – a parte gli eventi speciali, che è un contenitore dalle voci assai diverse – tra parametri diretti oggettivi (crimini denunciati) e soprattutto parametri indiretti oggettivi (richieste di intervento, tempi di risposta, crimini risolti, arresti e altri atti di polizia giudiziaria, controlli e altri atti di polizia amministrativa).

3.2.1. *Crimini denunciati*

Con crimini denunciati (o tasso di delittuosità)²⁶ si fa riferimento al numero di reati gravi previsti dal singolo ordinamento, denunciati all'autorità giudiziaria da privati o da pubbliche autorità (tra cui le stesse forze di polizia come esito di attività ad iniziativa). Non sono inclusi altri tipi di esposti o segnalazioni (esistono dovunque criteri formali e materiali di selezione) e non sono comprese le forme di reato più lievi (nel nostro ordinamento denominate contravvenzioni). I numeri dei crimini denunciati sono di regola sommati o disaggregati secondo i parametri del tipo di reato, del luogo di commissione e del periodo di riferimento, così da potere venire presentati mediante tavole e animazioni varie in appuntamenti rituali, dedicati alle autorità politiche, alle agenzie mediatiche o ai privati interessati.

Al di là della sperimentata efficacia delle rappresentazioni rituali in sé, il tasso di delittuosità è diventato nel tempo il più importante indice di effettività della polizia per i politici, per la collettività e,

²⁶ V., tra tanti, T. Selling, M. E. Wolfgang, *The Measurement of Delinquency*, Wiley, New York, 1964; A. K. Bottomley, C. Coleman, *Understanding Crime Rates*, Saxon House, Farnborough, 1981; J. J.-M. Van Dijk, *Les utilisations des études de criminalité au plan local, national et international*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4; A. K. Bottomley, K. Pease, *Crime and Punishment: Interpreting the Data*, Open University Press, Milton Keynes, 1993; C. Coleman, J. Moynihan, *Understanding Crime Data*, Open University Press, Buckingham, 1996. In lingua italiana v., su tutti, T. Bandini, U. Gatti, B. Gualco, D. Malfatti, M. I. Marugo, A. Verde, *Criminologia – Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, II ed., Giuffrè, Milano, vol. I, 2003, vol. II, 2004; O. Vidoni Guidoni, *La criminalità*, Carocci, Roma, 2004.

ovviamente, per la stessa polizia²⁷. L'andamento del numero delle denunce dei crimini è divenuto il parametro fondamentale su cui sono invocate o negate nuove assunzioni o nuove iniziative di polizia in una determinata comunità. La significatività di questo indicatore, dapprima, è stata più che ridimensionata da due acquisizioni del sapere vittimologico e criminologico²⁸, ormai divenute patrimonio comune nel discorso pubblico sulla criminalità, secondo le quali non tutti i reati sono denunciati alla polizia – la propensione a denunciare, variabile secondo le tipologie di crimini, arriva ad essere così bassa da rendere la cifra oscura dei crimini perpetrati ben superiore a quella registrata – e le variazioni delle denunce registrate non sempre riflettono i cambiamenti nella criminalità reale – la criminalità ufficiale costituisce soltanto una rappresentazione indiretta e parziale di una costruzione sociale complessa. Ma gli studi criminologici e statistici²⁹ hanno dimostrato, ancora di più, come si tratti di uno dei dati tra i più influenzabili da parte della polizia – in particolare nelle fasi dell'inquadramento dei fatti denunciati nelle fattispecie normative, dell'incentivazione o della dissuasione alla denuncia e, nondimeno, della vera e propria elaborazione delle schede raccolte.

²⁷ Cfr., con impostazione istituzionale, J.-P. Sanguy, *De l'usage opérationnel des statistiques de la délinquance par les services de police*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4. In senso critico, invece, cfr. J. Gatti-Domenach, *L'utilisation des statistiques policières dans le discours politique*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4.

²⁸ Cfr., su tutti, P. Rock, a cura di, *Victimology*, Ashgate, Aldershot, 1994; C. Coleman, J. Moynihan, *Understanding Crime Data*, cit. Cfr. anche E. C. Viano, a cura di, *The Victimology Handbook – Research Findings, Treatment and Public Policy*, Garland, New York, 1990; M. Maguire, R. Morgan, R. Reiner, *The Oxford Handbook of Criminology*, IV ed., Oxford University Press, Oxford, 2007.

²⁹ Cfr. F. Ferracuti, R. Hernandez, M. Wolfgang, *A study of police errors in crime classification*, in *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 1962, vol. 53, n. 1; D. J. Black, *Production of crime rates*, in *American Sociological Review*, 1971, vol. 35, n. 4; D. Seidman, M. Couzens, *Getting the crime rate down: political pressure and crime reporting*, in *Law and Society Review*, 1974, vol. 8, n. 3; S. McCabe, F. Sutcliffe, *Defining Crime – A Study of Police Decisions*, Blackwell, Oxford, 1978; A. K. Bottomley, C. A. Coleman, *Police effectiveness and the public: the limitations of official crime rates*, in R. V. Clarke, J. M. Hough, *The Effectiveness of Policing*, Gower, Westmead, 1980; A. K. Bottomley, *L'interprétation des statistiques officielles de la criminalité*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4.

3.2.2. Richieste di intervento

Le richieste di intervento³⁰ comprendono i numeri delle chiamate di emergenza o di assistenza ai telefoni di polizia, delle analoghe domande rivolte agli operatori di polizia in divisa sul territorio e, di recente, anche di quelle dirette ai siti interattivi dei corpi di polizia. I dati dei totali del periodo, delle medie del giorno, degli oggetti delle richieste e degli operatori dedicati al servizio sono offerti come la misura dell'impegno profuso dalla polizia per farsi carico delle istanze rivolte dalla società.

Le richieste di intervento si sono affermate come l'indicazione generale della consistenza e delle caratteristiche dei bisogni di polizia, sulla cui espansione quantitativa e qualitativa hanno finito per fare leva le forze di polizia nel chiedere alle autorità politiche e sociali maggiori risorse. Tuttavia, questi numeri non spiegano affatto l'origine e le peculiarità dei problemi che vengono portati all'attenzione della polizia, come non dicono nulla sulle attività realizzate dalla stessa in conseguenza delle richieste ricevute o sulle possibilità alternative nell'impiego delle risorse per ridurre o soddisfare diversamente le domande attuali³¹.

3.2.3. Tempi di risposta

I tempi di risposta³² misurano la rapidità della reazione della polizia alla richiesta di intervento di emergenza. La rilevazione è possibile dall'introduzione del collegamento via radio tra la centrale e le unità di polizia sul territorio nei primi decenni del secolo scorso e ha goduto delle innovazioni dei numeri telefonici unici per le emer-

³⁰ V. F. F. Furstenberg, C. F. Wellford, *Calling the police – The evaluation of police service*, in *Law and Society Review*, 1973, vol. 7, n. 3.

³¹ Cfr. W. Spelman, D. K. Brown, *Calling the Police – Citizen Reporting of Serious Crime*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1984; P. A. J. Waddington, *Calling the Police*, Avebury, Aldershot, 1993.

³² V. R. C. Larson, *Urban Police Patrol Analysis*, The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Ma., 1972; J. M. Stevens, T. C. Webster, B. Stipak, *Response Time – Role in Assessing Police Performance*, in *Public Productivity Review*, 1980, vol. 4, n. 3.

genze di polizia e dei sistemi computerizzati di gestione delle unità di polizia sul territorio. Il parametro viene calcolato con riferimento a tre momenti topici: il primo è quando la richiesta è ricevuta, il secondo è quando l'unità di polizia è inviata e il terzo è quando l'unità arriva sul luogo. I dati che vengono elaborati, con riferimento almeno a un determinato periodo di tempo o anche a un determinato distretto di competenza, sono i tempi medi intercorrenti dal primo al secondo momento, dal secondo al terzo e, particolarmente, dal primo al terzo, che rappresenta la vera e propria tempestività del servizio di pronto intervento della polizia nel suo insieme.

Dall'innovazione tecnologica della connessione remota con gli operatori di polizia in servizio, i tempi di risposta sono stati considerati progressivamente una significativa quantificazione dell'efficienza e dell'efficacia della polizia. Sono stati ritenuti idonei a dimostrare la capacità della polizia di organizzarsi razionalmente in funzione della rapidità di intervento, quindi dell'incremento della possibilità di arresti, dell'effetto di deterrenza sui criminali e del miglioramento del grado di soddisfazione dei cittadini nei confronti della polizia. Hanno giustificato grandi investimenti nelle dotazioni di personale e di tecnologia nel servizio di pubblico soccorso per contenere al massimo i tempi di risposta, senza distinzione tra le chiamate di emergenza e quelle non urgenti. Peraltro, tra i riferimenti adottati per la misurazione dei tempi di risposta il momento dell'arrivo dell'unità sul posto risulta problematico da determinare, posto che può andare dal raggiungimento delle vicinanze del luogo al contatto con la persona della richiesta, ma soprattutto strumentalizzabile nel conteggio, visto che le fonti di rilevazione rientrano nel controllo esclusivo degli operatori della centrale e sul territorio. Le ricerche empiriche³⁵ hanno dimostrato, inoltre, che il tempo di risposta è rilevante in un numero piuttosto ridotto di casi, che la significatività per i casi in-

³⁵ Cfr. W. Bieck, D. A. Kessler, *Response Time Analysis – Executive Summary*, Board of Police Commissioners, Kansas City Mo., 1977; C. Clawson, S. K. Chang, *The relationship of response delays and arrest rates*, in *Journal of Police Science and Administration*, 1977, vol. 5, n. 1; J. M. Chaiken, *What Is Known About Deterrent Effects of Police Activities*, in J. A. Cramer, a cura di, *Preventing Crime*, Sage, Beverly Hills Ca., 1978; W. Spelman, D. K. Brown, *Calling the Police – A Replication of the Citizen Reporting Component of the Kansas City Response Time Analysis*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1981.

fluenzabili è stimata dai due ai tre minuti appena, che la polizia è intasata dalle tante chiamate di intervento molte delle quali non di emergenza e che il pubblico si attende la risposta immediata a tutte le chiamate effettuate. Le misurazioni tradizionali della rapidità di risposta non considerano, infine, gli intervalli di tempo che intercorrono tra quando il fatto è accaduto e quando viene scoperto, e tra quando il fatto è scoperto e quando viene segnalato alla polizia.

3.2.4. *Crimini risolti*

Per crimini risolti (ovvero tasso di accertamento o di chiarimento)⁵⁴ si intende il numero di reati di cui è stata trovata la soluzione, i cui responsabili sono stati arrestati o denunciati (non già incriminati o condannati) e il cui fascicolo è stato chiuso dalla polizia. L'indicatore è utilizzato in rapporto al periodo di riferimento, al tempo di risoluzione e soprattutto ai tipi o al totale dei reati in un determinato luogo.

Il tasso di accertamento o di chiarimento del crimine è divenuto un parametro importante per misurare le prestazioni dei singoli investigatori e dell'intero corpo, soprattutto da quando nella cultura poliziale e nell'opinione pubblica la missione della polizia e la professione del poliziotto è stata identificata con la lotta al crimine. Le ricerche sul campo⁵⁵, invece, hanno chiarito anzitutto l'equivocità metodologica della mancata distinzione tra le modalità di scoperta del crimine, che consente di considerare, insieme ai casi realmente indagati e definiti, anche tipi di casi che sono automaticamente risolti con la denuncia dei privati, come per il taccheggio da parte di addetti o di clienti, o con l'intervento dei poliziotti, per il fermo in flagranza del responsabile. È stata evidenziata, inoltre, la pericolosa

⁵⁴ V. P. W. Greenwood, J. Chaiken, J. Petersilia, *The Criminal Investigation Process*, D. C. Heath, Lexington Ma., 1977. V. anche C. E. Paliero, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1990, par. 4.2.1.3, per opportuni chiarimenti terminologici e preziosi rinvii bibliografici alla letteratura tedesca in argomento.

⁵⁵ Cfr. F. H. McClintock, N. H. Avison, *Crime in England and Wales*, Heinemann, London, 1968; D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, cit.

diffusione di uno stratagemma incentivato o tollerato dalla polizia, consistente nella confessione della plurirecidiva da parte degli arrestati, che consente di accollare loro una serie di casi ancora aperti, specie di rapine in banca o di furti con destrezza o di truffe agli anziani, facendo sì che la risoluzione dei crimini finisca per sostituire sempre di più l'incriminazione e la condanna dei criminali come obiettivo finale dell'azione di polizia, visti i casi in cui si è accertata nella successiva fase processuale l'impossibilità che gli altri precedenti reati confessati dagli arrestati fossero effettivamente loro attribuibili. Con la progressiva diffusione della criminalità predatoria, il valore totale di questo indicatore generale è arrivato ormai a una percentuale talmente irrisoria, che la polizia preferisce impegnarsi sul fronte di indici parziali riferiti alle tipologie di crimini meno frequenti e più visibili, come gli omicidi dolosi o le violenze sessuali, in modo da far tornare le percentuali di crimini risolti di tali tipi di reati a livelli più spendibili nella comunicazione istituzionale e mediatica.

3.2.5. Arresti, sequestri e altri atti di polizia giudiziaria

Con atti di polizia giudiziaria (fermi, arresti, perquisizioni, sequestri, ...) si allude ai numeri delle diverse azioni coercitive realizzate dalla polizia, come riconosciute dall'ordinamento penale per ragioni cautelari o probatorie. Gli indici relativi a singoli tipi di tali atti sono elaborati, in genere, come numeri totali di un'operazione speciale di polizia o dell'attività ordinaria condotta in un dato periodo di tempo dall'organizzazione di polizia.

Tali atti, in particolare gli arresti e i sequestri, sono ritenuti da lungo tempo quali solidi parametri del rendimento poliziale, sia da parte della polizia che del pubblico. Un arresto o un sequestro indica che qualcosa è stato fatto, che un crimine o una serie di crimini sono stati risolti, rappresenta una dimostrazione di successo. I numeri e l'importanza dei singoli atti sono inseriti nei rapporti ufficiali sullo stato della sicurezza, sono riportati nelle schede individuali per le valutazioni degli operatori, sono allegati dai dirigenti per invocare incrementi nei finanziamenti dei corpi. Il conteggio degli arresti o dei

sequestri, invece, non è affatto un'operazione semplice e scontata. La prima difficoltà è che in molti casi due o più operatori, avendo contribuito all'indagine o avendo partecipato all'azione, possono indicare ciascuno l'atto compiuto, in modo che si genera un numero di arresti o di sequestri spesso superiore al numero di soggetti o di beni effettivamente arrestati o sequestrati. La seconda difficoltà è che il numero degli atti non è affatto una misura dei loro risultati e della loro qualità, poiché pochi uffici indicano anche l'esito processuale dei fermi o degli arresti, delle perquisizioni o dei sequestri, e pure nei casi in cui questo avviene è molto problematico determinare se il risultato processuale sia correlato all'attività della polizia. In realtà, gli atti di polizia giudiziaria sono diventati, di frequente, un obiettivo ultimo, al posto della risoluzione effettiva dei problemi che si suppongono trattati con gli strumenti penali, in particolare per il mercato degli stupefacenti o la circolazione nelle strade. Di recente, poi, l'arresto è divenuto talvolta il mezzo di controllo di problemi sociali, senza alcuna reale volontà o possibilità di arrivare alla conseguenza naturale dell'imputazione e della condanna per cui è prevista l'anticipazione cautelare nell'ordinamento penale, come ad esempio nei confronti degli assuntori abituali od occasionali di stupefacenti o di alcol, delle prostitute, dei clandestini, dei graffitari o dei senza fissa dimora⁵⁶.

3.2.6. *Controlli, sanzioni e altri atti di polizia amministrativa*

Con atti di polizia amministrativa (identificazioni, controlli, ispezioni, sanzioni, ...) si rinvia ai numeri delle differenti azioni coattive effettuate dalla polizia, quali attribuite dall'ordinamento amministrativo per funzioni regolative o punitive. Anche gli indicatori propri dei singoli tipi di tali atti vengono presentati, di regola, come numeri totali di una particolare iniziativa di polizia o dell'attività regolare svolta in un certo intervallo di tempo dalla struttura di polizia.

Tali atti sono ritenuti gli indicatori essenziali dello svolgimento di attività discrezionali o ad iniziativa da parte della polizia, ossia

⁵⁶ Cfr. D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, cit.

della modalità di impiego in autonomia e nel quotidiano delle risorse ad essa affidate, in misura maggiore rispetto a quelli affini ma comunque più limitati del settore della polizia giudiziaria. Purtroppo, queste misure non fanno conoscere alcunché sull'impatto di queste attività o sull'utilizzo delle risorse in modi più congruenti ed efficaci al rispetto della legge e al benessere della società³⁷.

3.2.7. *Eventi epocali*

Gli eventi epocali rappresentano quegli episodi che assumono un particolare rilievo, prima nelle cronache mediatiche e poi nella coscienza collettiva, a proposito di una polizia e della sua valutazione. Possono consistere in grandi manifestazioni, calamità naturali, ma anche singoli casi giudiziari, operazioni speciali, di cui una polizia sia stata in qualche modo protagonista per le scelte che ha operato o i comportamenti che ha tenuto³⁸. Le modalità e le conseguenze dell'attività di polizia in queste occasioni vengono ricostruite e divulgate, in genere, da fonti e con metodiche diverse, nel confronto tra quelle tipiche di polizia e le altre differenti.

Gli eventi epocali hanno sempre costituito una cifra storica del modo in cui una polizia viene vissuta e dibattuta dalla società, in particolare perché tali episodi incidono in modo determinante sulla fiducia nella stessa e, quando connotati in senso negativo o problematico, sulla domanda della sua riforma³⁹.

³⁷ Cfr. D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, cit.

³⁸ V., ad esempio, D. Della Porta, H. Reiner, *Polizia e protesta – L'ordine pubblico dalla Liberazione ai «no global»*, Il Mulino, Bologna, 2005, importante saggio sulle manifestazioni pubbliche, che considera ampiamente gli accadimenti sociali connessi alla vita politica ed economica, nella ricostruzione attenta delle strategie di controllo.

³⁹ Cfr. D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, cit.

3.3. Indici innovativi

Con le successive riforme ispirate alla comunità, all'efficacia, all'ordine e alla prossimità, anche le polizie si sono sempre più interessate – in via complementare rispetto alle misure tradizionali della polizia professionale – a nuovi indicatori⁴⁰, volti alla migliore conoscenza delle azioni di polizia e delle condizioni della sicurezza nella comunità:

- reati subiti;
- contatti coi cittadini;
- reclami dei cittadini;
- valutazioni dei cittadini;
- concentrazione dei problemi;
- risoluzione dei problemi;
- dislocazione dei problemi;
- condizioni locali.

Sempre secondo lo schema dei parametri di valutazione della polizia analizzato in precedenza, gli indici valutativi propri delle strategie poliziali più recenti – con esclusione delle condizioni locali, che al loro interno hanno elementi molto eterogenei – appaiono ripartiti tra indicatori diretti, soprattutto oggettivi (reati subiti, reclami dei cittadini, valutazioni dei cittadini in forma di condotte assicurative, concentrazione dei problemi, risoluzione dei problemi, dislocazione dei problemi) ma anche soggettivi (valutazioni dei cittadi-

⁴⁰ Cfr. su tutti D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, cit., pp. 109-120. L'Autore annovera i primi due parametri dei contatti e dei reclami dei cittadini tra le misure tradizionali della polizia professionale. Invece, il periodo della loro apparizione e il sostrato del loro contenuto rinviano in modo evidente alle esperienze della polizia di comunità, e quindi alla collocazione tra le misure innovative. Piuttosto, è singolare che l'Autore non inserisca il parametro dei crimini subiti (cioè del tasso di vittimizzazione) né tra le misure tradizionali né tra quelle innovative. Cfr. altresì D. L. Carter, *Methods and Measures*, in R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, Anderson, Cincinnati Oh., 1990, pp. 168-181; G. Alpert, M. H. Moore, *Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing*, cit., pp. 122-124; L. W. Sherman, J. E. Eck, *Policing for crime prevention*, cit., pp. 299 s., 315-321; D. Lilley, S. Hinduja, *Officer evaluation in the community policing context*, in *Policing*, 2006, vol. 29, n. 1.

ni in forma di percezioni securitarie), e indicatori indiretti oggettivi (contatti coi cittadini).

3.3.1. *Reati subiti*

Con reati subiti si ha riguardo al numero di reati, così come previsti dal proprio ordinamento, che le vittime dichiarano di avere subito in un certo periodo di tempo, di solito da uno a tre anni prima, a prescindere dall'eventuale denuncia all'autorità. Con tasso di vittimizzazione, invece, si fa riferimento al numero di persone che si sono percepite vittime di uno o più illeciti penali nel periodo di tempo indicato. Sono considerati tutti i tipi di reato, non solo i più gravi. I numeri dei reati e delle vittime, ricavati comunque da campioni rappresentativi di popolazione residente, vengono elaborati in modo da offrire le percentuali relative ai totali, le percentuali dei diversi gradi di plurivittimizzazione e un confronto percentuale tra questi dati vittimologici e i dati ufficiali (crimini denunciati e persone denunciati). Anche a tale scopo, i numeri dei reati e delle vittime, in genere disaggregati per le principali tipologie di illeciti e raccolte in serie storiche regolari, vengono integrati con informazioni sui luoghi, sui periodi e sulle modalità di accadimento dei fatti, come pure con approfondimenti sulla presentazione di denunce all'autorità di polizia, da cui è possibile stimare la cifra oscura dei reati e delle vittime e l'incidenza delle diverse spiegazioni sulla propensione a denunciare⁴¹.

Nonostante il dominio indiscusso dell'indice della criminalità ufficiale, il tasso di vittimizzazione e gli altri dati provenienti dalle indagini di vittimizzazione si sono ormai affermati come complessi ma preziosi strumenti di lavoro sul tema della sicurezza e della prevenzione⁴². Certamente, nemmeno questo indicatore stabilisce un nes-

⁴¹ V. R. M. Brien, *Crime and Victimization Data*, Sage, Beverly Hills, 1985; J. J.-M. Van Dijk, *Les utilisations des études de criminalité au plan local, national et international*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4. In lingua italiana v. T. Bandini, U. Gatti, B. Gualco, D. Malfatti, M. I. Marugo, A. Verde, *Criminologia – Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, cit.; O. Vidoni Guidoni, *La criminalità*, cit.

⁴² Cfr. E. A. Fattah, *Understanding Criminal Victimization – An Introduction to Theoretical Victimology*, Prentice-Hall, Scarborough, 1991; R. Lévy, R. Zauber-

so chiaro e univoco tra le manifestazioni della criminalità e le attività della polizia, ma almeno fornisce delle informazioni di lavoro più dettagliate e attendibili delle statistiche ufficiali. Purtroppo, tra i diversi attori che oggi operano nel mondo della sicurezza, la polizia è probabilmente quello che sfrutta di meno tali informazioni, al più facendone un uso episodico o temporaneo. Nelle dinamiche politiche e sociali con cui si costruisce attualmente la questione della sicurezza, infatti, i dati forniti da queste misurazioni risultano sostanzialmente incomprensibili o inutilizzabili dai poliziotti, in ragione delle tante variabili e spiegazioni, delle troppe difficoltà e incertezze nella comparazione tra statistiche di delittuosità e indagini di vittimizzazione⁴³.

In realtà, soltanto le serie vittimologiche fanno emergere informazioni decisive per problematizzare numerose questioni metodologiche e strategiche, quali la grande differenza tra la criminalità reale e quella ufficiale, la profonda inadeguatezza degli abituali servizi di prevenzione della polizia rispetto ai luoghi e alle modalità della vittimizzazione reale, e la forte sfiducia nelle attività di repressione della polizia espressa nella propensione a non denunciare delle vittime.

3.3.2. Contatti coi cittadini

Per contatti coi cittadini⁴⁴ si conteggiano fenomeni diversi, in particolare i numeri degli utenti dei servizi di pubbliche relazioni resi disponibili dalla polizia di persona o via telefono o in rete, dei

man, *Connaître la criminalité ou connaître les victimes – Quelle place pour les enquêtes de la victimisation?*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4; R. I. Mawby, S. Walklate, *Critical Criminology – International Perspectives*, Sage, London, 1994. Cfr. anche P. Ekblom, K. Pease, *Evaluating Crime Prevention*, in M. Tonry, D. P. Farrington, a cura di, *Building a Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention*, *Crime and Justice*, vol. 19, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1995.

⁴³ Cfr. H. Lagrange, P. Robert, R. Zauberman, M.-L. Pottier, *Enquêtes de victimation et statistiques de police: les difficultés d'une comparaison*, in *Déviance et Société*, 2004, vol. 28, n. 3.

⁴⁴ V. D. Bertaccini, *La "nuova riforma" della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia*, in M. Pavarini, a cura di, *L'amministrazione locale della paura – Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, 2006.

cittadini e dei commercianti intrattenuti dai poliziotti per strada o nei loro esercizi, degli incontri organizzati dalla polizia sulla prevenzione del crimine e di quanti partecipanti hanno avuto, dei corsi di educazione alla legalità tenuti da poliziotti nelle scuole e di quanti studenti sono stati coinvolti, delle indagini condotte dalla polizia sulla sicurezza e di quanti questionari e interviste sono stati a tal fine completati. Questi dati sono sovente collocati tra i successi complessivi di specifici programmi di polizia o dell'attività realizzata in un determinato periodo di tempo dal corpo di polizia.

A fare corso dai primi anni '80 del secolo scorso, i contatti coi cittadini si sono affermati nel contesto delle iniziative di pubbliche relazioni e di prevenzione del crimine, come indici chiave della vicinanza e della disponibilità della polizia nei confronti della comunità. Con la consapevolezza della difficoltà di individuare dei nessi precisi tra prevenzione e vittimizzazione e tra prevenzione e sicurezza, la valutazione dei programmi di informazione o di prevenzione è stata focalizzata su tali indicatori semplici e comunicabili. Come altre misure dell'attività di polizia, essi descrivono, tuttavia, livelli di attività, ma non forniscono indicazioni di impatto o di risultato. Di rado, poi, vengono svolte nel tempo delle verifiche sull'effettiva applicazione delle relative raccomandazioni o delle dimostrazioni sulla concreta relazione tra siffatte attività e i livelli di vittimizzazione⁴⁵.

3.3.3. *Reclami dei cittadini*

I reclami dei cittadini⁴⁶ raccolgono i numeri degli esposti dei privati contro un'organizzazione di polizia o suoi operatori, secondo dei requisiti formali variamente previsti dai singoli regolamenti di polizia. I dati di queste proteste, diffusi dai singoli corpi di polizia con una determinata cadenza temporale, danno conto in genere del-

⁴⁵ Cfr. T. Bennett, *The Effectiveness of a Police-initiated Fear-reducing Strategy*, in *British Journal of Criminology*, 1991, vol. 31, n. 1.

⁴⁶ V. A. J. Goldsmith, *Complaints against the Police: 'Community Policing' Perspective*, in S. McKillop, a cura di, *The Police and the Community in the 1990s – Proceedings of a Conference Held 23-25 October 1990*, Australian Institute of Criminology, Canberra, 1991.

la natura e delle richieste di tali atti, che di regola vengono catalogate come fondate o non fondate, accolte o non accolte.

Di fronte alle istanze pubbliche per la previsione di comitati di revisione, le organizzazioni poliziali hanno cominciato dagli inizi degli anni '80 del secolo passato a fornire informazioni all'opinione pubblica sui reclami dei cittadini, come seria dimostrazione della presa in carico del problema. Tuttavia, questi reclami rappresentano una concreta indicazione sul modo in cui la polizia svolge il proprio servizio, ma come altre misure dell'azione di polizia pongono diverse difficoltà⁴⁷. La questione principale è il reale significato dei reclami rispetto alla collettività e alla polizia, ovvero se un grande numero di esposti equivale a una polizia che pone poca attenzione al trattamento dei cittadini o a cittadini che pongono molta confidenza sulla loro reale presa in considerazione da parte della polizia, se una certa percentuale di proteste accolte corrisponde a una polizia che è poco capace di indagare al suo interno o a cittadini che in molti casi sono vittime della complessità delle procedure legali. Comunque, questo impegno alla raccolta e alla diffusione delle informazioni sui reclami dei cittadini funziona come un indicatore tendenzialmente positivo per la polizia. Infatti, trasmette un senso di apertura e di rafforzamento della relazione nei confronti della popolazione, che può generare un clima di sfiducia e di insicurezza soltanto quando il numero e la serietà dei reclami diventi tale da degenerare in polemiche o rivolte da parte della collettività.

3.3.4. *Valutazioni dei cittadini*

Le valutazioni dei cittadini in relazione alla sicurezza e alla prevenzione⁴⁸ si esprimono nella rilevazione di percezioni od opinioni e di comportamenti o condotte. Le topiche che sono interessate van-

⁴⁷ Cfr. K. Russell, *Complaints Against the Police – A Sociological View*, Milltak, Leicester, 1976; R. Terrill, *Complaint Procedures Against Police – The Movement for Change in England, Canada and Australia*, in *Police Studies*, 1980, vol. 3, n. 2.

⁴⁸ V. C. Whitaker, *Crime Prevention Measures*, Bureau of Justice Statistics, Washington D. C., 1986. V. anche P. Ekblom, K. Pease, *Evaluating Crime Prevention*, cit.

no dalla percezione della sicurezza personale, alla stima della criminalità e del disordine, all'adozione di misure di autodifesa, alla soddisfazione e alla fiducia nei confronti della polizia, al giudizio sulla qualità della vita. I canali che vengono utilizzati, diversi da quelli già esaminati dei contatti e dei reclami, consistono negli scritti e nelle telefonate provenienti dai cittadini e dai media, e soprattutto nelle indagini attraverso questionari promosse dalle polizie o da altri soggetti pubblici in qualche modo interessati alla comprensione o alla gestione della sicurezza, con cadenze temporali più o meno frequenti e regolari. I risultati che sono prodotti fanno riferimento a numeri e tipi di segnalazioni e di osservazioni da parte degli intervistati. Le informazioni che vengono raccolte trovano diffusione in incontri pubblici, su media generalisti e, pure, su pubblicazioni ufficiali di polizia e su iniziative editoriali di programmi di prevenzione.

Le espressioni dei cittadini hanno preso spunto, a partire dagli anni '80 del secolo scorso, dal settore privato, in cui la "soddisfazione del cliente" (customer satisfaction) era già diventato un indice fondamentale per il successo dell'impresa. Nel settore della polizia pubblica, peraltro, la "soddisfazione del cittadino-utente", pur divenuta anch'essa un indicatore importante, ha posto questioni problematiche peculiari⁴⁹. Un cittadino soddisfatto dei servizi della polizia pubblica è certamente più collaborativo, quando richiesto di aiutare il lavoro della polizia, e meno risentito, quando sollecitato a contribuire ai costi della sicurezza. Si conoscono, ad esempio, esperienze britanniche di tasse di scopo, attivate su base locale e in modo volontario, sui cittadini di una determinata comunità, per sostenere dei programmi di sicurezza organizzati dalla polizia. Un utente è tuttavia molto influenzabile nella formazione della sua opinione sui servizi di polizia, specie in ragione di differenti fattori personali e sociali che riguardano le scelte o le esperienze di vita, e ha molti modi di esprimere il suo punto di vista sulle attività di polizia, come con linguaggi e canali che appartengono all'universo politico o culturale. Un cittadino-utente non può chiedere inoltre alla polizia pubblica dei servizi a qualunque costo, perché esiste un ordinamento costituzionale e penale che tutela diritti

⁴⁹ Cfr. D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, cit.

e libertà civili, e che disciplina espressioni e responsabilità collettive. Comunque, un utente-cliente può fare pesare le sue risorse economiche o politiche o di altro genere sul mercato della sicurezza, in cui esiste ormai una forte competizione tra i diversi attori pubblici e privati dei servizi tecnologici e personali, di prevenzione e di controllo, di difesa della persona e dei beni, per assicurarsi la migliore protezione dei propri interessi. La polizia pubblica ha finito così per assecondare gli obiettivi e per adottare gli strumenti tipici del mondo imprenditoriale, a partire proprio dal riferimento alla soddisfazione e alla fedeltà del pubblico. Come altri indicatori sul servizio di polizia, diversi di questi parametri presentano purtroppo serie limitazioni. I resoconti e gli editoriali sulla cronaca, per esempio, sono fortemente condizionati dagli interessi particolari dei cittadini e dei media che li esprimono, senza poter essere facilmente verificati o censurati. Il senso dell'insicurezza e la considerazione della gravità della criminalità che vengono monitorati con indagini campionarie, altro esempio, sono significativamente irrelati dalla polizia e dalla sua attività, in quanto connessi prevalentemente a fattori ideologici e sociali. Ciò rinvia ai tanti profili delicati della deontologia professionale, in particolare nella realizzazione e nella pubblicazione delle ricerche sociali⁵⁰.

3.3.5. *Concentrazione dei problemi*

La concentrazione dei problemi coglie l'importanza della non uniformità o della ripetitività nella distribuzione delle problematiche affrontate, secondo la prospettiva dell'attività di polizia.

Tale dimensione può essere misurata, in concreto, con indicatori numerici sui differenti profili dei problemi⁵¹:

- la percezione e la scala del problema nella comunità;
- il totale delle risorse dedicate al problema;
- il totale del tempo impiegato per la soluzione del problema;
- il numero di operatori specializzati richiesti dal problema;

⁵⁰ Cfr. É. Stemmelen, *L'insécurité des sondages*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4.

⁵¹ Cfr. G. Alpert, M. H. Moore, *Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing*, cit., pp. 123 s.

- il livello a cui i dirigenti devono mobilitare e coordinare gli interventi dentro e fuori l'organizzazione per affrontare il problema.

La concentrazione è articolata, di regola, nei numeri assoluti o nelle percentuali sui totali di tre diverse connessioni tra aspetti del lavoro di polizia⁵²:

- i luoghi più problematici e le chiamate di intervento da essi generate;
- i delinquenti più recidivi e i crimini registrati ad essi addebitati;
- le vittime più colpite e gli illeciti subiti da esse dichiarati.

L'importanza e la ripetitività dei problemi è propria di un dato contesto e di un certo periodo di riferimento.

Con la crescente sofisticazione dei sistemi informativi, la concentrazione dei problemi ha segnato, per un verso, la conferma della convinzione da sempre presente nei poliziotti sulla riducibilità delle fonti o degli obiettivi dell'attività di polizia e, per un altro verso, il superamento del lavoro di polizia per casi o per episodi a favore di quello appunto sui problemi e sulla loro soluzione. In questo senso, gli indici di concentrazione offrono l'opportunità di individuare i veri problemi e di misurare le risposte serie. Un'azione di polizia che produce una riduzione delle richieste di assistenza da un determinato luogo non è solo un indicatore di efficacia della risposta a quella specifica concentrazione problematica, ma anche di efficienza dell'organizzazione per la possibilità di dedicare gli operatori e i mezzi liberati ad altri problemi.

3.3.6. Risoluzione dei problemi

La risoluzione dei problemi sintetizza gli indicatori di impatto dell'attività di polizia sui problemi. I risultati dell'impegno di polizia alla risoluzione dei problemi sono, in concreto, diversi⁵³:

- l'eliminazione del problema;

⁵² Cfr. W. Spelman, J. E. Eck, *Sitting Ducks, Ravenous Wolves and Helping Hands: New Approaches to Urban Policing*, Johnson School of Public Affairs, The University of Texas, Austin Tx., 1989.

⁵³ Cfr. J. E. Eck, W. Spelman, D. Hill, D. W. Stephens, J. R. Stedman, G. R. Murphy, *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, Police

- la riduzione del numero dei casi;
- la riduzione della gravità degli episodi o dei danni;
- il miglioramento della risposta al problema;
- la rimozione del problema dalla competenza della polizia.

Gli indici per la misurazione delle diverse forme di risoluzione dei problemi risultano, di conseguenza, differenti. Secondo la loro natura e le loro caratteristiche, di numeri o di giudizi, sostanziano indicatori di risultato (per l'eliminazione del problema e la riduzione dei casi), di processo (per il miglioramento della risposta e la rimozione dalla competenza) o di natura ibrida (per la riduzione della gravità).

Nonostante anche al suo interno ci siano degli indici di processo, la risoluzione dei problemi è ritenuta orientata piuttosto alla valutazione di impatto, come risulta da alcune osservazioni generali: l'attenzione su uno specifico problema rende meno complicato collegare le azioni ai risultati; la risoluzione dei problemi pone i risultati come un aspetto importante del processo; infine, come le soluzioni anche gli indicatori servono su misura rispetto ai problemi. In sostanza, i problemi analizzati in modo accurato e le risposte costruite con taglio preciso consentono di determinare in maniera più agevole delle misure di risultato rispetto agli indicatori tradizionali e di quantificare al meglio il contributo della polizia riguardo ai risultati conseguiti. Per intendere questa evoluzione come possibile, occorre comunque che si lavori, proprio sulla scorta dell'insegnamento ad agire in modo pragmatico e sistematico sui problemi definiti e non sui singoli casi, allo sviluppo di indicatori di risultato precisi e confrontabili, così come alla costruzione di processi di valutazione indipendenti e controllabili, indicatori e processi oggi ancora solo decantati o addirittura ignorati.

3.3.7. Dislocazione dei problemi

La dislocazione dei problemi rinvia alla diversificazione delle forme di manifestazione del crimine o del disordine in conseguenza

di azioni di polizia sugli stessi fenomeni. La dislocazione viene riconosciuta, in genere, di sei tipologie⁵⁴:

- tempo: cambia il periodo in cui viene commesso un crimine o un atto di disordine (ad esempio, dal giorno alla notte, o senza distinzioni di tempo);
- spazio: cambia il luogo in cui viene scelto l'obiettivo di un crimine o di un atto di disordine (per esempio, da una zona del quartiere a un'altra, da un quartiere a uno adiacente);
- obiettivo: cambia il tipo di obiettivo di un crimine o di un atto di disordine (ad esempio, da un luogo collettivo a uno isolato, da clienti sconosciuti a soli clienti noti);
- metodo: cambia il modo di aggredire l'obiettivo di un crimine o di un atto di disordine (per esempio, da un'arma da fuoco a una da taglio, dal tenere degli arnesi da rapina o della droga su di sé al lasciarli in un luogo vicino, dal tenere happening programmati per tempo al mettere in piedi delle manifestazioni rave);
- azione: cambia la modalità fenomenologica del crimine o del disordine (ad esempio, il compiere dal furto alla truffa, il vendere dall'eroina all'hashish, il prostituirsi dalla strada all'appartamento, il graffiare da strutture collettive ad abitazioni private);
- attore: cambia il soggetto che commette un crimine o un atto di disordine (per esempio, dopo l'arresto di uno scassinatore il suo ricettatore ne recluta un altro, con l'incarcerazione di uno spacciatore uno diverso ne prende la zona e i clienti).

Le figure di dislocazione più comuni sono quella geografica, quella temporale e quella tipologica. La misurazione della dislocazione varia quindi secondo le sue forme di manifestazione, oltre che i tipi di problema. Le tecniche di indagine vanno pertanto allargate al prima e dopo l'intervento di polizia, così come agli altri elementi interessati dai possibili cambiamenti.

La dislocazione dei problemi si è attestata come una misura dell'ineffettività o della pericolosità dell'attività di polizia. Non si può

⁵⁴ Cfr. J. E. Eck, *The Threat of Crime Displacement*, in *Criminal Justice Abstracts*, 1993, vol. 25, n. 3, pp. 527 s., 537-539, 541 s.

accettare che la polizia peggiori un problema al posto di risolverlo o di attenuarlo. Il parametro della dislocazione si è configurato pertanto come un profilo rilevante della valutazione degli effetti della risposta di polizia a un problema della società. In effetti, la dislocazione fa parte della risoluzione dei problemi e della sua misurazione, con alcune implicazioni generali: la risposta a uno specifico problema, piuttosto che a un fenomeno generale, causa minore dislocazione; se la strategia di soluzione del problema include delle misure apposite per prevedere le probabili tipologie di dislocazione, la dislocazione può essere ridotta; infine, l'analisi accurata del problema deve essere fatta prima di scegliere la risposta, per identificare le tattiche con cui minimizzare la dislocazione. Solo dopo la migliore conoscenza e considerazione della dislocazione, questa è utilizzabile come un indicatore di successo, piuttosto che di fallimento, dell'attività di polizia.

3.3.8. *Condizioni locali*

Le condizioni locali indicano quei fattori che rivestono un ruolo significativo, nella vita di comunità, in relazione all'attività di polizia e alla sua valutazione. Possono riferirsi al livello di disoccupazione, al grado di educazione, alla composizione etnodemografica, alla situazione alloggiativa, al capitale sociale, e a molti altri aspetti economici o sociali o culturali, del cui cambiamento la polizia e le sue attività possono in grande misura risentire, ma anche su cui possono in vario modo incidere⁵⁵. Le modalità e le conseguenze dei servizi della polizia su queste condizioni della società locale sono indagati e diffusi, di regola, da soggetti e per scopi diversi da quelli di polizia.

Le condizioni locali hanno sempre rappresentato una misura decisiva del modo in cui una polizia può relazionarsi con la comunità e può soddisfare le sue richieste, in specie nei contesti con grandi problemi e maggiori istanze di riforma della polizia, nonostante i dibatt-

⁵⁵ V., per esempio, R. J. Sampson, S. W. Raudenbush, *Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods*, in *American Journal of Sociology*, 1999, vol. 105, n. 3, nota ricerca sull'efficacia collettiva, che utilizza diffusamente le variabili sociali legate al contesto locale, con importanti deduzioni in termini di crimine e di controllo.

titi ancora aperti sulle correlazioni tra questi fattori e il crimine, il disordine, la violenza, il controllo, la paura e la qualità della vita⁵⁶.

3.4. Condizioni e responsabilità della valutazione

Allo stato dei sistemi di misurazione esistenti, e in modo trasversale ai modelli di riforma elaborati, la polizia si mostra responsabile di alcuni forti condizionamenti che limitano grandemente la valutazione delle sue attività⁵⁷.

In primo luogo, sulla misurazione del crimine. La polizia è per lungo tempo riuscita a imporre che il crimine fosse misurato in termini di denunce presentate, piuttosto che per mezzo di indagini di vittimizzazione. Ha per molto tempo osteggiato il loro sviluppo, sostenendo che sarebbero state troppo soggettive e avrebbero rivelato risultati contraddittori. Questa perseveranza, in favore di un indice di polizia che si è dimostrato tutt'altro che oggettivo e attendibile, ha sempre oscurato molti tipi di crimini, come le violenze domestiche, gli abusi sui minori o le truffe ai soggetti deboli, e in genere i reati consumati in comunità in cui la fiducia o la collaborazione nei confronti della polizia è scarsa. Anche questo indicatore è risultato incapace di misurare seriamente l'efficacia del servizio.

In secondo luogo, sulla quantificazione dei servizi. La polizia ha da tempo standardizzato la procedura per la conoscibilità delle sue attività attraverso i numeri totali degli interventi fatti, dei crimini risolti o altri dati simili, di solito su base annuale e con riguardo all'insieme del territorio di competenza. Nega ancora dati dettagliati sulla dislocazione delle forze, sulla distribuzione e la frequenza dei pattugliamenti, sui tempi di risposta negli interventi o sulle tipologie dei crimini indagati, a cadenza temporale ravvicinata e con preciso riferimento geografico. Senza tali indicatori è impossibile una reale quantificazione dell'efficienza dell'organizzazione e dell'equità dei servizi.

⁵⁶ Cfr. D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, cit.

⁵⁷ Cfr. G. Alpert, M. H. Moore, *Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing*, cit., pp. 120-122. Cfr. anche S. D. Mastrofski, *The Police and Noncrime Services*, cit.

In terzo luogo, sul controllo delle procedure. La polizia non raccoglie in modo regolare dati sui casi di uso eccessivo della forza, di discriminazione, di corruzione o di abuso di potere. Sempre a differenza delle statistiche poliziali ufficiali, ritiene che siano informazioni sospette e troppo soggettive, in quanto fondate sui reclami di cittadini o di associazioni, che non possono venire presi come indicatori di problemi organizzativi o come prove di condotte illecite. Anche in questo settore, in mancanza di simili indici non è possibile il concreto controllo della disciplina del corpo e della correttezza dei comportamenti.

In quarto luogo, sulla valutazione della prevenzione. La polizia crea di frequente unità speciali per affrontare specifici problemi, spesso con approccio solo in parte proattivo, dentro delle iniziative comunque temporanee, senza un metodo di raccolta delle informazioni sulla natura e la consistenza delle attività svolte. Difettano seri sforzi di determinare le risorse e i risultati dell'organizzazione in queste operazioni proattive. L'assenza di indicatori dedicati distoglie la prevenzione dal campo della valutazione, per collocarla su quello del simbolismo.

In quinto luogo, sulla qualità del servizio. La polizia considera di regola le chiamate dei cittadini o i contatti col pubblico rilevanti solo quando riguardano fatti criminali di tipo violento o con possibilità di arresto. Misura in genere le segnalazioni e le rimostranze di natura non criminale o emergenziale in chiave negativa o residuale rispetto alle vere richieste di intervento di tipo criminale, appunto come qualcosa cui resistere o da evitare, piuttosto che qualcosa da prendere sul serio. Le informazioni raccolte comparano talvolta il tempo in servizio con quello "fuori servizio", includendo nel secondo non solo il tempo per il pasto ma anche quello dedicato ad incontrare i cittadini o a rispondere alle loro richieste, e le chiamate ad alta priorità con quelle "da seccatura", orientando alle seconde gli sforzi solo per la loro riduzione invece che per il loro utilizzo come una forma di collaborazione e per l'acquisizione di conoscenza. La perdita di questi indici mina il fattivo perseguimento della qualità complessiva del servizio.

Nonostante l'apparente raffinatezza dei prodotti offerti dalla speculazione scientifica, che risultano dall'applicazione dell'approccio econometrico al campo della sicurezza pubblica e alla preven-

zione criminale⁵⁸, Peter K. Manning spiega brillantemente, con particolare riferimento all'analisi costi-benefici, come sul piano della valutazione poliziale la questione dirimente consista nel fatto che le variabili utilizzate dalle organizzazioni di polizia costituiscono solo stime parziali o assegnazioni arbitrarie, le cui conseguenze empiriche rimangono puramente ipotetiche:

[...] Vague notions as cost savings. Since typically both the numerator and the denominator cost-benefits calculations in public administration are estimates or arbitrarily assigned values, results are semiempirical consequences of such assignment. The key ideas, such as the costs of patrol, an arrest, a prevented crime, running a jail, or producing security are unknown hypotheticals⁵⁹.

Come da tempo aveva lucidamente svelato Wesley G. Skogan, del resto, il lavoro di polizia fornisce generalmente solo soddisfazioni simboliche, dietro le quali si cela, a livello individuale, la funzione di gestire e rassicurare la vittima, mentre, a livello collettivo, la funzione di mostrare di essersi attivata e impegnata per risolvere il problema:

For most kind of crime, police work provides largely symbolic satisfactions. In the light of low clearance rates and soaring crime rates, the primary function of the police at the individual level is to 'cool the mark out', assisting citizens in coming to terms with their new status as victims. [...] At the community level, convincing voters and opinion leaders that 'something

⁵⁸ Cfr., per tutti, H. Reynolds, *Toward an Index of Police Production*, in D. M. Petersen, a cura di, *Police Work – Strategies and Outcomes in Law Enforcement*, Sage, Beverly Hills Ca., 1979; C. M. Gray, a cura di, *The Costs of Crime*, Sage, Beverly Hills Ca., 1979; J. E. Stockdale, C. M. E. Whitehead, P. J. Gresham, *Applying Economic Evaluation to Policing Activity*, Policing and Reducing Crime Unit, Research Development and Statistics Directorate, Home Office, London, 1999; B. C. Welsh, D. P. Farrington, L. W. Sherman, a cura di, *Costs and Benefits of Preventing Crime*, Westview, Boulder Co., 2001.

⁵⁹ P. K. Manning, *Comment on Brian Forst*, in B. Forst, P. K. Manning, *The Privatization of Policing – Two Views*, Georgetown University Press, Washington D. C., 1999, p. 142.

is being done' is perhaps the most important pay-off of patrolling⁶⁰.

In relazione a ciascun indicatore elaborabile, la polizia dovrebbe piuttosto considerare con serietà alcune questioni fondamentali, che la potrebbero aiutare nel prendere le decisioni necessarie su ciò che viene realizzato e valutato, in che modo e a che costo:

- a livello di progettazione⁶¹:
 - cosa si desidera conoscere: se si è interessati alle risorse investite nella soluzione del problema; se c'è bisogno di conoscere il rispetto delle procedure elaborate; se c'è interesse ai risultati degli interventi realizzati;
 - quale informazione è necessaria: quale tipo di informazione è richiesta per conoscere quanto desiderato; dove si trova l'informazione; se è già raccolta; nel caso non lo sia, se serve sviluppare un metodo specifico per acquisirla; nel caso lo sia, se esiste in una forma adattabile al nuovo utilizzo;
 - qual è il costo dell'acquisizione dell'informazione: se la risposta al problema vale il costo dell'acquisizione dell'informazione; se il sistema informativo creato o adattato può servire nel tempo e anche per altri scopi;
 - chi è interessato alla valutazione: se l'interesse alla valutazione è principalmente dell'organizzazione interna, dell'autorità politica, della comunità locale o di altri soggetti ancora; se questi interessi sono irrimediabilmente egoistici e divergenti o possono essere resi proficuamente compatibili e controllabili nell'elaborazione del sistema valutativo.
- a livello di revisione⁶²:
 - cosa è cambiato: se il fenomeno su cui si voleva intervenire è cambiato, quanto, come e soprattutto perché;

⁶⁰ W. G. Skogan, *Public policy and public evaluation of criminal justice system performance*, in J. S. Gardiner, M. A. Mulkey, a cura di, *Crime and Criminal Justice – Issues in Public Policy Analysis*, D. C. Heath, Lexington Ma., 1975, p. 50.

⁶¹ Cfr. D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, cit., pp. 100-108.

⁶² Cfr. R. Fasol, R. Selmini, *La valutazione dei programmi di prevenzione*, cit., pp. 246-249.

- quali sono state le cause dei risultati: quanti e quali dei risultati misurati sono addebitabili all'iniziativa realizzata, e nel caso di programmi con più misure quale in particolare ha prodotto tali cambiamenti;
- quanto sono durati gli effetti: quali sono la durata ottimale, quella stimata e quella misurata delle conseguenze dell'intervento nel tempo;
- se l'iniziativa è trasferibile: quali sono le circostanze e i costi in cui l'intervento è ripetibile o generalizzabile.

4. *Orientamento dei modelli poliziali riformistici*

Sino a questo punto dell'analisi della valutazione di polizia, i valori e i fattori sono stati considerati come delle topiche settoriali generali, in qualche modo astratte dagli specifici approcci poliziali che sono adottati. Al contrario, da qui la prospettiva dei principi e degli indicatori diventa una chiave di accesso alla fondazione e alla conoscenza dei singoli modelli riformistici che si sono succeduti nel tempo.

4.1. *Principi nella costruzione dei modelli*

Nella costruzione della polizia elaborata concettualmente sotto forma di paradigma di cambiamento, all'efficacia sono indirizzate, in modo concreto, tutte e sole le strategie più recenti della polizia di comunità, dei problemi, dell'ordine e di prossimità.

La nota differenziante sta nel fatto che mentre la polizia dei problemi non contiene nella sua costruzione concettuale la precisazione degli obiettivi che possono essere perseguiti, la polizia di comunità, dell'ordine e di prossimità indicano in modo relativamente esplicito i problemi da affrontare e le soluzioni da implementare. In via esemplificativa, per la prima e per l'ultima si tratta dei problemi generali della comunità e della soluzione del poliziotto e dei servizi di quartiere, mentre per la seconda il problema della popolazione indesiderata sulla strada e la soluzione di modalità aggressive di repressione.

Dal punto di vista dell'efficacia, quindi, la polizia dei problemi risulta un modello neutro e incompleto, invece la polizia di comunità, dell'ordine e di prossimità appaiono strategie che assumono in modo pieno questo scopo.

All'efficienza sono ispirati, sul piano strategico, tutti i modelli, sia la polizia professionale che le successive riforme poliziali.

La prima annotazione riguarda il ruolo primario o secondario assunto da tale principio all'interno del modello. Infatti, la polizia professionale è prioritariamente fondata sullo sviluppo dell'efficienza, lungo il percorso di razionalizzazione sociale dalla modernità alla contemporaneità. Le altre riforme, invece, hanno soltanto indirettamente abbracciato l'efficienza come parametro di validazione della strategia poliziale contemporanea.

La seconda considerazione concerne la dimensione statica o incrementale delle risorse richieste per la realizzazione della strategia. Soltanto per la polizia professionale e, in parte, la polizia dei problemi, invero, è possibile perseguire l'efficienza delle organizzazioni poliziali anche in presenza di stagnazione o di recessione negli investimenti. Al contrario, per la polizia dell'ordine, e anche per quella di comunità e di prossimità, l'assicurazione dell'efficienza delle agenzie poliziali è possibile solo con l'espansione delle risorse disponibili, perché le relative strategie e tattiche prevedono la necessità dell'impiego di strutture, personale e strumentazioni supplementari rispetto a quelle esistenti.

Secondo l'approccio dell'efficienza, perciò, la polizia professionale è una strategia pienamente coerente, la polizia dei problemi almeno relativamente, mentre la polizia di comunità, dell'ordine e di prossimità sono modelli che risultano da subito assai problematici o nel tempo addirittura contrari rispetto a tale principio.

All'eguaglianza sono sensibili, in forma simbolica, solo le riforme della polizia professionale e della polizia dei problemi.

Il rilievo principale è che la polizia professionale appartiene pienamente al progetto moderno di regolazione istituzionale e normativa della società, e attribuisce sostanzialmente alla polizia la posizione di istituzione autonoma dalla società ma dipendente dal governo, mentre la polizia dei problemi muove dalla considerazione di tutti gli interessi e tutte le componenti della società, ma siccome non indi-

vidua concretamente i soggetti e i processi per operare le scelte politiche sulle strategie e sulle tattiche poliziali finisce per attribuire tale ruolo alla polizia stessa.

Nella prospettiva dell'eguaglianza, pertanto, la polizia professionale è un modello che concepisce questo valore all'interno di un orientamento istituzionale, laddove la polizia dei problemi è una strategia che funziona in termini autoreferenziali.

4.2. Indicatori nella diffusione delle riforme

Nella rappresentazione della polizia veicolata quotidianamente all'opinione pubblica col contributo dei media⁶⁵, la polizia professionale è misurata, di regola, solo dai crimini denunciati, dai responsabili individuati e dagli arresti e dai sequestri effettuati. Sia a livello teorico che sul piano concreto, la griglia valutativa della polizia professionale si connota, di conseguenza, per la netta predominanza di indicatori di natura meramente presuntiva e di provenienza tipicamente poliziale, dalla scarsa capacità di esprimere delle correlazioni significative tra gli eventi monitorati e la sicurezza della società. Come ricorda James Q. Wilson, non esistono misure reali di un successo generale dell'attività della polizia, perché soprattutto quelle indirette o di processo utilizzate tradizionalmente possono essere irrilevanti dai livelli del crimine o dell'ordine:

There are no "real" measures of overall success; what is measurable about the level of public order, safety, and amenity

⁶⁵ V., di fonte istituzionale, S. Chermak, A. Weiss, in *Identifying Strategies to Market Police in the News*, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 2002, e in *Marketing Community Policing in the News: A Missed Opportunity?*, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 2003. In letteratura scientifica, v. invece, tra tanti contributi, R. V. Ericson, a cura di, *Crime and the Media*, Dartmouth, Aldershot, 1995; D. D. Perlmutter, *Policing the Media – Street Cops and Public Perceptions of Law Enforcement*, Sage, Thousand Oaks, 2000; J. J. M. Van Den Bulck, *Fictional cops – Who are they, and what are they teaching us?*, in H. Giles, a cura di, *Law Enforcement, Communication and Community*, John Benjamins, Philadelphia, 2002; F. Leishman, P. Mason, a cura di, *Policing and the Media*, Willan, Devon, 2003.

in a given large city can only partially, if at all, be affected by police behavior. (For example, if the murder or robbery rates go up, one cannot assume that this is the fault of the police; if they go down, one should not necessarily allow the police to take credit for it.) Proxy measures almost always turn out to be process measures – response time, arrest rates, or clearance rates – that may or may not have any relationship to crime rates or levels of public order⁶⁴.

Sempre nell'immagine della polizia diffusa abitualmente, la polizia di comunità e di prossimità vengono misurate, in particolare, con i contatti e le percezioni dei cittadini sulla polizia e la sicurezza. La polizia dei problemi e dell'ordine, invece, vengono verificate piuttosto rispetto alla distribuzione e alla risoluzione dei problemi. Cionondimeno, questi recenti parametri non si sostituiscono, ma si sommano a quelli tradizionali, che continuano ad essere fondamentali anche per le altre strategie riformistiche⁶⁵, soprattutto nella costruzione della polizia dell'ordine e di prossimità. Secondo l'indicazione di Darrel W. Stephens, non importa tanto scambiare precedenti misure con delle nuove, bensì puntare piuttosto su quelle dirette o di risultato e utilizzare comunque le altre solo laddove valide, accantonando invece quelle che risultino dispendiose rispetto alla loro reale utilità:

The issue of measuring effectiveness is not entirely one of discarding the old and replacing it with new measures. It is one of putting the traditional measures in perspective (using them when appropriate) and placing greater emphasis on outcomes than process or "proxy measures". Some measures, traditional and new, may not be worth the investment required to collect and maintain information⁶⁶.

⁶⁴ J. Q. Wilson, *The Problem of Defining Agency Success*, in J. J. Dilulio, diretto da, *Performance Measures for the Criminal Justice System*, Princeton University Study Group – Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, Washington D.C., 1993, p. 159.

⁶⁵ Cfr., per la prima ricerca a livello nazionale nella realtà statunitense sulla valutazione degli operatori nell'era della polizia di comunità, D. Lilley, S. Hinduja, *Officer evaluation in the community policing context*, cit., pp. 27-35.

⁶⁶ D. W. Stephens, *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, cit., p. 121.

4.3. *Valori e indici come fattori della politica poliziale*

L'analisi delle priorità nei principi e negli indicatori di polizia fornisce una chiave di lettura fondamentale sull'evoluzione della politica di riforma poliziale.

Con la diffusione della polizia professionale, il dispositivo poliziale appare governata principalmente dall'efficienza e dall'eguaglianza. La strategia del professionalismo si rapporta alla società essenzialmente sul piano della razionalità e dell'economia di spesa, da una parte, e della correttezza e dell'equità di trattamento, dall'altra parte.

Soltanto con l'evoluzione della polizia di comunità e delle altre recenti riforme della tradizione professionale, l'apparato poliziale sembra votato primariamente all'effettività. Infatti, il passaggio dal professionalismo al comunitarismo poliziale ha significato, dal punto di vista strategico, la stagione della misurazione dell'attività di polizia secondo la prospettiva soggettiva, in particolare con l'utilizzazione di indicatori diretti soggettivi, come la paura del crimine, la fiducia nella polizia, l'impegno sulla sicurezza e così via. Le ragioni fondamentali sono molteplici ed eterogenee. Tra le principali vanno considerate: l'influenza della teoria criminologica delle finestre rotte, di impostazione psicosociale; la scoperta, anche da parte della polizia, che le misure dirette, pur se soggettive, sono le più persuasive nei confronti dei profani delle questioni poliziali; la maggiore manipolabilità delle impressioni soggettive, rispetto alle misure oggettive; la facilità di raccogliere le informazioni necessarie, nel caso del funzionamento degli indicatori diretti soggettivi; infine la strumentalità di sostituire, con l'approccio soggettivo, dei sentimenti alle azioni, così da evitare alla polizia la necessità di responsabilizzarsi apertamente alla società per i fini reali e le forme concrete della politica poliziale⁶⁷.

La recente preferenza per gli indicatori soggettivi, che accompagna lo sviluppo dei modelli riformistici poliziali successivi al professionalismo, senza che l'orientamento agli indicatori indiretti di quest'ultimo sia affatto abbandonato, esprime in concreto la torsione dell'efficacia verso quegli obiettivi più indiretti e influenzabili, la marginalizzazione dell'efficienza dietro le richieste di maggiori ri-

⁶⁷ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., pp. 94-96, 98-101.

sorse e, soprattutto, l'esclusione dell'eguaglianza come priorità tra i valori guida della polizia.

All'interno delle singole strategie successive al professionalismo, è interessante osservare, anzitutto, come per la polizia di comunità e dei problemi esisteva negli anni '80 una sensibile differenza tra il contesto britannico e quello statunitense. Nell'area britannica l'accento di tali strategie era più sui valori dell'efficienza dell'organizzazione esistente, sugli indicatori indiretti del suo funzionamento e sui programmi integrativi di prevenzione comunitaria del crimine. Nell'ambito statunitense, invece, il rilievo era più sul principio dell'efficacia delle azioni implementate o implementabili, sugli indici diretti dei loro risultati e sui programmi innovativi di soluzione dei problemi.

Questa differenza viene sublimata, invece, con la strategia della polizia dell'ordine, in qualunque realtà sia stata sperimentata negli anni '90. L'aggressività a livello operativo è stato il comune catalizzatore delle istanze di effettività verso la restaurazione securitaria e la ricostruzione morale, che sono state tradotte nel trattamento parziale e disinvolto di taluni indicatori diretti e indiretti, oggettivi e soggettivi, in particolare i tassi di delittuosità e di arresto, le percezioni di paura e di protezione. Inoltre, questa strategia ha sminuito o ignorato molti parametri di efficienza, come il contenimento delle spese e l'incentivazione del lavoro multiagenziale, e soprattutto di eguaglianza, quali il controllo esterno sulla discrezionalità e il rispetto interno della disciplina.

Nella polizia di prossimità, infine, avviene una sintesi originale di vecchio e nuovo, che accomuna le esperienze eurocontinentali di questo decennio senza particolari diversità. L'eguaglianza e gli indici alla stessa dedicati sono assolutamente inesistenti. L'efficienza è dimostrata con isolati indicatori relativi soprattutto alla razionalizzazione gestionale, come il tasso di informatizzazione o l'esternalizzazione di servizi, fondati comunque sull'incremento del finanziamento complessivo al comparto della sicurezza per coprire l'assenza di riduzione dell'organico della polizia. L'efficacia è avvalorata con un massiccio ricorso agli indici indiretti e a quelli soggettivi, quali tra i primi il tradizionale numero degli arresti effettuati o l'innovativo numero dei contatti avuti con i commercianti e i cittadini, tra i secondi il classico livello della fiducia nella polizia o la nuova entità delle

rivendicazioni di servizi di polizia, che dicono qualcosa di ciò che la polizia ha fatto ma nulla di quel che ha determinato o cambiato nella qualità di vita della collettività.

Da questa sintetica ricostruzione emerge con particolare evidenza che la scelta e l'utilizzazione di differenti principi e indicatori di valutazione dell'attività di polizia non rappresenta un'operazione tecnica o specialistica, ma una questione politica e sociale, poiché si tratta di operazioni che decidono del significato e del controllo della politica poliziale da parte della società.

Nella prospettiva di David H. Bayley, non bisogna mai dimenticare che la polizia come istituzione è stata creata per il bene della società, non per il proprio interesse, quindi occorre utilizzare tutte le tipologie di misure possibili, soprattutto quelle dirette e oggettive, che stimolano l'assunzione di rischi gestionali e la ricerca di innovazioni strategiche, in modo da garantire l'efficacia, l'efficienza e l'eguaglianza dell'azione di polizia, per una difesa della collettività che sia reale e concreta, non fondata solo sulle impressioni e sulle esternazioni, perché un pubblico molto soddisfatto non è necessariamente anche ben protetto:

If the public's interest is to be served, then both sets of performance measures must be used. In order to achieve effectiveness, efficiency, and rectitude, the police cannot be allowed to substitute the more convenient indirect measures for direct measures. The utilization of direct performance indicators encourages managerial risk taking and the search for strategic innovations. Indirect measures shift attention from community problems to organizational activity. It must never be forgotten that the institution of the police was created, like all public agencies, for the community's sake rather than for its own. [...]

The public should also be distrustful of an over-reliance on soft measures. The benefits of policing are not only in people's minds, even if people's impressions and evaluations can influence safety and the quality of life. The image of the police in the public mind is important to the success police have in providing security, but a satisfied public is not necessarily a well-protected public – any more than a dissatisfied public is necessarily poorly protected⁶⁸.

⁶⁸ D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., p. 100.

Secondo l'auspicio di Anne K. Bottomley e Clive A. Coleman, la discussione pubblica dovrebbe spostarsi dalla considerazione delle limitate e imprecise misure della decantata effettività, all'esame delle più ampie e complesse questioni degli obiettivi del poliziere e delle aspettative della collettività, in modo tale da consentire, con il lavoro comune e la responsabilità condivisa sulla sicurezza, una reale assunzione dei problemi di devianza e di disordine nella società:

The focus of the public debate about crime and the police should be switched from limited and relatively imprecise measures of alleged 'effectiveness', to an examination of the broader issue of the objectives of policing and public expectations. [...] Working with the public in this way, as a prime objective in its own right, might pave the way for a new conception of shared responsibility for law and order, not measured by highly dubious crime statistics but in terms of a realistic assessment of the nature of the crime, order and dispute settlement in society⁶⁹.

Allo stato attuale delle indagini teoriche ed empiriche disponibili, la strategia del professionalismo poliziale ha provato che il perseguimento dell'efficienza e dell'eguaglianza senza l'efficacia è possibile ma insoddisfacente, mentre le successive strategie del riformismo poliziale non hanno dimostrato la possibilità che il perseguimento dell'efficacia soddisfi anche l'efficienza e soprattutto l'eguaglianza⁷⁰. A conti fatti, nessun modello riformistico sino ad oggi elaborato e sperimentato ha realmente incontrato le istanze individuali e collettive, simboliche ed effettive, di cambiamento della costruzione della sicurezza nella società democratica. Con ogni evidenza, ciascuna strategia è variamente servita invece a rafforzare le esigenze retoriche di rilegittimazione della polizia o le aspettative egemoniche di riaffermazione nel governo della società.

⁶⁹ A. K. Bottomley, C. A. Coleman, *Police effectiveness and the public: the limitations of official crime rates*, cit., p. 94.

⁷⁰ Così J. E. Eck, D. P. Rosenbaum, J. E. Eck, D. P. Rosenbaum, *The New Police Order – Effectiveness, Equity, and Efficiency in Community Policing*, cit., pp. 17-20.

CAPITOLO II

LA PROSSIMA POLIZIA PER UNA SOCIETÀ APERTA

1. *Riferimenti culturali dietro le riforme poliziali*

L'interrogativo speculativo con cui si può esprimere il tema tanto stimolante quanto negletto della relazione tra concezioni criminologiche e strategie poliziali è così serio da imbarazzare sin dalla semplice formulazione: è possibile un modello di controllo o addirittura di prevenzione del crimine e degli altri problemi di sicurezza senza un paradigma di spiegazione dell'origine e della manifestazione di tali fenomeni?

Certamente, la costruzione della politica poliziale è avvenuta, sino ad oggi, senza un'effettiva esplicitazione delle basi criminologiche e culturali. Ciononostante, lo sviluppo del riformismo poliziale ha adottato, in special modo, alcune precise pratiche e narrative¹. Sul punto è molto eloquente Mark Clark, secondo cui l'assenza di un fondamento filosofico che vada oltre l'ideologia politica porta il

¹ Cfr. soprattutto M. S. Scott, *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, Office of Community Oriented Policing Services, Department of Justice, Washington D. C., 2000, pp. 19-24, 97-107. Cfr. pure A. A. Braga, *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*, Criminal Justice Press, Monsey, New York, 2002, pp. 33-36; H. Goldstein, *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, in *Crime Prevention Studies*, 2003, vol. 15, pp. 22, 31, 45 s., nt. 2. V. infine G. Saville, *Using Urban Design to Help Eradicate Crime Places*, in C. Solé Brito, T. Allan, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, vol. 2, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1999; N. Tilley, *The Relationship between Crime Prevention and Problem-Oriented Policing*, in Corina Solé Brito, Tracy Allan, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, vol. 2, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1999.

dispositivo poliziale a seguire il credo politico dominante, che nella società contemporanea significa una polizia egemonizzata da un conservatorismo autoritario:

The absence of any philosophical position in policing that transcends political ideologies may create loyalties to a dominant political value by default. [...] Extensive research has found that policing is dominated by authoritarian conservative attitudes that are consistent with the dominance of conservative political forces [...]².

Infatti, con riguardo ai moduli poliziali l'attenzione è andata in modo particolare alle tattiche dell'analisi criminale (crime analysis)³, della mappatura criminale (crime mapping)⁴, della statistica applicata (compstat)⁵ e dell'operatività focalizzata (hot spots

² M. Clark, *The importance of a new philosophy to the post modern policing environment*, in *Policing*, 2005, vol. 28, n. 4, p. 646.

³ V. O. W. Wilson, *Police Administration*, II ed., McGraw Hill, New York, 1963; M. Reuland Miller, a cura di, *Information Management and Crime Analysis – Practitioner's Recipes for Success*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1997; N. Cope, *Crime analysis: principles and practice*, in T. Newburn, a cura di, *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Cullompton, 2003.

⁴ V. K. Harris, *Geographic Factors in Policing*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1990; C. R. Block, M. Dabdoub, S. Fregly, a cura di, *Crime Analysis Through Computer Mapping*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1995; J. R. Greene, *The Importance of Place in the Control of Crime*, in T. O'Connor Shelley, A. C. Grant, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1998; N. La Vigne, J. Wartell, a cura di, *Crime-Mapping Case Studies – Successes in the Field*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1998; D. Weisburd, T. McEwen, a cura di, *Crime Mapping and Crime Prevention, Crime Prevention Studies*, vol. 15, Criminal Justice Press, Monsey N. Y., 1998; N. La Vigne, *Crime Mapping for Problem-Solving*, in C. Solé Brito, T. Allan, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, vol. 2, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1999; N. La Vigne, J. Wartell, *Crime-Mapping Case Studies – Successes in the Field*, vol. 2, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 2000.

⁵ V. E. B. Silverman, con *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, Northeastern University Press, Boston, 1999, e con *Compstat's innovation*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; W. F. Walsh, *Compstat: an analysis of an emerging police managerial paradigm*, in *Policing*, 2001, vol. 24, n. 3; D. Weisburd, S. D. Mastrofski, A. M. McNally, R. Greenspan, *COMPSTAT and Organizational Change – Findings from a National Survey*, The Police Foundation,

policing)⁶. L'analisi criminale si riferisce all'attività con cui, dalla formazione della polizia moderna, e soprattutto dalla sua prima versione riformata col professionalismo poliziale, i corpi di polizia raccolgono e analizzano dati relativi alla criminalità per ragioni diverse, dall'identificazione dei responsabili di specifici fatti all'individuazione delle tendenze geografiche e temporali degli illeciti, e comunque per dare conto dei reati commessi all'interno della società e delle risposte attivate da parte della polizia. La mappatura criminale, sul presupposto empirico via via acquisito con le esperienze e gli studi che i crimini denunciati non sono uniformemente distribuiti sul territorio ma risultano variamente concentrati in determinate aree, si connota come la modalità strumentale della loro rappresentazione spaziale e temporale, oggi non più solo cartacea e statica ma ormai soprattutto elettronica e dinamica, al fine di migliorare la comprensione dei fenomeni e l'utilizzazione delle risorse. La statistica applicata consiste, come evoluzione delle precedenti metodiche poliziali, nel metodo di analisi del crimine e di gestione del personale mediante il quale le informazioni in possesso della polizia vengono elaborate su un sistema computerizzato, in grado di venire interrogato e di offrire raffigurazioni sull'andamento degli illeciti commessi e delle

Washington D. C., 2001; P. McDonald, *Managing Police Operations – Implementing the NYPD Crime Control Model Using COMPSTAT*, Wadsworth, Belmont Ca., 2002; M. H. Moore, A. A. Braga, *Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny*, in *Policing*, 2005, vol. 26, n. 3; D. Weisburd, S. D. Mastrofski, A. M. McNally, R. Greenspan, J. J. Willis, *Reforming to Preserve – COMPSTAT and Strategic Problem Solving in American Policing*, in *Criminology and Public Policy*, 2003, n. 2; R. R. E. Kania, *A Brief History of a Venerable Paradigm in Policing*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n. 1; J. S. Magers, *Compstat – A New Paradigm for Policing or a Repudiation of Community Policing?*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n. 1; W. F. Walsh, G. F. Vito, *The Meaning of Compstat – Analysis and Response*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n. 1; J. J. Willis, S. D. Mastrofski, D. Weisburd, *Making Sense of COMPSTAT: A Theory-Based Analysis of Organizational Change in Three Police Departments*, in *Law and Society Review*, 2007, vol. 41, n. 1.

⁶ V. J. E. Eck, *Preventing crime at places*, in L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, D. Layton MacKenzie, a cura di, *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge, London e New York, 2002; D. Weisburd, A. A. Braga, *Hot spots policing as a model for police innovation*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

attività poliziali nello spazio e nel tempo. L'operatività focalizzata, intesa come l'attività mirata di natura supplementare rispetto a quella ordinaria di tipo generalizzato, rappresenta la traduzione concreta delle tecniche appena illustrate, con cui la polizia orienta l'attenzione e le risorse sui luoghi e sui periodi in cui si manifesta un particolare volume di richieste di servizi di polizia. Queste tecniche poliziali sono tutte variamente legate alla dimensione spaziale dei fenomeni criminali e delle attività poliziali, e sebbene siano state assunte soprattutto dalle strategie della polizia dei problemi e dell'ordine, hanno interessato comunque anche la polizia di comunità e di prossimità, in cui la tecnologia è stata ritenuta utile in particolare nella raccolta di informazioni da parte degli operatori a contatto con i cittadini.

Per quanto concerne i programmi preventivi, poi, sono emersi con speciale rilievo i movimenti della criminologia urbana (environmental criminology, crime prevention through environmental design, defensible space concept)⁷ e della prevenzione situazionale (situational crime prevention)⁸. Il fondamento comune consiste nella focalizzazione del trattamento dei problemi non più sulla deterrenza orientata a modificare l'attitudine della collettività (e sulla riabilitazione finalizzata a incidere sul recupero dei reati), bensì piuttosto sui diversi metodi di intervento in specifici contesti di spazio e di tempo, per rendere impossibile le azioni problematiche ovvero per aumentare il rischio o ridurre il profitto dei soggetti responsabili. Si tratta

⁷ V. J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York, 1961; R. C. Jeffery, *Crime Prevention Through Environmental Design*, Sage, Beverly Hills, 1971; O. Newman, *Defensible Space – Crime Prevention Through Urban Design*, MacMillan, New York, 1972; F. Heinzelmann, *Crime Prevention and the Physical Environment*, in D. A. Lewis, a cura di, *Reactions To Crime*, Sage, Beverly Hills Ca., 1981.

⁸ V. R. V. Clarke, con *Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 4, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1983, con *Situational Crime Prevention*, in M. Tonry, D. P. Farrington, a cura di, *Building a Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention*, *Crime and Justice*, vol. 19, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1995, e con *Situational Crime Prevention – Successful Case Studies*, II ed., Harrow and Heston, Guilderland N. Y., 1997; M. Felson, *Crime and Everyday Life*, Pine Forge Press, Thousand Oaks Ca., 1994; M. Felson, R. V. Clarke, *Opportunity Makes the Thief – Practical Theory for Crime Prevention*, Police Research Series Paper 98, Policing and Crime Reduction Unit, Home Office, London, 1998.

di concezioni e pratiche, su tutte la sorveglianza remota nei centri urbani e le misure securitarie nei complessi residenziali, dalle grandi affinità con tutti i modelli riformistici, che nella polizia dei problemi e dell'ordine prendono un più spiccato significato interventista ed efficientista, mentre per la polizia di comunità e soprattutto di prosimità si orientano alla rassicurazione e al coinvolgimento della popolazione, sullo scenario di una prevenzione orientata all'azione nei luoghi problematici e al calcolo attuariale dei rischi.

Sul piano delle teorie criminologiche, infine, l'interesse si è rivolto sopra tutte alle dottrine dell'attività abituale (*routine activity theory*)⁹, della scelta razionale (*rational choice theory*)¹⁰ e delle finestre rotte (*broken windows theory*)¹¹. La teoria dell'attività abituale afferma, notoriamente, che i crimini predatori necessitano della convergenza nel tempo e nello spazio di un offensore potenziale, di un obiettivo opportuno e dell'assenza di un controllore adeguato per il crimine. Per la teoria della scelta razionale, invece, gli offensori commettono un crimine in ragione di una scelta razionale, anche se le loro informazioni sono imperfette o i loro calcoli sono errati. La teoria delle finestre rotte sostiene, infine, che i fenomeni di inciviltà e i segni di incuria nei quartieri sono direttamente connessi ai crimini più gravi e alle forme più invasive di disordine fisico e sociale nelle comunità, dove scompaiono il controllo sociale informale e l'ordine pubblico tradizionale. Le prime due teoriche appena accennate costituiscono in modo evidente le basi concettuali delle strategie di prevenzione criminale di tipo ambientale sopra tratteggiate, mentre la teoria delle finestre rotte rappresenta ancora più direttamente la matrice in vario modo comune a tutti i modelli di riforma della po-

⁹ V. L. E. Cohen, M. Felson, *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, in *American Sociological Review*, 1979, vol. 44, n. 4; R. V. Clarke, M. Felson, a cura di, *Routine Activity and Rational Choice*, Transaction Press, New Brunswick N. J., 1993.

¹⁰ V. D. B. Cornish, R. V. Clarke, a cura di, *The Reasoning Criminal – Rational Choice Perspectives on Offending*, Springer-Verlag, New York, 1986; D. B. Cornish, R. V. Clarke, *Understanding Crime Displacement: An Application of Rational Choice Theory*, in *Criminology*, 1987, vol. 25, n. 4.

¹¹ V. J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, in *Atlantic Monthly*, 1982, vol. 127, n. 3; G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, Touchstone Book, Simon & Schuster, New York, 1996.

lizia, sia per i fautori dell'importazione di tale teoria dal campo della psicologia sociale a quello della criminologia applicata¹², sia per i promotori delle diverse strategie riformistiche affermatesi sul terreno poliziale¹³.

In difesa del riformismo poliziale, la posizione più comune nella cultura degli addetti ai lavori, anche se assai meno frequente nella riflessione scientifica¹⁴, sostiene che tali movimenti teorici affondano le radici nella scienza criminologica ed esprimono l'interesse intellettuale al modo di controllare i criminali e di ridurre i crimini, mentre le strategie poliziali si fondano sulla scienza politica e della pubblica amministrazione e si interessano al modo di rendere la polizia più effettiva nello svolgere le proprie funzioni, anziché alla soluzione delle cause della criminalità. La principale conseguenza di questo approccio è di contestare la critica mossa da più parti a proposito della mancanza di una teoria criminologica per la fondazione del riformismo poliziale. La presunzione che una strategia per migliorare la polizia si riferisca a una determinata teoria per spiegare e affrontare il crimine è considerata un obiettivo troppo ambizioso, al quale nessun riformismo poliziale avrebbe mai aspirato. Qualunque proposta di miglioramento della qualità della polizia dovrebbe occuparsi, piuttosto, dell'insieme dei compiti e delle responsabilità di polizia, non solo del controllo del crimine. Le riforme poliziali andrebbero ben intese come delle strategie per l'organizzazione e dell'azione della polizia, che la pongano nelle migliori condizioni per co-

¹² Cfr., per la polizia di comunità, J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, cit., p. 29; per la polizia dei problemi J. Q. Wilson, G. L. Kelling, *Making Neighborhoods Safe*, in *Atlantic Monthly*, 1989, vol. 134, n. 2, p. 48; e per la polizia dell'ordine G. L. Kelling, C. M. Coles, *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, cit., p. 257.

¹³ Cfr., per tutti, R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, Anderson, Cincinnati Oh., 1990, pp. 153-159, per la polizia di comunità; H. Goldstein, *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill, New York, 1990, pp. 23, 124-126, 177, per la polizia dei problemi; W. J. Bratton, *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998, pp. 31, 41, per la polizia dell'ordine.

¹⁴ Cfr., come eccezione, M. S. Scott, *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, cit., pp. 22, 102 s.

noscere e trattare il crimine, il disordine e l'insicurezza. Ai diversi modelli riformistici non servirebbe dichiarare, pertanto, un'esplicita preferenza per un sapere o un programma criminologico, ma potrebbero lasciare aperta la comprensione dei vari approcci criminologici e soprattutto la loro sperimentazione, per determinare quali funzionano meglio in tempi e contesti diversi. In questo modo è ammesso che allo stato il riformismo poliziale accredita o predilige le elaborazioni criminologiche "oggettivistiche" o "fenomenologiche" prima esaminate, ma viene precisato che l'eventuale dimostrazione dell'erroneità o del fallimento di tali concezioni criminologiche non inficia comunque la validità della strategia poliziale.

Nella cultura del controllo sociale della società tardo moderna, la fondazione poliziale appena descritta, con la sua grande flessibilità e fluidità in merito al posizionamento etico e politico di fronte al dilemma criminologico tra la responsabilizzazione e il controllo¹⁵, asseconda e alimenta, di conseguenza: sia la "criminologia del sé" (criminology of the self), in cui il criminale o il deviante è un individuo razionale e opportunistico, che come ogni attore economico va dissuaso dalla sua intenzione pericolosa, con un complesso di procedure selettive e di misure tecnologiche, pervasive e simboliche, il cui monopolio non è più affidato alle politiche di legge e ordine della polizia pubblica, ma alle pratiche di mercato secondo la legge del più forte; sia la "criminologia dell'altro" (criminology of the other), in cui il reo o il pericoloso è una figura estranea o diversa, che come ogni entità sconosciuta o anomala va neutralizzata fisicamente e socialmente nella propria minaccia alla comunità, mediante le logiche e gli strumenti di stigmatizzazione e di degradazione, la cui egemonia è riconosciuta alle politiche di intolleranza e di coercizione del sistema poliziale e punitivo¹⁶.

¹⁵ Cfr. J. Törrönen, *Zero Tolerance, the Media, and a Local Community*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2004, vol. 5, n. 1, specie p. 45.

¹⁶ Cfr. D. Garland, *The Culture of Control – Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press, Oxford, 2001 [ed. it. *La cultura del controllo – Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, trad. A. Ceretti e F. Gibellini, Il Saggiatore, Roma, 2004], con l'elaborazione della "criminologia del sé" come "strategia della responsabilizzazione" (responsabilization strategy) e della "criminologia dell'altro" quale "strategia del controllo" (control strategy). Cfr. an-

Come nel dialogo disincantato creato dalla scrittrice catalana Alicia Giménez Bartlett, una politica poliziale costruita per la sicurezza e la convivenza senza tenere conto dell'origine del crimine e dell'inciviltà, ovvero non facendosi carico nemmeno della riduzione della sofferenza e del disagio che originano dalla dominazione e dall'esclusione, porta all'intrinseca sterilità della funzione poliziale:

- ¿Qué piensa usted?
- Los psiquiatras no pensamos, inspectora, somos una pared en blanco sobre la que rebotan los males ajenos.
- No sé si lo entiendo bien.
- Da igual, usted debe de ser algo parecido, ¿no? Un policía no analiza la raíz del delito, se limita a trabajar con él.
- Yo tengo mis ideas.
- No sirven para gran cosa, créame. Usted puede esclarecer cien homicidios, pero volverán a producirse otros cien. Yo puedo tratar a cien marginados, pero continuarán en su marginación. Tenemos una labor estéril.
- No resulta muy esperanzador.
- No lo es. Claro que yo siempre puedo paliar el sufrimiento, mientras que usted...¹⁷.

2. Società in mutamento verso la polizia del terrore (terror/terrorist-oriented policing)

Le strategie riformistiche della polizia contemporanea rappresentano in vario modo delle iniziative di reazione e di rilegittimazione dell'istituzione poliziale, in conseguenza di mutamenti epocali che sono intervenuti sino alla tarda modernità nella società occidentale¹⁸. La polizia professionale ha reagito con l'autonomia istituzio-

che J. Young, *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, Sage, London, 1999, soprattutto pp. 116 s., per la descrizione della "criminologia dell'altro" come di una "criminologia della guerra".

¹⁷ A. Giménez Bartlett, *Un barco cargado de arroz*, Planeta, Barcelona, 2004, pp. 31 s. [ed. it. *Un bastimento carico di riso*, trad. M. Nicola, La memoria 611, Sellerio, Palermo, 2004, p. 39].

¹⁸ Per uno sguardo generale sull'evoluzione della topica securitaria e del dispositivo poliziale nella società contemporanea v. F. Carrer, *La polizia nel terzo millennio – Potenzialità, limiti e modalità d'impiego*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

nale e la modernizzazione organizzativa, al controllo invadente da parte della politica e al crescente pluralismo all'interno della società, già presenti nell'ultima fase dello stato liberale. La polizia di comunità ha puntato sul rapporto con la popolazione e sulla promozione di interventi proattivi e multiagenziali, per le forti distanze e discriminazioni nei confronti dei gruppi deboli e delle minoranze etniche, denunciate durante il pieno dispiegarsi dello stato sociale. La polizia dei problemi ha spinto verso l'analisi sistematica dei fenomeni e l'implementazione di soluzioni alternative, contro la progressiva disattenzione nei confronti dell'effettività della risposta pubblica alle domande sociali, esaltata dalla crisi di risorse e di legittimazione dello stato interventista. La polizia dell'ordine ha aggredito, con l'incremento delle risorse alla sicurezza e la durezza degli interventi sulla strada, la significativa diffusione del crimine e del degrado urbani, collegata dalla lettura conservatrice alla decriminalizzazione e alla deistituzionalizzazione attuate dalle politiche inclusive e garantiste dello stato assistenziale. La polizia di prossimità è ricorsa alla presenza rassicurante sul territorio e alla raccolta di informazioni dalla popolazione, in conseguenza della paura da vittimizzazione predatoria e della conflittualità da convivenza urbana, alimentate dalle precarietà e dalle incertezze comparse all'esaurirsi della sicurezza dello stato sociale.

Le riforme più recenti possono essere lette come degli estremi contingenti di un processo oscillatorio continuo tra la "testa" e i "piedi" del dispositivo di polizia e di sicurezza¹⁹, nonostante la forte connotazione verticistica che la specializzazione e l'autonomia della polizia professionale continuano a imprimere sulla cultura corporativa e sull'opinione pubblica.

La visibilità e il partenariato della polizia di comunità, e almeno in parte della polizia di prossimità, segnano infatti un orientamento in direzione dei "piedi" dell'organizzazione della sicurezza, in particolare ponendo l'attenzione sull'attività in strada degli operatori di base e sul lavoro in sinergia con la rete degli attori della comunità, alla ricerca della rassicurazione simbolica e del consenso istituzionale. Questa tendenza è stata assecondata pure da altre iniziative

¹⁹ Così J.-P. Brodeur, *Introduction*, in *Criminologie*, 2005, vol. 38, n. 2.

poliziali, più recenti e specifiche ma soprattutto meno note e innovative, come la “polizia degli attori sociali” (third-party policing)²⁰, che consiste nell’intervenire con strumenti civilistici, amministrativistici e penalistici per persuadere o coercire le persone e le organizzazioni non devianti, come i genitori, i proprietari e gli inquilini di immobili, le direzioni delle case popolari e dei centri commerciali, i pubblici esercenti, gli operatori della sanità, gli ispettori del lavoro e molti altri, ad assumere determinate responsabilità nella prevenzione del crimine o nella riduzione del degrado; e la “polizia degli attori devianti” (pulling levers policing)²¹, che si fonda sull’affrontare in modo aperto e diretto i gruppi criminali dalla particolare violenza e i contesti urbani con forte degrado, usando l’esperienza sulla strada degli operatori di pattuglia, conoscendo gli ambienti e ascoltando le motivazioni dei responsabili della devianza, elaborando delle strategie innovative concertate con gli attori della comunità, per restituire la voce alla popolazione non deviante e riaffermare la deterrenza grazie al potere dell’autorità.

La razionalità e il protagonismo della polizia dei problemi e della polizia dell’ordine rappresentano, invece, un movimento a favore della “testa” del dispositivo della sicurezza, in quanto privilegiano l’impegno sulle metodiche di analisi e sulle tecnologie di intervento, attraverso il ruolo centrale nel governo dei problemi della popolazione affidato alla capacità gestionale dei responsabili della polizia. Questo indirizzo si è espresso anche in talune tattiche o metodiche poliziali, come la “polizia dei luoghi problematici” (hot spots policing)²², che come già accennato in precedenza consiste nel con-

²⁰ V. L. Mazerolle, J. Ransley, con *Third-party policing*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, e con *The case for third-party policing*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

²¹ V. D. M. Kennedy, con *Pulling levers: Getting deterrence right*, in *National Institute of Justice Journal*, 1998, n. 236, e con *Old wine in new bottles: policing and the lessons of pulling levers*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

²² V., su tutti, L. W. Sherman, con *Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 12, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1990, e con *Attacking Crime: Policing and Crime Control*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992;

centrare gli sforzi delle pattuglie e degli investigatori sugli specifici luoghi che risultano caratterizzati dalla maggiore presenza di fenomeni di criminalità e di disordine, con una stretta programmazione e supervisione degli interventi da parte dei superiori; e la più recente “polizia della tecnologia dell’informazione” (intelligence-led/information-led/technology-led/computer-assisted policing)²³, che si contraddistingue per orientare il lavoro di polizia alla massima applicazione delle tecnologie dell’informazione, tanto per l’acquisizione e l’elaborazione dei dati di conoscenza, quanto nella predisposizione e nella valutazione degli interventi sul campo, sotto la diretta gestione dei vertici del corpo.

Alla luce delle sperimentazioni e delle riflessioni che si sono succedute dalla prima apparizione, diventa interessante interrogarsi, allora, sul possibile futuro di queste strategie, alla prova delle nuove emergenze della società securitaria. In questa dinamica verticale tra presenza e competenza, tra tradizione e tecnologia all’interno dei corpi e delle comunità, è apparsa infatti la “polizia del terrore” (terror/terrorist-oriented policing)²⁴, suggestiva espressione con cui viene considerato il dispositivo poliziale nell’attuale processo di adattamento all’ultima crisi securitaria della società contemporanea, la guerra al terrore tra i confini domestici²⁵.

W. G. Skogan, con *Disorder and decline – Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Free Press, New York, 1990, e con *Impact of Policing on Social Disorder – Summary of Findings*, U. S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington D. C., 1992.

²³ V., tra tanti, S. Ackroyd, R. Harper, J. A. Hughes, D. Shapiro, K. Soothill, *New Technology and Practical Police Work – The Social Context of Technical Innovation*, Open University Press, Buckingham and Philadelphia Pa., 1992; P. K. Manning, *Information Technologies and the Police*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago, London, 1992; M. Maguire, *Policing by Risks and Targets: Some Dimensions and Implications of Intelligence-Led Crime Control*, in *Policing and Society*, 2000, vol. 9, n. 4; J. B. L. Chan, *Police and new technologies*, in T. Newburn, a cura di, *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Cullompton, 2003; H. O. Gundhus, ‘Catching’ and ‘Targeting’: Risk-Based Policing, *Local Culture and Gendered Practices*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2005, vol. 6, n. 2.

²⁴ Così R. G. Kerlikowske, *The end of community policing – Remembering the lessons learned*, in *FBI Bulletin*, 2004, n. 4.

²⁵ V. M. Matassa, T. Newburn, *Policing and terrorism*, in T. Newburn, a cura di, *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Cullompton, 2003; D. Monjardet,

Secondo la chiave di lettura dei riformismi nel movimento tra la “testa” e i “piedi” del dispositivo di sicurezza, questa transizione presenta delle contraddizioni che prospettano un corto circuito, tanto nel corpo poliziale come nell’organismo sociale²⁶.

La parte proattiva della guerra al terrore agita con gli organi poliziali all’interno dei confini domestici comporta, invero, la necessità di penetrare le comunità delle minoranze, in particolare quelle islamiche, e di coinvolgere gli attori delle altre comunità, in modo da raccogliere tutte le informazioni utili ad individuare gli appartenenti e a predisporre le misure contro le reti locali dell’eversione terroristica di matrice confessionale e internazionale²⁷. Dominique Monjardet e Jean-Paul Brodeur hanno definito l’informazione come la risorsa primaria e strategica tra le istituzioni di sicurezza, sottolineandone l’aleatorietà della circolazione all’interno di sistemi non comunicanti:

[...] Ce qui apparaît en première analyse problématique [...] ce n’est pas tant la répartition des responsabilités que la circulation aléatoire des informations. Ce point n’est certes pas marginal puisque, aussi bien, c’est l’information qui est la ressource première, stratégique, des instances de sécurité. C’est ainsi qu’un des effets les plus constants et les plus nets de toute crise d’envergure (et le 11 septembre ne fait pas exception) est de mettre en question les systèmes d’information (et plus sûrement de non-information) des agences, l’efficacité de chacun, leurs modalités de coopération²⁸.

J.-P. Brodeur, *Sécurité intérieure et sécurité extérieure – Recompositions et métamorphoses*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2003, n. 53; W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, National Research Council, Committee to Review Research on Police Policy and Practices, Committee on Law and Justice, Division on Behavioral and Social Sciences and Education, The National Academies Press, Washington D. C., 2004, pp. 209-214.

²⁶ Cfr. S. D. Mastrofski, *Community policing: a skeptical view*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 63-65.

²⁷ V. W. G. Skogan, K. Frydl, a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, cit., specie pp. 212 s.

²⁸ D. Monjardet, J.-P. Brodeur, *Sécurité intérieure et sécurité extérieure – Recompositions et métamorphoses*, cit., pp. 159 s.

Le varie iniziative di presenza sul territorio, di prevenzione del crimine e di sorveglianza nel vicinato, che sono state sperimentate come forme di avvicinamento ai “piedi” del sistema della sicurezza dalla polizia di comunità, e comunque in parte dalla polizia di prossimità, hanno già fallito nel dimostrare degli effettivi risultati nella riduzione del crimine e del disordine “comuni”. Per questa ragione, sembrano ancora meno praticabili e promettenti nello sviluppare fonti affidabili per la neutralizzazione del “nuovo” terrorismo, in quanto le informazioni più valide su tale fenomeno si trovano nei quartieri delle minoranze più difficili da raggiungere per la polizia e per i suoi sostenitori volontari tra la popolazione delle altre comunità²⁹.

Le diverse pratiche di risoluzione dei problemi, di aggressione al crimine e di ristabilimento dell’ordine, così come sono state implementate in chiave di orientamento verso la “testa” dell’apparato della sicurezza dalla polizia dei problemi e dalla polizia dell’ordine, hanno sollevato delle resistenze interne e delle proteste popolari. Le prime riguardano la parte in cui richiedevano di superare l’isolamento corporativo, per cercare il consenso delle altre istanze sociali sulle soluzioni migliori alle situazioni croniche, mentre le seconde si riferiscono alla parte in cui comportavano di accettare l’aumento dei casi di discriminazione e di violenza da parte della polizia, come costi inevitabili per il ritorno dell’ordine sulle strade. Di conseguenza, appare ben improbabile che questi “effetti collaterali” già accertati possano favorire quella penetrazione e quel coinvolgimento per la raccolta di informazioni auspicati dalla lotta al terrorismo, soprattutto nelle comunità delle minoranze che meglio hanno conosciuto le conseguenze negative in termini di stigmatizzazione e di penalizzazione³⁰.

²⁹ Cfr. W. Lyons, *Partnerships, information and public safety – Community policing in a time of terror*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 4; F. Jobard, *Le nouveau mandat policier – Faire la police dans les zones dites de «non-droit»*, in *Criminologie*, 2005, vol. 38, n. 2.

³⁰ Cfr. S. Herbert, *Policing the contemporary city: Fixing broken windows or shoring up neo-liberalism?*, in *Theoretical Criminology*, 2001, vol. 5, n. 4; R. B. Taylor, *Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from coproduction: weak foundations and strong pressures*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

Willem de Lint ha sintetizzato questo insieme di servizi di comunità e di strategie di effettività come una forma di penetrazione nei luoghi chiave del controllo sociale, che viene modulata secondo la qualità e l'intensità della resistenza collettiva alla presenza poliziale, così come l'interesse e l'importanza al ristabilimento dell'autorità politica:

The initiatives is a set of practices which *re-establishes* political authority through police penetration in key sites or 'hot spots' [...]. The form of the penetration depend both on the quality of resistance to police presence and the interest of political authority in the site. The fluidity of both elements of the term denotes a realist responsiveness to that resistance and interest. [...] The continuum between community service and aggressive patrol is a calibration of the quality and intensity of penetration to the politics of place³¹.

A livello locale, non si comprende come la polizia possa coniugare il farsi carico dell'insicurezza diffusa nella popolazione – a cui chiede di essere gli occhi e le orecchie che riferiscono sugli appartenenti alle minoranze e sui loro eventuali fiancheggiatori in relazione a espressioni o ad attività di terrorismo, ovvero a cui sempre per ragioni di antiterrorismo impone comunque dei sacrifici alla riservatezza e al garantismo – con il saper difendere una comune sicurezza di tutti membri della comunità, a partire dagli appartenenti a quei particolari gruppi sociali, di cui si impegna a far rispettare in modo effettivo ed egualitario le libertà e i diritti civili³².

A livello nazionale e internazionale, non si intende in che modo sia possibile far convivere il paradigma localistico della polizia di servizio – a cui si sollecita un interessamento esclusivo ai problemi specifici della comunità, anche in chiave di coproduzione e di re-

³¹ W. De Lint, *Keeping Open Windows – Police as Access Brokers*, in *British Journal of Criminology*, 2005, vol. 43, n. 2, p. 391.

³² Cfr. S. L. Davies, *Profiling terror*, paper alla XVI International Conference of the International Society for the Reform of Criminal Law, Charleston S. C., 06-10 dicembre 2002, in <http://www.isrcl.org/papers/davies.pdf> [15 ottobre 2008]. Cfr. anche F. Lemieux, *De la police guidée par le renseignement à la complexité des appareils policiers: les limites de l'usage des renseignements dans le conduite des affaires policières*, in *Criminologie*, 2005, vol. 38, n. 2.

sponsabilizzazione nei confronti della popolazione – con il modello centralistico dei servizi di informazione, in cui la polizia che agisce sul territorio risponde in modo diretto solo all'autorità politica e agli organismi centrali nazionali e sovranazionali con competenze sulla polizia pubblica, sui servizi segreti e sulle altre agenzie antiterrorismo, in forza di una missione prioritaria di efficienza dello scambio informativo con tali autorità che ne accelera l'isolamento e la militarizzazione dell'organizzazione³³.

Queste tensioni irrisolte minano, certamente, i precedenti tentativi di rilegittimazione della polizia praticati mediante i descritti innesti riformistici sulla radice della polizia professionale, ma risulta artificiale, come osserva acutamente Jean-Paul Brodeur, sostenere una reale rottura tra la polizia del prima e del dopo la recente era terroristica:

À tout ce qu'on vient de décrire et qui était en train avant le cataclysme du 11 septembre 2001, se sont ajoutés les bouleversements postérieurs à cet événement. À mesure qu'on effectuait des recherches, on s'est toutefois rendu compte à quel point il était artificiel de postuler une rupture entre l'avant et l'après 9/11³⁴.

La guerra al terrore rappresenta, piuttosto, una tappa in corso della continua rifondazione poliziale, tale da fare ritenere, in pieno accordo con Stephen D. Mastrofski, che nella situazione descritta il riformismo poliziale di oggi (specie nella versione della polizia di comunità, ovvero la strategia riformistica più elaborata, finanziata e sperimentata, ma per le ragioni appena sviluppate anche degli altri modelli innovativi) non è possibile sapere se sia finito in assoluto, ma sicuramente è finito per come è stato sin qui:

³³ Cfr. S. A. Cohen, *Liberty and Security – Can we have both?*, paper alla XVI International Conference of the International Society for the Reform of Criminal Law, Charleston S. C., 06-10 dicembre 2002, in <http://www.isrcl.org/papers/davies.pdf> [15 ottobre 2008]. Cfr. pure B. Dupont, *Les morphologies de la sécurité après le 11 septembre: hiérarchies, marché et réseaux*, in *Criminologie*, 2005, vol. 38, n. 2.

³⁴ J.-P. Brodeur, *Introduction*, cit., p. 4.

Can this be the end of community policing? To the extent that the war against terror shapes community policing, it will end it as we have known it³⁵.

3. *Teorie politologiche per il pluralismo poliziale*

Nella prospettiva della possibile evoluzione della politica poliziale, occorre considerare che le diverse domande che vengono rivolte alla polizia, da parte del governo centrale, del mondo economico, delle autorità locali, dei mezzi di comunicazione, dei gruppi di interesse e dei singoli cittadini, sollevano anzitutto una chiara questione materiale. È impossibile, sul piano logico o pratico, provvedere a tutte le istanze dei numerosi gruppi sociali esistenti, a prescindere dall'entità delle risorse disponibili in un dato periodo o contesto e dall'adeguatezza di principi e indicatori di efficacia e di efficienza, a livello empirico, a rispondere al maggiore numero di richieste nel migliore modo possibile. Tuttavia, dietro tale condizione materiale, che regola qualunque aspetto del funzionamento di un sistema sociale, risiede altresì una complessa questione ideale. Esistono distinti e incommensurabili beni individuali o collettivi che confliggono, sul piano politico, con altri interessi che si vorrebbero egualmente vedere soddisfatti nella vita quotidiana, sicché il significato e le strategie di eguaglianza interrogano, a livello teorico, su come affrontare il problema democratico del pluralismo nell'azione poliziale³⁶.

I tre atteggiamenti possibili per i diversi attori sociali davanti alla mancata assunzione di tali aspirazioni sono stati individuati nell'“uscita” (exit), nella “voce” (voice) e nella “lealtà” (loyalty)³⁷. In particolare nel campo della sicurezza, con l'opzione della “lealtà” si intende che la popolazione continua ad attestare fiducia nei servizi della polizia pubblica, nonostante la crescente manifestazione di insoddisfazione e il progressivo ricorso al mercato privato per l'insicurez-

³⁵ S. D. Mastrofski, *Community policing: a skeptical view*, cit., p. 65.

³⁶ Cfr., per tutti, I. Loader, *Plural Policing and Democratic Governance*, in *Social and Legal Studies*, 2000, vol. 9, n. 3.

³⁷ Cfr. A. O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge Ma., 1970.

za subita o percepita. In questa tipologia di reazione, che le indagini sociologiche sulla fiducia nella polizia dimostrano spesso essere ancora la più consistente, vanno considerate anche le numerose persone che fanno parte di gruppi difficili da raggiungere (*hard-to-reach groups*), che pongono in essere un comportamento che può essere definito di “non-uscita silenziosa” (*silent non-exit*)³⁸, in conseguenza della loro impotenza sociale. Con l’opzione della “voce”, invece, la collettività inizia a dare espressione a critiche esplicite per le mancanze riscontrate nelle attività della polizia pubblica, pur conservando fiducia in essa o già cercando rimedio altrove. Con l’opzione dell’“uscita”, infine, singoli cittadini o determinati gruppi prendono a contrattare altrimenti i servizi poliziali che incontrino in modo adeguato le loro aspettative, avendo o meno dato pubblica voce alle proprie posizioni di insoddisfazione. In questo settore di intervento, la popolazione non sceglie di regola la vera e propria uscita dalla tutela della polizia pubblica, piuttosto fa valere di frequente il suo potere sociale per ottenere una particolare attenzione da parte di agenzie pubbliche, così come per aggiungere una protezione complementare da parte di imprese private o di organizzazioni civiche create allo scopo.

La principale conseguenza della situazione di pluralismo nella società contemporanea consiste nella crescente difficoltà della polizia di agire come depositaria dei valori o regolatrice della vita di una comunità etico-politica, in forza di decisioni dotate di un’autorità adeguata a farle accettare in sede collettiva³⁹. La questione fondamentale riguarda, quindi, il modo per la polizia di conseguire una legittimazione collettiva o una meta-autorità⁴⁰, in grado di assicurare alla funzione poliziale il valore di un bene pubblico, che riconosce e tutela tutti i diversi individui e gruppi interessati.

Una nota soluzione si rinviene nella teoria della legittimazione di tipo dinamico-interazionale, per la quale la legittimazione dipen-

³⁸ Cfr. B. Barry, *Exit, Voice and Loyalty*, in B. Barry, *Democracy and Power – Essays in Political Theory*, vol. 1, Clarendon, Oxford, 1991.

³⁹ Cfr. I. Loader, A. Mulcahy, *Policing and the Condition of England*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

⁴⁰ Cfr. I. Loader, N. Walker, *State of Denial? Rethinking the Governance of Security*, in *Punishment and Society*, 2004, vol. 6, n. 2, p. 224.

de dalla correttezza attuata attraverso la proceduralizzazione⁴¹. I fattori prevalenti che vengono in causa in questa accezione sono risultati la qualità del processo decisionale, in specie il grado di obiettività delle risoluzioni e di partecipazione degli interessati, e la qualità del trattamento interpersonale, in particolare il livello di dignità e di rispetto delle persone coinvolte.

In realtà, questo approccio pare adattarsi meglio a una relazione bilaterale, per esempio tra il giudice e l'accusato, in cui non esistono particolari dispute sui fini generalmente condivisi e sulle modalità frequentemente vincolate dell'attività dell'istituzione, piuttosto che a delle relazioni multilaterali, ad esempio per le iniziative sulla sicurezza locale, in cui sono presenti numerosi attori che sollevano questioni anche sugli specifici obiettivi e sui criteri selettivi dell'intervento dell'apparato.

La soluzione preferibile va ricercata, pertanto, in una teoria della legittimazione di natura istituzionale-sistemica, con cui riconciliare le diverse domande di polizia in modo compatibile col pluralismo e nella direzione della riduzione della dominazione all'interno della società, facendosi carico sia delle convinzioni profonde delle singole persone che della sicurezza materiale dell'intera popolazione⁴².

Questa ricostruzione speculativa della legittimazione poliziale viene qui condotta attraverso due approcci complementari. Il primo, sviluppato in questo paragrafo, si basa sugli studi politologici e si indirizza, in particolare, al versante ideale della responsabilizzazione del dispositivo poliziale, mentre il secondo approccio, oggetto del prossimo paragrafo, è fondato sulle ricerche sociologiche ed è orientato, in specie, al versante pragmatico dell'esercizio del potere poliziale.

Le tre impostazioni generali, da cui si può muovere all'interno dell'orizzonte ideale della legittimazione poliziale, da un lato copro-

⁴¹ Cfr. T. Tyler, con *Why People Obey the Law*, Yale University Press, New Haven Ct., 1990, e con *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*, in M. Tonry, a cura di, *Crime and Justice – A Review of Research*, vol. 30, University of Chicago Press, Chicago Il., 2003; T. Tyler, R. Boeckmann, H. Smith, Y. J. Huo, *Social Justice in a Diverse Society*, Westview, Denver Co., 1997.

⁴² Cfr. B. Vaughan, *The provision of policing and the problem of pluralism*, in *Theoretical Criminology*, 2007, vol. 11, n. 3.

no in buona parte il vasto panorama della filosofia politica in tema di democrazia pluralistica e di giustizia sociale⁴³, mentre dall'altro lato risultano contenere in diversi punti anche delle corrispondenze trasversali rispetto alle correnti ideali sopra illustrate che hanno alimentato le strategie riformistiche della politica poliziale⁴⁴.

La prima è la teoria della giustizia procedurale⁴⁵. Con questa posizione progressista, la legittimazione sociale passa attraverso l'accantonamento delle opinioni personali e la valorizzazione delle libertà fondamentali per mezzo della ragione pubblica. La popolazione viene considerata come l'insieme dei diversi membri di uno stesso spazio sociale, in cui va costruito un consenso collettivo sui beni comuni. La struttura basilare della società è data dalle fondamenta costituzionali e dalle libertà primarie che governano le opportunità sociali delle persone, il consenso ragionevole sulle quali deriva dalla varietà di posizioni normative che vengono temperate attraverso il senso civico.

Il principale limite di questo approccio riguarda il fatto che l'esclusione delle convinzioni soggettive offre uno scarso indirizzo sulla modalità di conciliare le differenti libertà essenziali. Anche se concepita come insieme di individui ragionevoli, al suo interno la collettività può trovarsi in disaccordo sui contenuti delle libertà basilari e sulle materie di interesse pubblico, come oggetti su cui agire con la pubblica ragione⁴⁶. Questa teorica assegna uno scarso spazio al confronto pubblico per l'individuazione delle decisioni politiche che guidano l'azione in democrazia, così enfatizzando la garanzia della stabilità politica invece dell'apertura al cambiamento democratico⁴⁷.

⁴³ Cfr. C. Arnsperger, P. Van Parijs, *Éthique économique et sociale*, La Découverte, Paris, 2000 [ed. it. *Quanta diseguaglianza possiamo accettare? Etica economica e sociale*, trad. A. Bugliani, Il Mulino, Bologna, 2003].

⁴⁴ Cfr. S. Herbert, *Tangled up in blue – Conflicting paths to police legitimacy*, in *Theoretical Criminology*, 2006, vol. 10, n. 4, specie pp. 497-501.

⁴⁵ V. J. Rawls, in *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971, e in *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993.

⁴⁶ Cfr. J. Cohen, *For a Democratic Society*, in S. Freeman, a cura di, *Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

⁴⁷ Cfr. J. Habermas, *Reconciliation through the Public Use of Reason – Remarks on John Rawls's Political Liberalism*, in *Journal of Philosophy*, 1995, vol. 92, n. 3, specie p. 128.

La seconda è la teoria dei beni sociali⁴⁸. Per questa concezione comunitaria, alla formulazione di principi generali di giustizia va sostituito il rispetto dei distinti criteri che sono interni ai differenti beni sociali, quali la sanità, la scuola o la sicurezza, intesi come sfere di espressione della vita di comunità. I criteri interni sono ritenuti più sensibili, in merito alla modalità di distribuzione dei relativi beni sociali, la coscienza comune dei quali è costituita dall'agglomerato di lingua, storia, cultura e tradizioni della comunità.

Il maggiore difetto di tale prospettiva consiste nella sopravvalutazione del grado di consenso sul contenuto dei diversi beni sociali e nella sottostima del comune problema del pluralismo. Esistono beni come la solidarietà che sono caratterizzati dalla mutua costituzione – poiché non possono esistere senza il coinvolgimento e il vantaggio di ciascun membro della società approssimativamente allo stesso grado –, mentre altri come la sicurezza dalla mutua dipendenza – perché l'apprensione dell'uno è influenzata da quella altrui sostanzialmente in una condizione di pluralismo. Poiché la funzione poliziale non implica un livello di mutualità di tipo costitutivo, consiste allora in un bene pubblico spurio, ovvero un bene ristretto o riservato (club good) che non è pienamente né pubblico né privato⁴⁹. Inoltre, la socialità dei beni ne richiede la non concorrenzialità – cioè tutti gli interessati ne devono godere affinché ne possa conseguire il relativo beneficio – e la non esclusività – ossia nessun individuo che ne può godere può essere escluso da tale beneficio. Poiché la strategia poliziale ormai dominante predilige l'isolamento delle comunità dall'invasione di criminali e di altre persone percepite come pericolose o diverse, insieme con l'interdizione delle proprietà di massa dall'accesso di soggetti considerati come fastidiosi o inopportuni, risulta quindi un bene non sociale, ma ristretto o riservato,

⁴⁸ V. M. Walzer, *Spheres of Justice – A Defence of Pluralism and Equality*, Basil Blackwell, Oxford, 1983.

⁴⁹ Cfr. R. Cornes, T. Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, II ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1996; T. Hope, *Inequality and the clubbing of private security*, in T. Hope, R. Sparks, a cura di, *Crime, Risk and Insecurity – Law and Order in Everyday Life and Political Discourse*, Routledge, London, 2000.

i cui benefici sono esclusivi e almeno parzialmente concorrenziali⁵⁰. Come reazione alla tendenza alla segregazione delle comunità attraverso la sorveglianza e alla destrutturazione del significato collettivo di sicurezza, lo sviluppo dell'intrinseca socialità del bene sicurezza può essere assicurato solo da entità politicamente costituite che siano in grado di esercitare in modo efficace la loro autorità sul complesso novero di organismi pubblici e privati che fanno parte del sistema assicurativo⁵¹.

La terza è la teoria della libertà di mercato⁵². Secondo questa dottrina efficientista, lo scetticismo nella capacità dello stato di rispondere in modo adeguato alle aspettative dei cittadini porta alla convinzione che le diversità di aspirazioni vadano soddisfatte mediante i meccanismi del mercato. La società mercantile viene vista come il più naturale luogo negoziale, in cui si incontrano le domande e le offerte di beni e di servizi che fanno crescere la soddisfazione della popolazione. Il mercato risulta l'unica istituzione che può gestire l'allocazione delle risorse senza una determinata base etica e rispondere alla domanda di servizi con la mobilitazione delle migliori forze locali.

Il serio rischio di questa visione concerne la possibilità che determinati individui o gruppi dominino sugli altri attraverso la costruzione dei significati di privato e pubblico interesse che giustificano l'imposizione delle loro preferenze. Anche le domande dei consumatori che sono espresse o generate dal mercato risultano assai variabili e spesso competitive, quindi necessitano di essere ordinate attraverso delle priorità⁵³. L'autoritarismo liberale è la soluzione pericolosa cui si può ricorrere per il mantenimento coercitivo della sovranità contro l'incursione di determinati gruppi o per la diminuzio-

⁵⁰ Cfr. R. Cornes, T. Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, cit.; T. Hope, *Crime Victimisation and Inequality*, in R. Matthews, J. Pitts, a cura di, *Crime, Disorder and Community Safety*, Routledge, London, 2001.

⁵¹ Cfr. I. Loader, N. Walker, *Necessary Virtues: The Legitimate Place of the State in the Production of Security*, in J. Wood, B. Dupont, a cura di, *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

⁵² V. F. Hayek, *The Constitution of Liberty*, John Wiley, New York, 1960.

⁵³ Cfr. H. Kemshall, *Understanding Risk in Criminal Justice*, Open University Press, Berkshire, 2003, p. 111.

ne delle opportunità di vita degli esclusi⁵⁴. Nella condivisione della responsabilità del governo sociale con le comunità e i cittadini, lo stato deve non solo mobilitare e gestire i loro interventi, ma pure prevenire e garantire anche attraverso il suo dispositivo poliziale che le loro azioni non degenerino in violenza e ingiustizia⁵⁵.

Sulla base dei contenuti appena illustrati, e nonostante le carenze comunque emerse, queste differenti teorie paiono condividere almeno il comune obiettivo di prevenire la dominazione sociale. In questa direzione, la teoria della giustizia procedurale invoca la ragione pubblica, intesa come l'abbandono del dominio delle opinioni personali a favore di un senso civico che guidi al consenso comune. Alla conservazione della giustizia intrinseca in ciascun bene comune si appella invece la teoria dei beni sociali, affinché i singoli beni collettivi non siano dominati dalle altre sfere della vita comunitaria. La teoria delle libertà di mercato ricorre, infine, alla logica mercantile, per garantire la libertà delle persone dalla possibile dominazione esercitata nella forma della tirannia dello stato.

Una riflessione che ha elaborato con profitto le intuizioni e i limiti di tali orientamenti, in una più persuasiva soluzione alla realtà del pluralismo e al problema della tirannia, è rappresentata proprio dalla teoria della non dominazione⁵⁶.

Nell'era matura del pluralismo sociale, la sfida più promettente consiste nel minimizzare quella forma suprema di ingiustizia che è la dominazione degli individui e dei gruppi, facendo sì che la voce dei dominati sia considerata nei casi in cui gli stessi lo ritengano importante, consentendo così che le loro vite siano condotte in condizioni di relativa libertà. La non dominazione va intesa come la libertà dalle interferenze che siano agite su base arbitraria. La dominazione può essere ridotta mediante degli interventi che non risultino di natura arbitraria, cioè delle azioni che si riconnettano coerentemente

⁵⁴ Cfr. B. Hindess, *Power, Government, Politics*, in K. Nash, A. Scott, a cura di, *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Blackwell, Oxford, 2001.

⁵⁵ Cfr. L. Johnston, *Policing Britain – Risk, Security and Governance*, Longman, Harlow, 2000, p. 146.

⁵⁶ Cfr. P. Pettit, con *Republicanism – A Theory of Freedom and Government*, Clarendon, Oxford, 1997, con *Democracy, Electoral and Contestatory*, in *Nomos*, 2000, vol. 42, e con *The Domination Complaint*, in *Nomos*, 2005, vol. 46.

a degli interessi dichiarati in modo esplicito e di rilevanza comune, e che siano ricondotte a un potere pubblico preciso, indipendentemente dal suo effettivo esercizio. La libertà è definita con particolare attenzione all'evitamento delle situazioni caratterizzate anche dalla mera esistenza di minacce o di paure di conseguenze negative causate in via arbitraria da altri, indipendentemente dalla frequenza della concreta interferenza discriminatoria.

L'approccio della non dominazione consente di impegnarsi per aiutare le vittime, tanto dei fenomeni antisociali che degli interventi coattivi, per restituire loro la proprietà dei conflitti di cui sono protagonisti anche inconsapevoli⁵⁷, ma di farlo in modo congruente rispetto alle loro diverse elaborazioni e determinazioni che vengono adeguatamente considerate⁵⁸. In questo passaggio di Philip Pettit risulta molto chiaro il peculiare modo di intendere la dominazione arbitraria, poiché secondo una concezione costruita sulla prospettiva dei dominati l'arbitrarietà dell'interferenza è determinata dai controlli ai quali tale interferenza è soggetta, non dagli scopi per cui è attuata:

An act of interference may be done for the good of the victim, and may be successful in achieving that good, and yet be arbitrary. That it is arbitrary is fixed by the controls to which it is subject, not the ends that it happens to effect⁵⁹.

Il grado di discriminazione che viene patito dai singoli o dai gruppi non può essere valutato assumendo la loro situazione in modo unilaterale, bensì solo in relazione agli altri. Secondo questa visione sociale, la non dominazione può essere massimizzata soltanto concentrando l'intervento sulle persone e sulle collettività relativamente indifese, perché sono coloro che ne possono trarre un vantaggio decisivo, rispetto a quelle relativamente sicure, che ne possono avere solo un beneficio marginale, in ragione delle differenze tra le rispettive fonti di dominazione.

⁵⁷ Cfr. N. Christie, *Conflicts as Property*, in *The British Journal of Criminology*, 1977, vol. 17, n. 1.

⁵⁸ Cfr. M. Clark, *The importance of a new philosophy to the post modern policing environment*, cit., p. 650 s.

⁵⁹ P. Pettit, *The Domination Complaint*, cit., p. 94.

La prospettiva della non dominazione muove verso una comunità di eguali, garantita da istituzioni da essi espresse, che estendano la loro autorità su tutte gli individui e i gruppi che ne fanno parte. Le persone sono propriamente libere solo quando non possono essere soggette a forme indesiderate di interferenza, che vengono attuate attraverso interventi arbitrari. Una parte della comunità non può godere dell'esperienza della non dominazione, senza che anche le altre componenti si avvantaggino di tale forma di libertà, all'interno della società concepita come entità comune.

Nel campo della politica di polizia, questo orizzonte fornisce, innanzitutto, un criterio di decisione sulle libertà che dovrebbero essere comprese o sacrificate, e di conseguenza sugli interventi che andrebbero o meno realizzati dalla polizia, che invece il principio della ragione pubblica, proprio della teoria della giustizia procedurale, non assicura in modo altrettanto afferrabile. Inoltre, si soddisfa un'idea di eguaglianza di condizione, in cui gli individui e i gruppi riscuotono egualmente l'attenzione e il rispetto degli altri, che si oppone al processo di riduzione della polizia a un bene ristretto o riservato meglio di quanto riesca a fare la nozione di giustizia intrinseca alle diverse sfere della vita comunitaria, proposta dalla dottrina dei beni sociali. Infine, viene offerta una strategia di garanzia della libertà, con cui le dinamiche dello stato e i meccanismi del mercato operano in modo aperto e congiunto contro qualunque forma di tirannia, che a differenza dell'idea di mercato come istituzione primaria, avanzata dalla concezione della libertà di mercato, consente con maggiore sicurezza di affermare la correttezza e di prevenire la prevaricazione della polizia, in un sistema di bilanciamento reciproco governato dalla responsabilità collettiva⁶⁰.

Il bene pubblico della protezione securitaria va costruito in modo olistico all'interno dell'organismo sociale, poiché non è costituito dalla semplice somma delle preferenze private, né da posizioni preesistenti alla decisione comune. Il bene comune dell'azione poliziale si materializza solo mediante la deliberazione collettiva, mentre l'interesse di ciascun individuo o gruppo sociale si esprime piuttosto nei

⁶⁰ Cfr. B. Vaughan, *The provision of policing and the problem of pluralism*, cit., pp. 356-358.

dispositivi attraverso cui gli organi pubblici sono vincolati a perseguire il bene collettivo.

L'aspirazione della politica poliziale alla legittimazione nella società pluralistica comporta che le istituzioni di polizia, non diversamente da quelle di governo della democrazia in generale, esprimano due tratti essenziali, definiti come elementi elettorale e conflittuale (electoral and contestatory)⁶¹ o meccanismi di partecipazione e di opposizione (participation and opposition)⁶². Il primo aspetto riguarda l'approvazione di politiche trasparenti in grado di realizzare dei riconoscibili interessi comuni che inibiscono la dominazione sociale, invece il secondo la diffusione di istituzioni egualitarie con la capacità di revisionare le politiche attuate e di cancellare quelle che non rispondono a un interesse comune. Il profilo elettorale o partecipativo evita il problema dei falsi negativi tra i beni collettivi perseguiti, perché prevede la discussione approfondita sulla più estesa serie di opzioni politiche e previene la restrizione delle considerazioni pertinenti sugli interessi pubblici, mentre quello conflittuale od oppositivo affronta il problema dei falsi positivi, poiché addita con un riassestamento sistematico delle politiche implementate quelle che appaiono ispirate a un bene comune ma in concreto risultano piegate da interessi particolaristici o egoistici. La legittimazione di una decisione collettiva risulta dalla sua coerenza con il novero di interessi che afferiscono alla stessa e dal grado in cui essa è sottoposta a forme di controllo.

L'orientamento alla non dominazione impone di non restringere la partecipazione alle sole voci che esprimono spontaneamente le proprie domande di polizia in linea con un diffuso modello consumeristico, ma di consentire di dare voce anche alle istanze individuali o collettive sino ad oggi costrette alla presenza silenziosa e acquiescente in ragione di forme di vulnerabilità, di conformismo o di pregiudizio⁶³. Le istituzioni di governo della politica di polizia che vanno create o perfezionate devono costituire un luogo di confronto dove, andando oltre la mera investitura o rappresentanza, trovino

⁶¹ Cfr. P. Pettit, *Democracy, Electoral and Contestatory*, cit.

⁶² Cfr. I. Shapiro, *Democratic Justice*, Yale University Press, New Haven Ct., 1999.

⁶³ Cfr. B. Barry, *Exit, Voice and Loyalty*, cit.

accoglienza tutte le espressioni possibili di coloro che, in posizione di forza come di disagio, sono interessati dalla decisione in discussione⁶⁴. A tale scopo, occorre che tali enti abbiano una combinazione di membri eletti e nominati, in grado di assicurare il tratto partecipativo e conflittuale della forma democratica, che è funzionale alla riduzione della dominazione sociale. Questi organismi politici devono rimediare a numerosi problemi o limiti della politica poliziale, tra i quali:

- le difficoltà di elaborazione di cui soffrono le fasce più deprivate, per quanto riguarda la descrizione dei problemi e la proposta delle soluzioni che possano competere nell'arena pubblica⁶⁵;
- le differenze etniche e culturali che caratterizzano, nelle comunità più svantaggiate dal punto di vista strutturale, sia la maggiore influenza che le interazioni dirette dei loro membri con i poliziotti esercitano sull'atteggiamento nei confronti della polizia, sia la maggiore incidenza che le discriminazioni e gli abusi poliziali esplicano come indice di predizione della criminalità violenta all'interno del loro territorio e come fattore di sostegno dei loro appartenenti alla riforma della polizia⁶⁶;
- le eredità di sfiducia che ostacolano la partecipazione, da parte dei gruppi più impegnati in precedenti esperienze di consultazione⁶⁷;

⁶⁴ Cfr. I. Loader, *Plural Policing and Democratic Governance*, cit., soprattutto p. 339.

⁶⁵ Cfr. A. Fung, *Empowered Participation – Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, Princeton N. J., 2004, p. 186.

⁶⁶ Cfr. R. Weitzer, S. A. Tuch, *Reforming the Police: Racial Differences in Public Support for Change*, in *Criminology*, 2004, vol. 42, n. 2; R. J. Kane, *Compromised Police Legitimacy as a Predictor of Violent Crime in Structurally Disadvantaged Communities*, in *Criminology*, 2005, vol. 43, n. 2; A. M. Schuck, D. P. Rosenbaum, *Global and Neighborhood Attitudes Toward the Police: Differentiation by Race, Ethnicity and Type of Contact*, in *Journal of Quantitative Criminology*, 2005, vol. 21, n. 4;

⁶⁷ Cfr. W. G. Skogan, *The promise of community policing*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 31 s.

- le forme di neutralizzazione che le componenti più corporative oppongono tanto al cambiamento delle pratiche routinarie, quanto al difetto della responsabilizzazione esterna⁶⁸;
- infine, i rischi di disgregazione per il tessuto sociale, che provengono dai settori più dotati di risorse, quando ricorrono al mercato per soddisfare le loro peculiari esigenze⁶⁹.

Tali strategie di “aggiungere voci” (adding voices) e di “consentire uscite” (enabling exits), rispetto all’ormai superata tradizione del dispositivo poliziale pubblico, vanno inserite nella cornice di un innovativo ruolo di governo delle autorità politiche ai diversi livelli, che in relazione alla strategia integrativa sia in grado di rispondere ai vari problemi posti dalla popolazione, superando i tradizionali confini settoriali delle numerose organizzazioni burocratiche, mentre in conseguenza della strategia diversiva sia nella possibilità di agire come un mediatore autorevole ed effettivo, tra i corpi di polizia e le altre figure di sicurezza.

Siccome la relazione tra polizia e popolazione è destinata a perpetuarsi con le caratteristiche proprie di un conflitto politico, Barry Vaughan richiama la necessaria discriminante egualitaria che la politica poliziale dovrebbe assumere, in particolare sostenendo che l’orientamento all’eguaglianza non implica l’affermazione dell’uniformità, bensì l’evitamento della dominazione:

It should be a struggle dedicated to the use of public reason, committed to upholding the equality of status of all. Equality does not entail uniformity but is guided by the principle of avoiding domination by tracking the interests of all those who are affected by policing decisions. Policing as nondomination is then a ‘deep’ enterprise in that it impinges upon people’s membership of a community and their place within it [...] but interrogates both of these in seeking to find terms for the legitimacy of policing that all parties can accept⁷⁰.

⁶⁸ Cfr. G. W. Sykes, *The Functional Nature of Police Reform – The ‘Myth’ of Controlling the Police*, in *Justice Quarterly*, 1985, vol. 2, n. 1, pp. 290-296.

⁶⁹ Cfr. A. Crawford, S. Lister, S. Blackburn, J. Burnett, *Plural Policing – The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales*, Policy Press, Bristol, 2005, p. 82.

⁷⁰ B. Vaughan, *The provision of policing and the problem of pluralism*, cit., p. 363.

4. *Modelli sociologici per la discrezionalità poliziale*

Nell'ambito dell'orizzonte pragmatico della legittimazione poliziale, sono stati delineati tre orientamenti paradigmatici che attingono in vario modo alla narrativa professionale e alla letteratura sociologica sulla topica poliziale del potere discrezionale⁷¹.

Il primo è il modello della piena applicazione delle leggi⁷². Secondo questa impostazione, la legittimazione della polizia richiede che la reale esistenza della selettività nell'esercizio del potere poliziale continui a rimanere occultata dietro la maschera retorica della piena applicazione delle leggi esistenti. La conoscenza della realtà della discrezionalità da parte dell'opinione pubblica minerebbe l'immagine simbolica di imparzialità e di oggettività della polizia, rendendone molto più problematico il lavoro quotidiano. Una politica pubblica sulla discrezionalità poliziale creerebbe risentimento nella popolazione, sia tra coloro che rispettano la legge che tra quelli che ne subiscono l'applicazione selettiva, e alimenterebbe pressioni politiche sulla polizia, da parte di ogni gruppo che rappresenta l'interesse di alcuni ma non quello generale, già ben tutelato dalla quotidiana selettività degli operatori.

Il secondo è il modello della vera professione di polizia⁷³. Per questo orientamento, la politica poliziale va socializzata solo nei suoi orientamenti generali e astratti, poiché un suo parziale occultamento, per quanto falso e disonesto possa apparire, costituisce una componente normale e inevitabile del processo di regolazione della società democratica. La parte strategica delle politiche di applicazione discrezionale delle leggi andrebbe sottratta al pubblico

⁷¹ Cfr. M. K. Brown, *Working the Street – Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, Russell Sage Foundation Press, New York, 1981, cap. 10; C. B. Klockars, *The Idea of Police*, Sage, London, 1985, cap. V.

⁷² Per questa posizione non ci sono saggi o ricerche a cui rinviare, perché si ricava dai discorsi ufficiali o quotidiani dei politici e dei comandanti. Possiede una tale carica retorica, da essere ormai di senso comune nella pubblica opinione e da persuadere gli stessi sostenitori di tale orientamento dell'effettiva esistenza dell'obbligatorietà dell'azione della polizia.

⁷³ V. E. Bittner, *The Functions of the Police in a Modern Society*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1970; W. K. Jr. Muir, *Police – Street-corner Politicians*, The University of Chicago Press, Chicago, London, 1977.

esame, perché alcune decisioni e talune pratiche vanno trattate propriamente come dei segreti professionali in ragione della funzionalità sistemica dell'ordinamento. Se la popolazione conoscesse nel dettaglio quando e come la polizia esercita il suo potere, ne ricaverebbe la convinzione che le norme non hanno più il tenore originario che emerge dalla disposizione e si predisporrebbe così al rispetto del nuovo contenuto che deriva dalla sua applicazione discrezionale. Per la politica della discrezionalità si dovrebbe fare affidamento sulla ricerca e sul sapere professionale piuttosto che sulla discussione e sulla valutazione collettiva, poiché la selettività rappresenta il prodotto della conoscenza tecnica e scientifica che viene implementata nel modo più proprio dal lavoro sul campo dei singoli poliziotti con incarichi operativi, non invece un oggetto da dibattito politico-popolare su cui chiamare ad esercitare il dovuto controllo i dirigenti responsabili delle strutture poliziali.

Il terzo è il modello del processo pubblico di regolazione⁷⁴. In questa prospettiva, la polizia è concepita come un'istituzione di regolazione della società, che al pari delle altre deve essere governata da una politica di regolazione della selettività. Questa politica dovrebbe essere pubblica, aperta all'intervento dei singoli e dei gruppi di interesse, per suggerire e discutere in modo trasparente delle alternative praticabili, e quindi guidare gli operatori sul terreno nelle decisioni concrete. La politica pubblica sulla discrezionalità poliziale migliorerebbe la qualità della selettività, in quanto sarebbe: prodotta da una riflessione plurale di ampio respiro, piuttosto che da un'esperienza individuale o corporativa su base casistica; capace di affrontare in via preventiva un vaglio critico, mentre le altre strategie che non possono essere sottoposte all'esame popolare vengono progressivamente ridotte o cancellate; passibile di valutazioni successive, in virtù del suo carattere trasparente, e di perfezionamenti continui, in risposta ai risultati socializzati. Questo processo aperto di regolazione poliziale sarebbe doppiamente educativo, sia per la popolazione che per la polizia, in quanto avvicinerrebbe alla realtà

⁷⁴ V. K. C. Devis, in *Discretionary Justice – A Preliminary Inquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1969, e in *Police Discretion*, West, St. Paul Minn., 1975; H. Goldstein, *Policing a Free Society*, Ballinger, Cambridge Ma., 1977, cap. 5.

della selettività, chiarendo che gli operatori prendono decisioni politiche fondamentali sulla vita delle persone, all'interno di agenzie che disciplinano con la forza la convivenza nella società.

L'unico punto in comune tra questi differenti modelli consiste nella convinzione che la discrezionalità sia un fenomeno intrinseco e ineludibile rispetto all'esercizio del potere, in particolare di quello poliziale. Al di fuori di questo dato di fondo, tali impostazioni risultano ben più eterogenee e contrastanti, perché contengono delle opzioni etiche e politiche sulla concezione della polizia e della relazione che questa tiene con la popolazione.

Anche se le ragioni e le modalità del processo selettivo sono numerose e complesse, l'istruttiva esemplificazione di Kenneth C. Davis introduce alla realtà dell'esercizio discrezionale di un potere poliziale a cui i modelli dovrebbero dare risposta, in particolare evidenziando l'assenza nei sistemi giuridici esistenti di criteri di orientamento per la decisione dell'operatore e di strumenti di garanzia per la posizione del destinatario, che conducono alla disuguaglianza discriminatoria di tutela e di giustizia di cui nessun individuo o gruppo dovrebbe rimanere vittima:

A statute, an ordinance, and a police manual all provide that a policeman "shall" arrest all known violators of law. A policeman lectures a boy from a middle-class neighborhood, but he arrests a boy from the slums, although he knows that both are equally guilty of violating the same statute. Because the evidence against both boys is clear, the policeman's decision is the only one that counts, for the release of the first boy is permanent and the conviction of the second follows almost automatically. No standard, meaningful or otherwise, guides the policeman's decision. The policeman's release of the first boy is in contravention of the statute, the ordinance, and the police manual, but, if prevailing customs are followed, superiors in the department could know all the facts without disapproving. And the plain practicality is that in our whole legal system the second boy has no legal remedy, even though he has obviously been denied equal justice and equal protection of the laws⁷⁵.

⁷⁵ K. C. Devis, in *Discretionary Justice – A Preliminary Inquiry*, cit., p. 218 s.

La maschera della piena applicazione delle leggi pare riconoscere alla polizia un maggiore potere di controllo sull'applicazione discrezionale delle norme, allo scopo dichiarato di salvaguardare l'operatività dei poliziotti nei servizi sul campo. In realtà, mediante la scelta di continuare a negare l'esistenza della selettività si impedisce ai dirigenti di adottare delle politiche dettagliate, che sarebbero funzionali ad avere una presa effettiva sugli operativi e sulle loro prassi informali e incontrollate. Per converso, si consente ai politici, ai gruppi di interesse e ai media di sfruttare molti canali per influenzare le strategie poliziali, senza prevedere degli strumenti esterni di limitazione delle loro pressioni e degli interventi partigiani da loro sollecitati. Tutto ciò, eludendo coscientemente la disfunzionalità a livello del sistema sociale e la strumentalizzazione a livello dei singoli destinatari, che genera l'azione di polizia al di fuori di una politica di controllo dell'esercizio della discrezionalità⁷⁶.

La promozione della polizia come una vera professione, vale a dire far ottenere ai suoi operatori maggiore rispetto e guadagno, così come maggiore autonomia nei confronti dei superiori dell'organizzazione e degli utenti del servizio, è un obiettivo naturale del riformismo poliziale. Di fatto, non esiste tuttavia una reale professione, dall'avvocatura alla medicina, dall'ingegneria alla docenza, che non inizi con un lungo percorso di educazione, in strutture aperte e accreditate e di livello universitario o postuniversitario, prosegua da un serio periodo di praticantato, con stretta supervisione e di natura selettiva, e finisca con un titolo di abilitazione, per l'esercizio dell'attività nella sfera pubblica come in quella privata. E non esiste una normale professione che, nonostante l'impegno al rispetto di un proprio codice etico e di autonome forme disciplinari per la propria autoregolamentazione, non sia oggetto di espliciti e stringenti poteri di indirizzo di natura politica, insieme con puntuali e incisivi poteri di controllo di tipo pubblico. Per questo, l'occupazione del poliziotto non può dirsi ancora una vera professione, ma va inquadrata piuttosto tra una missione e un mestiere, tra una vocazione parentale e un posto sicuro. E la natura etica e politica della funzione poliziale non

⁷⁶ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, Oxford University Press, New York, 1994, pp. 123 s., 141 s.

può essere trasformata in quella tecnica, scientifica o, appunto, professionale per mezzo della ricerca e della pratica specialistica, così come invocato dal professionalismo, in quanto come accade in tutti gli altri settori della vita sociale tale connotazione etica e politica deve essere affrontata mediante la discussione e la decisione pubblica⁷⁷. In più, la vera discrezionalità non consiste tanto nell'applicare dei margini di tolleranza all'entità delle violazioni di norme che saranno realisticamente sanzionate, quanto piuttosto nel decidere i casi di non sanzionamento delle trasgressioni di norme che rimarranno fatalmente inapplicate⁷⁸. La pratica materiale della tolleranza, e ancora di più il segreto ideologico sull'inapplicazione, dimostrano allora che le astratte previsioni dell'ordinamento non erano effettive e funzionali per il sistema, bensì asimmetriche e opportunistiche a favore degli operatori, nondimeno che strumentali e arbitrarie verso i destinatari. Il trasparente adeguamento della disciplina normativa alle reali caratteristiche ed esigenze del fenomeno oggetto della regolazione non avrebbe effetti anomici o disfunzionali per l'ordinamento, ma egualitari e pedagogici sulla popolazione.

Il processo pubblico di regolazione vuole rendere esplicito, pubblico e istituzionalizzato il governo sulla politica di polizia, in modo da migliorare i connotati di trasparenza, onestà e democraticità dell'esercizio del potere poliziale. Rimangono incerte, peraltro, alcune questioni attuative, che riconducono alle modalità realistiche per confinare, strutturare e controllare i processi selettivi. È difficile pensare, infatti, che questo concreto sostegno alla realizzazione di una politica poliziale di tipo aperto e inclusivo possa venire dal potere legislativo o da altri organi istituzionali esistenti. Pare necessario, piuttosto, un innovativo sistema gestionale, in cui agiscano a livello centrale e locale degli organismi di controllo dalla composizione allargata alla società e con procedure di assunzione e di revisione delle decisioni orientate verso la dialettica e la collegialità, e dei dirigenti di polizia dai meccanismi di nomina legati alle prestazioni funzionali e con previsioni di responsabilità e di avvicendamento nell'incarico

⁷⁷ Cfr. M. K. Brown, *Working the Street – Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, cit., p. 295.

⁷⁸ Cfr. H. Goldstein, *Police discretion not to invoke the process: Low-visibility decisions in the administration of justice*, in *Yale Law Journal*, 1960, vol. 69, n. 4.

che riducano la logica corporativa e le pressioni indebite⁷⁹. Allo stesso modo, è irrealistico ritenere che la situazione decentralizzata e destrutturata della discrezionalità poliziale, affidata essenzialmente agli operatori di polizia sul terreno e condizionata significativamente dalle istanze sociali egemoni a livello locale, possa essere modificata attraverso le figure delle direttive politiche e gerarchiche di contenuto generale o delle norme attributive di poteri senza criteri guida. Serve orientarsi, invece, alla specifica introduzione di sistemi aperti di conoscenza e di valutazione dell'esercizio del potere poliziale, che rendano possibili dei moduli determinati ed effettivi di regolazione e di responsabilizzazione per gli atti discrezionali⁸⁰.

La teoria politologica della non dominazione sociale e il modello sociologico del processo pubblico di regolazione presentano delle significative convergenze, che delineano un suggestivo orizzonte di democrazia reale per la politica poliziale.

Il concetto chiave per migliorare sia il pluralismo ideale che la selettività fattuale nella politica di polizia è quello della riduzione dell'arbitrarietà. Le interferenze coercitive sulle libertà individuali e collettive devono minimizzare i loro possibili connotati di arbitrarietà, altrimenti costituiscono forme di dominazione. Vanno considerate arbitrarie, in sintesi, le priorità che non assumono i diversi interessi in campo, che non esprimono alcun preciso bene comune da tutelare e che non risultano adeguate al contesto in cui vanno tradotte, così come le azioni che non sono limitate dalla previsione di principi guida, che non possono conoscersi in modo trasparente e che non vengono sottoposte a incisive forme di revisione⁸¹.

La prospettiva decisiva che incentiva l'eguaglianza e la socialità della politica di polizia è quella di valorizzazione del destinatario dell'intervento. Le azioni che ledono o minacciano le libertà altrui devono astenersi dagli eventuali profili di strumentalizzazione dei

⁷⁹ Cfr. R. Reiner, *Police Accountability: Principles, Patterns and Practices*, in R. Reiner, S. Spencer, a cura di, *Accountable Policing – Effectiveness, Empowerment and Equity*, Institute for Public Policy Research, London, 1993.

⁸⁰ Cfr. E. McLaughlin, *Forcing the Issue: New Labour, New Localism and the Democratic Renewal of Police Accountability*, in *Howard Journal*, 2005, vol. 44, n. 5.

⁸¹ Cfr. B. Vaughan, *The provision of policing and the problem of pluralism*, cit., pp. 357-362.

destinatari, diversamente risultano affette da illegittimità. Vanno ritenute strumentali, in sostanza, le strategie che non tutelano i singoli o i gruppi dal ruolo sacrificale di capri espiatori, che non li salvaguardano dalle discriminazioni ingiustificate, che non li sottraggono all'ineffettività programmata degli interventi simbolici⁸².

Senza indugiare sugli infiniti casi e modi in cui il fenomeno selettivo si dispiega, la pragmatica esemplificazione di Thomas Edelson coglie precisamente, nel processo di applicazione della legge, la centralità della distinzione tra la giustizia del caso e la validità della politica, di fronte all'ordinamento e alla società:

If you break the law, you have to accept the risk of being punished; the fact that someone else is lucky enough not to be is simply irrelevant. This may be a perfectly proper reply in court, if a defendant tries to evade punishment by arguing discriminatory enforcement; it is not so obvious that it makes a valid defense of the policy itself⁸³.

Poiché il potere della polizia sulla popolazione è legato alla prospettiva propria del funzionamento di un processo selettivo, Kenneth C. Davis ricorda icasticamente l'importanza, per un programma progressista sulla politica poliziale, di porre come obiettivi della riforma delle pratiche di polizia la cancellazione delle ipotesi discrezionali che sono diversamente disciplinabili e il miglioramento della previsione, della gestione e della revisione delle fattispecie discrezionali che risultano effettivamente ineliminabili:

Let us get on with the job of cutting back unnecessary discretionary power and finding better ways to confine, to structure, and to check necessary discretionary power⁸⁴.

⁸² Cfr. C. E. Paliero, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1990, pp. 443-445, 471-473.

⁸³ T. Edelson, *Rights and Wrongs of Selective Law Enforcement*, in E. C. Viano, J. H. Reiman, *The Police in Society*, Lexington Books, Lexington Ma., 1974, p. 236.

⁸⁴ K. C. Devis, in *Discretionary Justice – A Preliminary Inquiry*, cit., p. 233.

5. *Democratizzazione poliziale oltre la retorica riformistica*

La lotta alla criminalità straniera e la guerra al terrorismo internazionale costituiscono le ultime minacce alla sicurezza che, in ordine di tempo, hanno legittimato uno stato di emergenza, in forma ufficiale o solo di fatto, che sospende o limita i principi e le garanzie dell'ordinamento giuridico per salvare l'ordine sociale. Questa tendenza di governo è stata definita mirabilmente da Giorgio Agamben come il passaggio storico dalla dichiarazione dello stato di eccezione alla generalizzazione del paradigma di sicurezza:

[...] Una tendenza in atto in tutte le democrazie occidentali, la dichiarazione dello stato di eccezione viene progressivamente sostituita da una generalizzazione senza precedenti del paradigma della sicurezza come tecnica normale di governo⁸⁵.

Salvatore Palidda ha spiegato con lucidità come l'attuale securitarismo sia una soluzione doppiamente egemone, in quanto dipende in via prevalente dagli interessi dei gruppi dominanti a livello sovranazionale e locale, e rinforza in modo diretto i sentimenti di paura in funzione dell'effetto identitario sulla comunità:

Le polizie, le politiche e le prassi della sicurezza tendono a dipendere dal potere politico nazionale sempre più solo in termini formali, mentre sono sempre più condizionate dagli input provenienti dai poteri sovranazionali e dalle società dominanti locali. [...] Il securitarismo postmoderno sembra imporsi come una "soluzione" anche perché riproduce un sentimento di insicurezza, che funziona anch'esso come "soluzione", in quanto elemento di straordinaria forza nella ricerca di ricomposizione sociale e nel produrre l'identità della nuova società dominante⁸⁶.

Nella presente democrazia d'opinione, in cui secondo la penetrante ricostruzione di Antoine Garapon e Denis Salas prevalgono

⁸⁵ G. Agamben, *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003, p. 24.

⁸⁶ S. Palidda, *Polizia postmoderna – Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano, 2000, pp. 242-244.

le pulsioni e le incertezze, l'affidamento esasperato sul sistema punitivo produce paradossalmente una giustizia che non crede più al diritto, una vittoria dell'emozione sulla ragione:

La montée en puissance de la justice pénale témoigne d'un rapport au monde qui se fait plus incrédule, plus inquiet et plus sceptique. [...] Une confiance exagérée dans le pénal pourrait ainsi paradoxalement cacher une justice qui ne croit plus au droit, une justice désenchantée. La pénalisation, c'est la victoire de l'effectivité sur la symbolisation, de l'évidence sur l'élaboration, de l'émotion sur la raison, de la proximité sur la distance, bref, des sens sur l'intelligence⁸⁷.

Per cominciare dal dispositivo poliziale a rompere questa deriva securitaria, non si può continuare a subire le ideologie demagogiche – come nemmeno a rimediare alle false profezie – con cui si propaga un reale mutamento della polizia che, per questa via, non è mai arrivato né mai arriverà. Per il futuro prossimo della politica di polizia⁸⁸, non si può confidare nelle periodiche “rivoluzioni” di fonte istituzionale o corporativa, piuttosto ci si deve impegnare in un serio e continuo *reformismo* che, per essere tale, può avere solo la matrice democratica, egualitaria e legalitaria di un maturo stato sociale di diritto.

La democratizzazione poliziale⁸⁹ è un processo di riforma che non può avere una soluzione definitiva, ma deve promuovere azioni

⁸⁷ A. Garapon, D. Salas, *La République pénalisée*, Hachette, Paris, 1996, p. 119 s. [ed. it. *La Repubblica penale*, trad. S. Sinibaldi, Liberilibri, Macerata, 1997, p. 98].

⁸⁸ Cfr. D. H. Bayley, *Police for the Future*, cit., capp. VII s. Cfr. anche W. F. McDonald, *Law Enforcement Innovation and the Rule of Law: Comparative and Historical Perspectives*, in D. Weisburd, C. Uchida, L. Green, a cura di, *Police Innovation and Control of the Police – Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York, 1993.

⁸⁹ Cfr., per il contesto europeo, J. M. Rico, a cura di, *Policía y sociedad democrática*, Alianza Universidad, Madrid, 1985; J.-L. Loubet Del Bayle, *Police et société*, C.R.D.P., Académie de Toulouse, Toulouse, 1988; J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police – Le cas des démocraties occidentales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993; T. Jones, T. Newburn, D. J. Smith, *Democracy and Policing*, Policy Studies Institute, London, 1994. V. anche J.-M. Erbès, J.-C. Monet, A. Funk, H. Reinke, P. Ponsaers, C. Janssens, Y. Cartuyvels, M. Dauge, J.-J. Gleizal, C. Journès, S. Palidda, *Polices d'Europe*, L'Harmattan, Paris, 1992; J.-C. Monet, *Po-*

mirate a superare i limiti e i difetti dell'esistente, le inerzie e le resistenze al mutamento. Va affrontata la funzione mitologica assunta dal riformismo poliziale, con cui il ruolo istituzionale e la cultura professionale caratterizzati da feticci burocratici e paramilitari alimentano la conservazione e la normalizzazione dell'esistente⁹⁰. Occorre procedere alla valorizzazione del pluralismo e alla minimizzazione della sofferenza rispetto all'attività poliziale, con alternative che siano vera espressione di localismo democratico, diano comunque segno di equilibrio sociale e siano sempre aperte alla revisione critica⁹¹.

Nel divertente scambio immaginato dallo scrittore siciliano Andrea Camilleri, risulta evidente, come sempre, l'amara ironia che tiene insieme elementi del presente e scenari del futuro in tema di riforma poliziale, ma emerge altresì la diffusa tendenza a semplificare la reale complessità dei problemi della polizia:

lices et sociétés en Europe, La Documentation Française, Paris, 1993; D. Monjardet, *Ce que fait la police – Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996, specie pp. 283-289; D. Bertaccini, *Elementi descrittivi e valutativi del diritto di polizia croato*, in *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1999, vol. 20, n. 1; A. J. Goldsmith, *Police reform and the problem of trust*, in *Theoretical Criminology*, 2005, vol. 9, n. 4. Sulla realtà americana, v. invece M. Goranski, a cura di, *Policía y sociedad democrática. Policía e sociedade democratica*, in *Pena y Estado*, volume tematico del Programa Latinoamericano de Investigación Conjunta sobre Política Criminal Plic/Pc 1995/2000, Centro de Estudios Penales (Cepes)/Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad) de El Salvador (1997), 1998, n. 3; E. P. Mendes, J. Zuckerberg, S. Lecorre, A. Gabriel, J. A. Clark, a cura di, *Democratic Policing and Accountability*, Ashgate, Aldershot, 1999; J. Bayley, L. Dammert, a cura di, *Seguridad y Reformas Policiales en las Américas – Experiencias y Desafíos*, Siglo XXI, México D. F., 2005; M. Sozzo, con *Policía, Violencia y Democracia – Ensayos Sociológicos*, UNL Ediciones, Santa Fe, 2005, e con *Nel nome della democrazia? Riflessioni sui processi di riforma poliziale in Argentina*, in *Studi sulla questione criminale*, 2008, n. 1, soprattutto cap. 4.

⁹⁰ Cfr. G. W. Sykes, *The Functional Nature of Police Reform – The 'Myth' of Controlling the Police*, cit., pp. 290-296; P. B. Kraska, V. E. Kappeler, *Militarizing American police: the rise and normalization of paramilitary police units*, in *Social Problems*, 1997, vol. 44, n. 1.

⁹¹ Cfr. S. D. Mastrofski, *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 64-67; E. McLaughlin, *Forcing the Issue: New Labour, New Localism and the Democratic Renewal of Police Accountability*, cit., pp. 477-480, 486.

Alla riunione col Questore Bonetti-Alderighi s'appresentò in ritardo. Quello si limitò a talarlo sdisignevole, aspittò in silenzio, per sottolinearne la mala educazione, che il commissario s'assittasse domandando scusa a dritta e a mancina ai suoi colleghi, e poi ripigliò a parlare sul tema: "Che può fare la Polizia per recuperare la fiducia dei cittadini?" Uno propose di fare un concorso a premi, un secondo disse che la meglio era organizzare una festa danzante con ricchi premi e cotillon, un terzo sostenne che si poteva invitare la stampa a collaborare. "In che senso?" spiò Bonetti-Alderighi.

"Nel senso che possono ignorare quando noi sbagliamo o non riusciamo a..."

"Ho capito, ho capito" tagliò frettolosamente il Questore.

"C'è qualche altra proposta?"

L'indice e il medio della mano dritta di Montalbano si sollevarono per i fatti loro, senza che il ciriveddro glielo avesse ordinato. Il commissario taliò le sue dita isate con un certo stupore. Il Questore sospirò.

"Dica, Montalbano."

"E se la Polizia facesse sempre e comunque il suo dovere senza provocare o prevaricare?"

La riunione si sciolse in un frido polare⁹².

Infatti, se per conseguire una polizia riformata non è affatto credibile il ricorso alle strategie mediatiche da campagne promozionali, non è nemmeno sufficiente che i poliziotti adempiano indefettibilmente e rispettosamente il loro dovere. L'"amministrazione ordinaria" della polizia è gestita, da sempre, con risposte generiche, che prendono la forma del pattugliamento o dell'investigazione, dell'arresto o della sanzione amministrativa, senza un concreto interessamento alle conseguenze delle azioni intraprese sui problemi esistenti. I fenomeni quotidiani sono trattati come crisi o emergenze, da affrontare mediante delle soluzioni cosmetiche o delle dimostrazioni di forza, con il solo temporaneo effetto di ridurre le manifestazioni più eclatanti dei problemi e di alleggerire le pressioni più forti dei cittadini che sollecitano a fare qualcosa. La polizia è sopravvissuta, nel tempo, attraverso una serie costante di adattamenti, vivendo di

⁹² A. Camilleri, *Meglio lo scuro* (2002), in A. Camilleri, *La paura di Montalbano*, Oscar bestsellers 1387, Arnoldo Mondadori, Milano, 2003, p. 272.

improvvisazioni e di scorciatoie, ricorrendo all'inganno o al bluff, nella speranza che la sua autorità simbolica non fosse sfidata e che il suo reale potenziale non fosse rivelato. Il facile ricorso alla riserva della forza ha indotto a introdurre e a tollerare la presenza di norme poliziali in bianco e di concessioni di poteri arbitrari, di comportamenti deviati e di prassi simboliche e strumentali, dietro cui è stato possibile celare, nonostante ciò che è richiesto formalmente dall'ordinamento e ciò che è socialmente atteso dalla collettività, abusi di autorità e denunce di ineffettività, fenomeni di corruzione e di negligenza. La "manutenzione straordinaria" della polizia è affidata, ancora oggi, a riformismi opportunistici, che si fondano sull'apodittica denuncia della mancanza di risorse e di poteri, anziché sulla reale dimostrazione del rendimento effettivo della propria azione. Le immancabili previsioni di più personale e preparazione, migliori equipaggiamenti e tecnologie, comando e controllo rivisti, prerogative estese e aggiornate, sono affiancate, nelle iniziative più miti, da nuove divise che fanno pubbliche relazioni tra la gente perbene o, in quelle più muscolari, con massicce operazioni che intervengono discretamente sui bersagli opportunistici, tutto ciò all'unico scopo di pubblicizzare un miglioramento di qualche punto percentuale della sicurezza percepita, degli arresti effettuati o delle sanzioni elevate⁹³.

I tempi sono maturi perché il governo poliziale sia affrancato con passi sicuri dalle pericolose illusioni che derivano dalle presenti (e future) retoriche riformistiche, che in quanto tali nuociono allo sviluppo democratico e al progresso sociale delle società tardo moderne. La teoria della riduzione della dominazione e il modello del processo pubblico di regolazione, con il loro impatto positivo sull'arbitrarietà dei poteri pubblici e sulla strumentalizzazione degli attori sociali, si prestano oggi (quanto domani) a essere adottati come una valida guida per un percorso genuinamente riformistico, con cui configurare un modo di fare polizia trasparente e leale, che favorisce una comunicazione e una fiducia reciproca specie nelle relazioni con le fasce di popolazione socialmente svantaggiate⁹⁴. La

⁹³ Cfr. H. Goldstein, *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, cit., pp. 19-26.

⁹⁴ Cfr. B. Des Saussaies, *La machine policière*, Seuil, Paris, 1972, pp. 120-129; S. R. Schneider, *Overcoming barriers to communication between police and*

via realistica della democratizzazione poliziale si dispiega attraverso un impegno propriamente sociale a trasformare la legittimazione istituzionale e operativa, al fine di liberarla dalla compromissione con l'intreccio delle criminologie del sé e dell'altro, oggettivistiche e autoritarie, proprie della società del controllo emergente che tende verso la dominazione e l'esclusione sociale⁹⁵.

La politica poliziale va restituita con fiducia alla società politica, al confronto pubblico sulle cause e le soluzioni della devianza, all'elaborazione collettiva sulle regole e le procedure della sicurezza, in cui il controllo di tipo poliziale sia assunto concettualmente come antitetico, e venga modulato strategicamente quale subordinato e funzionale, al sostegno di natura sociale⁹⁶.

Jim P. A. Waddington ha denunciato che se gli obiettivi e i mezzi degli attori istituzionali risultano indissolubilmente allineati con quelli dei gruppi dominanti, il ruolo della polizia scade inevitabilmente nella difesa dei valori e degli interessi di ambedue tali figure sociali forti⁹⁷, così consentendo che le profonde divisioni materiali e

socially disadvantaged neighbourhoods: a critical theory of community policing, in *Crime, Law and Social Change*, 1999, vol. 30, n. 4, pp. 361-371; A. J. Goldsmith, *Police reform and the problem of trust*, cit., pp. 457-465.

⁹⁵ Cfr. J. Young, *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, cit.; D. Garland, *The Culture of Control – Crime and Social Order in Contemporary Society*, cit.

⁹⁶ Cfr. F. T. Cullen, J. P. Wright, M. B. Chamlin, *Social Support and Social Reform: A Progressive Crime Control Agenda*, in *Crime and Delinquency*, 1999, vol. 45, n. 2; D. Gillig, *Community Safety and Social Policy*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2001, vol. 9, n. 4; P. Goris, *Community Crime Prevention and the 'Partnership Approach': A Safe Community for Everyone?*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2001, vol. 9, n. 4. Cfr. anche C. Gorgeon, P. Estèbe, H. Léon, *De la prévention sociale à la tranquillité publique – Glissement sémantique et renouveau de l'action publique*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39, per l'analisi del passaggio dalla prevenzione sociale, con la sua logica concertativa aperta ai numerosi attori sociali a livello locale, alla tranquillità pubblica, con la sua logica settoriale interna alla polizia e alla giustizia con struttura nazionale; M. Boucher, *Turbulences, contrôle et régulation sociale – Des modèles sécuritaires et démocratiques dans des quartiers populaires*, in *Déviance et Société*, 2003, vol. 27, n. 2, con l'esame della tensione tra le dimensioni o i modelli del mantenimento della pace sociale, di tipo securitario, e dell'emancipazione democratica della popolazione, di impronta sociale, all'interno del quadro degli attori e dei processi di intervento nei quartieri difficili o impopolari.

⁹⁷ Cfr. M. Clark, *The importance of a new philosophy to the post modern policing environment*, cit.

ideologiche presenti nella società limitino o impediscano delle reali opportunità di inclusione sociale, appunto perpetuando la contraddizione sociale del potere poliziale di essere istituzione della società come collettività e apparato delle componenti egemoniche nella società stessa⁹⁸:

In other words, when the fate of the state is unalterably aligned with that of the dominant group in a zero-sum game, the police role simultaneously becomes that of defending the interests of both the state and the dominant group. The importance of deep social and ideological division is that it affords little or non opportunity for incorporation⁹⁹.

L'opzione fondamentale per affrontare i problemi della polizia in una strategia di democratizzazione rimane, con le sagge parole di Salvatore Palidda, nella centralità della persona, del suo contenuto di valori e di diritti¹⁰⁰, al di fuori della sua identità di fronte alla nazione o della sua posizione davanti alla legge, o diversamente detto in una sicurezza dei diritti che per essere di tutti non può che partire dai più deboli che soffrono di una minore tutela dei diritti stessi¹⁰¹:

Dopo anni che lavoro sulla polizia e sul governo della sicurezza, mi sembra che non si possa assolutamente accettare di discutere di tali problemi senza assegnare la priorità al rispetto dei diritti di ogni essere umano, nazionale o straniero,

⁹⁸ Cfr. R. Reiner, *The Police in the Class Structure*, in *British Journal of Law and Society*, 1978, vol. 5, n. 2, pp. 183 s.; A. Recasens Brunet, *Enfoques historico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial*, in R. Bergalli, a cura di, *Sociology of Penal Control within the Framework of the Sociology of Law*, Oñati International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 1991, pp. 173 s.

⁹⁹ P. A. J. Waddington, *Policing Citizens – Authority and Rights*, UCL, London, 1999, p. 86.

¹⁰⁰ Cfr. E. P. Mendes, J. Zuckerberg, S. Lecorre, A. Gabriel, J. A. Clark, a cura di, *Democratic Policing and Accountability*, cit.

¹⁰¹ Cfr. A. Baratta, *Introduzione*, in *Dei delitti e delle pene*, 2002, n. 1-2-3, pp. 27-29; M. Pavarini, *Introduzione*, in M. Pavarini, a cura di, *L'amministrazione locale della paura – Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, 2006, pp. 56-58.

vittima o autore di reato. È quindi questa la questione che mi sembra politica per eccellenza¹⁰².

Herman Goldstein ha sostenuto che il potenziale della polizia di agire apertamente, onestamente e legalmente rappresenta quanto di più importante esista in democrazia per la qualità poliziale¹⁰³, e vale aggiungere per il progresso sociale a cui una reale riforma dovrebbe essere finalizzata per non scadere in immunità retorica al medesimo mutamento¹⁰⁴:

It should be possible for the police – in all aspects of their work – to act legally, honestly and openly. It is this potential, so important to the quality of policing in a democracy, that fuels the desire for further progress¹⁰⁵.

La questione strategica posta dalla politica poliziale rimanda, in definitiva, alla costruzione della sicurezza nella sua dimensione democratica, all'azione sui problemi della convivenza nel loro versante sociale. È la sfida dell'immaginazione intellettuale, il bisogno della coscienza civile, l'orizzonte della politica sociale.

¹⁰² S. Palidda, *Polizia postmoderna – Etnografia del nuovo controllo sociale*, cit., p. 245.

¹⁰³ Cfr. B. Des Saussaies, *La machine policière*, cit., pp. 120-129.

¹⁰⁴ Cfr. K. C. Devis, in *Discretionary Justice – A Preliminary Inquiry*, cit., pp. 215-233; C. B. Klockars, *The Rhetoric of Community Policing*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988, pp. 256-258.

¹⁰⁵ H. Goldstein, *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, cit., pp. 25 s.

BIBLIOGRAFIA

- Abrahams R., *Vigilant Citizens – Vigilantism and the State*, Polity Press, Cambridge, 1998.
- Ackroyd S., Harper R., Hughes J. A., Shapiro D., Soothill K., *New Technology and Practical Police Work – The Social Context of Technical Innovation*, Open University Press, Buckingham and Philadelphia Pa., 1992.
- Aden H., *Le possibilità di riforma di un sistema di polizia semi(de)centralizzato*, in *Dei delitti e delle pene*, Numero speciale Atti del Convegno internazionale *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, Bologna, 4-5 aprile 2002, 2002, n. 1-2-3.
- Agamben G., *Stato di eccezione*, Bollati Boringhieri, Torino, 2003.
- Alderson J., *Policing Freedom – A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies*, MacDonald and Evans, Estover, Plymouth, 1979.
- Alpert G., Dunham R., *Community Policing*, in *Journal of Police Science and Administration*, 1986, vol. 14, n. 3.
- Alpert G., Moore M. H., *Measuring Police Performance in the New Paradigm of Policing*, in J. J. Dilulio, diretto da, *Performance Measures for the Criminal Justice System*, Princeton University Study Group – Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 1993.
- Amey P., Hale C., Uglow S., *Development and Evaluation of a Crime Management Model*, Police Research Series Paper 18, Police Research Group, Home Office, London, 1996.
- Amey P., Hale C., Uglow S., *Proactive Policing – An Evaluation of the Central Scotland Police Crime Management Model*, Crime and Criminal Justice Research Findings 10, Scottish Central Research Unit, Edinburgh, 1996.
- Antonilli A., *Sicurezza urbana e polizia di prossimità*, in A. Balloni, G. Mosconi, F. Prina, a cura di, *Cultura giuridica e attori della giustizia penale*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

- Araújo Otero J. I., *Policía de proximidad en España, una nueva forma de entender la seguridad*, Seminario internazionale *Polizia di prossimità: filosofia, direttrici di azione e formazione*, Roma, 30 ottobre 2001, Roma, 2001, dattiloscritto.
- Arnsperger C., Van Parijs P., *Éthique économique et sociale*, La Découverte, Paris, 2000 [ed. it. *Quanta diseguaglianza possiamo accettare? Etica economica e sociale*, trad. A. Bugliani, Il Mulino, Bologna, 2003].
- Arribas F., *La policía de proximidad como alternativa a la inseguridad ciudadana*, in *Policía municipal*, 1997, n. 1-2.
- Ashworth A., *Principles of Criminal Law*, IV ed., Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Ballart X., *La evaluación de la actividad y rendimiento de la policía*, Universitat Autònoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès, s. d. [1990], dattiloscritto.
- Bandini T., Gatti U., Gualco B., Malfatti D., Marugo M. I., Verde A., *Criminologia – Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, II ed., Giuffrè, Milano, vol. I, 2003, vol. II, 2004.
- Banton M., *The Policeman in the Community*, Tavistock, London, 1964.
- Baratta A., *Principi di diritto penale minimo – Per una teoria dei diritti umani come oggetti e limiti della legge penale*, in *Dei delitti e delle pene*, 1985, n. 3.
- Baratta A., *Il diritto penale minimo – La questione criminale tra riduzionismo e abolizionismo*, a cura di, Quaderni di Dei delitti e delle pene, Esi, Napoli, 1985.
- Baratta A., *Introduzione*, in *Dei delitti e delle pene*, 2002, n. 1-2-3.
- Barbagli M., Gatti U., *Prevenire la criminalità*, Il Mulino, Bologna, 2005.
- Barcelona Llop J., *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2006 (anche in <http://www.falternativas.org> [25 agosto 2008]).
- Barlow D. E., Barlow M. H., *A political economy of community policing*, in *Policing*, 1999, vol. 22, n. 4.
- Barry B., *Exit, Voice and Loyalty*, in B. Barry, *Democracy and Power – Essays in Political Theory*, vol. 1, Clarendon, Oxford, 1991.
- Bayley D. H., *The Police and Political Development in Europe*, in C. Tilly, a cura di, *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton University Press, Princeton, 1975.
- Bayley D. H., *Patterns of Policing – A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, New Brunswick N. Y., 1985.
- Bayley D. H., *The Tactical Choice of Police Patrol Officers*, in *Journal of Criminal Justice*, 1986, n. 14.
- Bayley D. H., *Community Policing: A Report from the Devil's Advocate*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.

- Bayley D. H., *International Differences in Community Policing*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994.
- Bayley D. H., *Police for the Future*, Oxford University Press, New York, 1994.
- Bayley D. H., *What Do the Police Do?*, in W. Saulsbury, J. Mott, T. Newburn, a cura di, *Themes in Contemporary Policing*, Policy Studies Institute, London, 1996.
- Bayley D. H., *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 2001.
- Bayley J., Dammert L., a cura di, *Seguridad y Reformas Policiales en las Américas – Experiencias y Desafíos*, Siglo XXI, México D. F., 2005.
- Benjamin W., *Zur Kritik der Gewalt*, in *Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik*, 1921, vol. 48 [ed. it. *Per la critica della violenza*, in W. Benjamin, *Angelus Novus – Saggi e frammenti*, trad. R. Solmi, Einaudi, Torino, 1995].
- Bennett T., *Evaluating Neighbourhood Watch*, Gower, Aldershot, 1990.
- Bennett T., *The Effectiveness of a Police-initiated Fear-reducing Strategy*, in *British Journal of Criminology*, 1991, vol. 31, n. 1.
- Bennett T., *Community Policing on the Ground – Developments in Britain*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994.
- Bertaccini D., *Elementi descrittivi e valutativi del diritto di polizia croato*, in *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 1999, vol. 20, n. 1.
- Bertaccini D., *La sicurezza privata in Emilia-Romagna – I soggetti, i servizi e le regolazioni della vigilanza privata regionale nel sistema di sicurezza – Rapporto di ricerca*, Quaderni di Città sicure, n. 23, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001.
- Bertaccini D., *L'altra sicurezza in Emilia-Romagna – Una ricerca tra protagonisti, pratiche e prospettive della vigilanza privata regionale*, in *Dei delitti e delle pene*, 2001, n. 1-2-3.
- Bertaccini D., *La “nuova riforma” della polizia italiana – I discorsi e le pratiche ufficiali di “polizia di prossimità” in Italia*, in M. Pavarini, a cura di, *L'amministrazione locale della paura – Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma, 2006.
- Bickman L., Lavrakas P. J., Green S. K., North-Walker N., Edwards J., Barkowski S., Shane-Dubow S., *Citizen Crime Reporting Projects. National Evaluation Program. Summary Report*, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington D. C., 1976.
- Bieck W., Kessler D. A., *Response Time Analysis – Executive Summary*, Board of Police Commissioners, Kansas City Mo., 1977.
- Bittner E., *The Functions of the Police in a Modern Society*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1970.

- Bittner E., *Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of the Police*, in H. Jacob, a cura di, *Potential for Reform of Criminal Justice*, Sage, Beverly Hills, 1974.
- Black D. J., *Production of crime rates*, in *American Sociological Review*, 1971, vol. 35, n. 4.
- Black D. J., *Manners and Customs of Police*, Academic Press, New York, 1980.
- Block C. R., Dabdoub M., Fregly S., a cura di, *Crime Analysis Through Computer Mapping*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1995.
- Bohigian H., *What is a model?*, in S. S. Nagel, a cura di, *Modeling the Criminal Justice System*, Sage, Beverly Hills Ca., London, 1977.
- Bohm R. M., Reynolds K. M., Holmes S. T., *Perceptions of neighborhood problems and their solutions: implications for community policing*, in *Policing*, 2000, vol. 23, n. 4.
- Bolle P.-H., *La Policía de Proximidad: Noción, Institución, Acción*, in *Harlax*, 1999, n. 30.
- Bolle P.-H., Knoepfler J., *La Police de proximité en Suisse – Cinq modèles pour une définition*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure, Dossier Les dilemmes de la proximité – Des polices d’Europe en chantier*, 2000, n. 39.
- Bottomley A. K., *L’interprétation des statistiques officielles de la criminalité*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4.
- Bottomley A. K., Coleman C. A., *Police effectiveness and the public: the limitations of official crime rates*, in R. V. Clarke, J. M. Hough, *The Effectiveness of Policing*, Gower, Westmead, 1980.
- Bottomley A. K., Coleman C., *Understanding Crime Rates*, Saxon House, Farnborough, 1981.
- Bottomley A. K., Pease K., *Crime and Punishment: Interpreting the Data*, Open University Press, Milton Keynes, 1993.
- Boucher M., *Turbulences, contrôle et régulation sociale – Des modèles sécuritaires et démocratiques dans des quartiers impopulaires*, in *Déviance et Société*, 2003, vol. 27, n. 2.
- Braga A. A., *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*, Criminal Justice Press, Monsey N. Y., 2002.
- Braga A. A., Weisburd D. L., Waring E. J., Green Mazerolle L., Spelman W., Gajewski F., *Problem-Oriented Policing In Violent Crime Places – A Randomized Controlled Experiment*, in *Criminology*, 1999, vol. 37, n. 3.
- Bratton W. J., *Crime Is Down in New York City: Blame the Police*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998.
- Breci M. G., *The transition to community policing: the department’s role in upgrading officers’ skills*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 4.
- Brewer J. D., *Policing in Divided Societies: Theorising a Type of Policing*, in *Policing and Society*, 1991, vol. 1, n. 3.

- Bricola F., *Politica criminale e politica penale dell'ordine pubblico (a proposito della legge 22 maggio 1975, n. 152)*, in *La questione criminale*, 1975, n. 2.
- Brien R. M., *Crime and Victimization Data*, Sage, Beverly Hills, 1985.
- Brodeur J.-P., *Ordre publique et ordre privé*, in *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1988, vol. XLI, n. 4.
- Brodeur J.-P., *Tailor-Made Policing – A Conceptual Investigation*, in J.-P. Brodeur, a cura di, *How to Recognize Good Policing – Problems and Issues*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., Sage, Thousand Oaks Ca., 1998.
- Brodeur J.-P., *Introduction*, in *Criminologie*, 2005, vol. 38, n. 2.
- Brogden M., *The Police – Autonomy and Consent*, Academic Press, London, 1982.
- Brogden M., Shearing C., *Policing for a New South Africa*, Routledge, London, 1993.
- Brown L. P., Wycoff M. A., *Policing Houston: Reducing Fear and Improving Service*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1.
- Brown M. K., *Working the Street – Police Discretion and the Dilemmas of Reform*, Russell Sage Foundation Press, New York, 1981.
- Brownlee I. D., *Superior Orders: Time for a New Realism?*, in *Criminal Law Review*, 1989, n. 2.
- Buerger M. E., *The Problems of Problem-Solving: Resistance, Interdependencies, and Conflicting Interests*, in *American Journal of Police*, 1994, vol. 13, n. 3.
- Burrows J., *Burglary: Police Actions and Victims' Views*, Research and Planning Unit, Paper 37, Home Office, London, 1986.
- Burrows J., *Investigating Burglary – The Measurement of Police Performance*, Home Office Research Study, London, 1986.
- Burruss G. W., Decker S. H., *Gun violence and police problem solving: A research note examining alternative data sources*, in *Journal of Criminal Justice*, 2002, vol. 30.
- Butler A. J. P., *Police Management*, Aldershot, Gower, 1984.
- Button M., *Private Policing*, Willan, Cullompton, 2002.
- Camilleri A., *Meglio lo scuro* (2002), in A. Camilleri, *La paura di Montalbano*, Oscar bestsellers 1387, Arnoldo Mondadori, Milano, 2003.
- Canosa R., *La polizia in Italia dal 1945 a oggi*, Il Mulino, Bologna, 1976.
- Capo della polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, *Intervento*, Seminario internazionale *La polizia di prossimità e la sua fase attuativa: il poliziotto e il carabiniere di quartiere*, Roma, 15 novembre 2003, in <http://www.poliziadistato.it> [15 agosto 2005].
- Capo della polizia-Direttore generale della pubblica sicurezza, *Intervento*, Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno, Roma, 6 maggio 2004, in <http://www.poliziadistato.it> [15 agosto 2005].
- Capowich G. E., Roehl J. A., *Problem-Oriented Policing – Actions and Effectiveness in San Diego*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994.

- Cardia C., Bottigelli C., coordinato da, *Pianificazione, disegno urbano, gestione degli spazi per la sicurezza. Manuale*, Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, Politecnico di Milano, Milano, 2008.
- Carrer F., *La "polizia di prossimità" – Strumento operativo o formula inefficace*, prolusione all'inaugurazione dell'A.A. 2000-2001 e del XVI Corso di alta formazione presso la Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia, Roma, 17 novembre 2000, in *Rivista trimestrale della Scuola di perfezionamento per le Forze di polizia*, 2000, n. 3-4.
- Carrer F., *Organizzazione di polizia e gestione della sicurezza urbana*, in Corpo di Polizia Municipale della Città di Torino, *Il vigile di quartiere*, Atti del Seminario *Vigile di quartiere e polizia di prossimità per la sicurezza urbana: esperienze a confronto, risultati e prospettive*, Torino, 28 marzo 2002, Comune di Torino, Torino, 2002.
- Carrer F., *La polizia di prossimità – La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2003.
- Carrer F., *La polizia nel terzo millennio – Potenzialità, limiti e modalità d'impiego*, FrancoAngeli, Milano, 2006.
- Carrot G., *Histoire de la police française*, Tallandier, Paris, 1992.
- Carter D. L., *Methods and Measures*, in R. C. Trojanowicz, B. Bucqueroux, *Community Policing – A Contemporary Perspective*, Anderson Publishing, Cincinnati Oh., 1990.
- Cartuyvels Y., Mary P., *Politiques de sécurité en Belgique: les limites d'une approche de proximité*, in *Déviance et Société*, 2002, vol. 26, n. 1.
- Chaiken J. M., *What Is Known About Deterrent Effects of Police Activities*, in J. A. Cramer, a cura di, *Preventing Crime*, Sage, Beverly Hills Ca., 1978.
- Chaiken J., Dormant P., *Patrol Car Allocation Model*, Rand Corporation, Santa Monica Ca., 1975.
- Chalom M., Léonard L., *Insécurité, Police de proximité et Gouvernance locale*, L'Harmattan, Paris, 2001.
- Chamlin M. B., *A longitudinal analysis of the arrest-crime relationship: A further examination of the tipping effect*, in *Justice Quarterly*, 1991, vol. 8, n. 2.
- Chan J. B. L., *Policing Youth in "Ethnic" Communities: Is Community Policing the Answer?*, in R. White, C. Alder, a cura di, *The Police and Young People in Australia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- Chan J. B. L., *Police and new technologies*, in T. Newburn, a cura di, *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Cullompton, 2003.
- Chapman B., *Police State*, McMillan, London, 1971.
- Chatterton M. R., Humphrey C., Watson A. J., *On the Budgetary Beat: An Investigation of the Development of Management Accounting Systems in the Police Service in England and Wales*, Chartered Institute of Management Accountants, London, 1996.

- Chermark S., Weiss A., *Identifying Strategies to Market Police in the News*, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 2002.
- Chermark S., Weiss A., *Marketing Community Policing in the News: A Missed Opportunity?*, National Institute of Justice, Office of Justice Programs, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 2003.
- Cheurprakobkit S., *Community policing: training, definitions and policy implications*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 4.
- Choongh S., *Policing as Social Discipline*, Clarendon, Oxford, 1997.
- Christie N., *Conflicts as Property*, in *The British Journal of Criminology*, 1977, vol. 17, n. 1.
- Clark M., *The importance of a new philosophy to the post modern policing environment*, in *Policing*, 2005, vol. 28, n. 4.
- Clark R. S., *Police and the Community – An Analytical Perspective*, New Viewpoints, New York, 1979.
- Clarke R. V., *Situational Crime Prevention: Its Theoretical Basis and Practical Scope*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 4, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1983.
- Clarke R. V., *Situational Crime Prevention*, in M. Tonry, D. P. Farrington, a cura di, *Building a Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention, Crime and Justice*, vol. 19, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1995.
- Clarke R. V., *Situational Crime Prevention – Successful Case Studies*, II ed., Harrow and Heston, Guilderland N. Y., 1997.
- Clarke R. V., *Defining Police Strategies: Problem Solving, Problem-Oriented Policing and Community-Oriented Policing*, in T. O'Connor Shelley, A. C. Grant, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1998.
- Clarke R. V., Felson M., a cura di, *Routine Activity and Rational Choice*, Transaction Press, New Brunswick N. J., 1993.
- Clarke R. V., Hough M., *Crime and Cost Effectiveness*, Research Study, vol. 79, Home Office, London, 1984.
- Clawson C., Chang S. K., *The relationship of response delays and arrest rates*, in *Journal of Police Science and Administration*, 1977, vol. 5, n. 1.
- Cohen J., *For a Democratic Society*, in S. Freeman, a cura di, *Cambridge Companion to Rawls*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Cohen L. E., Felson M., *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*, in *American Sociological Review*, 1979, vol. 44, n. 4.
- Cohen S. A., *Liberty and Security – Can we have both?*, paper alla XVI International Conference of the International Society for the Reform of Criminal Law, Charleston S. C., 06-10 dicembre 2002, in <http://www.isrcl.org/papers/davies.pdf> [15 ottobre 2008].

- Coleman C., Moynihan J., *Understanding Crime Data*, Open University Press, Buckingham, 1996.
- Colquhoun P., *A Treatise on the Police of the Metropolis*, H. Fry, London, 1796.
- Colquhoun P., *A Treatise on Indigence*, J. Hatchard, London, 1806.
- Cope N., *Crime analysis: principles and practice*, in T. Newburn, a cura di, *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Cullompton, 2003.
- Corbetta P., *La ricerca sociale – Metodologia e tecniche*, 4 voll., Il Mulino, Bologna, 2003.
- Cordner G. W., *A Problem-Oriented Approach to Community-Oriented Policing*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Cordner G. W., *Foot Patrol Without Community Policing – Law and Order in Public Housing*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994.
- Cordner G., *Problem-Oriented Policing Vs. Zero Tolerance*, in T. O'Connor Shelley, A. C. Grant, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1998.
- Cordner G., Perkins Biebel E., *Problem-oriented policing in practice*, in *Criminology and Public Policy*, 2005, vol. 4, n. 2.
- Cornes R., Sandler T., *The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods*, II ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Cornish D. B., Clarke R. V., a cura di, *The Reasoning Criminal – Rational Choice Perspectives on Offending*, Springer-Verlag, New York, 1986.
- Cornish D. B., Clarke R. V., *Understanding Crime Displacement: An Application of Rational Choice Theory*, in *Criminology*, 1987, vol. 25, n. 4.
- Correia M. E., *The conceptual ambiguity of community in community policing – Filtering the muddy waters*, in *Policing*, 2000, vol. 23, n. 2.
- Corso G., *L'ordine pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1979.
- Corso P., *La «polizia privata» in Italia*, in *Quaderni della Giustizia*, 1986, n. 58.
- Cox S. M., Fitzgerald J. D., *Police in Community Relations – Critical Issues*, III ed., Brown & Benchmark, Madison Wi., 1996.
- Crawford A., *The Local Governance of Crime – Appeals to Community and Partnerships*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Crawford A., Lister S., Blackburn S., Burnett J., *Plural Policing – The Mixed Economy of Visible Patrols in England and Wales*, Policy Press, Bristol, 2005.
- Critchley T. A., *A History of Police in England and Wales*, Constable, London, 1978.
- Crompton J. L., Lamb C. W., *Marketing Government and Social Services*, Wiley, New York, 1986.
- Crouch S., Shaftoe H., Fleming R., *Design for Secure Residential Environments*, Longman, Harlow, Essex, 1999.

- Cullen F. T., Wright J. P., Chamlin M. B., *Social Support and Social Reform: A Progressive Crime Control Agenda*, in *Crime and Delinquency*, 1999, vol. 45, n. 2.
- Cusson M., *La sécurité privée: le phénomène, la controverse, l'avenir*, in *Criminologie*, 1998, vol. XXXI, n. 2.
- Davies S. L., *Profiling terror*, paper alla XVI International Conference of the International Society for the Reform of Criminal Law, Charleston S. C., 06-10 dicembre 2002, in <http://www.isrcl.org/papers/davies.pdf> [15 ottobre 2008].
- Davis J., *Urban Policing and its Objects: Comparative Themes in England and France in the Second Half of the Nineteenth Century*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.
- Davis K. C., *Discretionary Justice – A Preliminary Inquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1969.
- Davis K. C., *Police Discretion*, West, St. Paul Minn., 1975.
- De Lint W., *Keeping Open Windows – Police as Access Brokers*, in *British Journal of Criminology*, 2003, vol. 43, n. 2.
- De Lint W., *Public order policing: A tough act to follow?*, in *International Journal of the Sociology of Law*, 2005, vol. 33, n. 4.
- De Valkeneer C., *La patrouille de police, une stratégie de «lutte» contre la délinquance?*, in *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1986, n. 2-3.
- Deakin T. J., *Police Professionalism – The Renaissance of American Law Enforcement*, Charles C Thomas, Springfield Ill., 1988.
- Dean G., *Police Reform: Rethinking Operational Policing*, in *Journal of Criminal Justice*, 1995, vol. 23, n. 4.
- Dedecker R., *La sécurité privée dans l'Europe des Douze*, Vanden Broele Brugge, Bruxelles, 1991.
- Della Cioppa M., *La polizia di prossimità ed il progetto italiano*, in *Rivista di polizia*, 2005, vol. X.
- Della Porta D., Reiter H., a cura di, *Policing Protest – The Control and Mass Demonstrations in Western Democracies. Social Movements, Protest, and Contention*, vol. 6, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1998.
- Della Porta D., Reiner H., *Polizia e protesta – L'ordine pubblico dalla Liberazione ai «no global»*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Dennis N., *Editor's Introduction*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998.
- Dennis N., a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998.
- Dennis N., Mallon R., *Confident Policing in Hartlepool*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998.

- Dennis N., Mallon R., *Crime and Culture in Hartlepool*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998.
- Des Saussaies B., *La machine policière*, Seuil, Paris, 1972.
- Devis K. C., *Discretionary Justice – A Preliminary Inquiry*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1969.
- Devis K. C., *Police Discretion*, West, St. Paul Minn., 1975.
- Dietz A. S., *Evaluating community policing: quality police service and fear of crime*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 1.
- Dieu F., *Éléments pour une approche socio-politique de la violence policière*, in *Déviance et Société*, 1995, vol. 19, n. 1.
- Dieu F., *Relazione*, in Corpo di Polizia Municipale della Città di Torino, *Il vigile di quartiere*, Atti del Seminario *Vigile di quartiere e polizia di prossimità per la sicurezza urbana: esperienze a confronto, risultati e prospettive*, Torino, 28 marzo 2002, Comune di Torino, Torino, 2002.
- Dixon D., *Law in Policing – Legal Regulation and Police Practices*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Dölling D., Feltes T., a cura di, *Community Policing – Comparative Aspects of Community Oriented Police Work*, Felix Verlag, Holzkirchen/Obb., 1993.
- Dupont B., *Les morphologies de la sécurité après le 11 septembre: hiérarchies, marché et réseaux*, in *Criminologie*, 2005, vol. 38, n. 2.
- Eck J. E., *Solving Crimes – The Investigation of Burglary and Robbery*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1982.
- Eck J. E., *The Threat of Crime Displacement*, in *Criminal Justice Abstracts*, 1993, vol. 25, n. 3.
- Eck J. E., *Preventing crime at places*, in L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, D. Layton MacKenzie, a cura di, *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge, London e New York, 2002.
- Eck J. E., Rosenbaum D. P., *The New Police Order – Effectiveness, Equity, and Efficiency in Community Policing*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994.
- Eck J. E., Spelman W., *Who Ya Gonna Call? The Police as Problem-Buster*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1.
- Eck J. E., Spelman W., Hill D., Stephens D. W., Stedman J. R., Murphy G. R., *Problem-Solving – Problem-Oriented Policing in Newport News*, Police Executive Research Forum, National Institute of Justice, U. S. Department of Justice, Washington D. C., 1987.
- Edelson T., *Rights and Wrongs of Selective Law Enforcement*, in E. C. Viano, J. H. Reiman, *The Police in Society*, Lexington Books, Lexington Ma., 1974.
- Ekblom P., Pease K., *Evaluating Crime Prevention*, in M. Tonry, D. P. Farrington, a cura di, *Building a Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention*,

- Crime and Justice*, vol. 19, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1995.
- Emsley C., *Policing and Its Context*, McMillan, London, 1985.
- Emsley C., *Police Forces and Public Order in England and France during the Interwar Years*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.
- Emsley C., *The English Police – A Political and Social History*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991.
- Emsley C., Reinke H., Lévy R., *Les polices aux XIX^e et XX^e siècles: aperçus sur les historiographies anglaise, allemande et française*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1994, n. 17, pp. 27 s.
- Emsley C., Weinberger B., *Introduction*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.
- Emsley C., Weinberger B., a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.
- Engel R. S., *Patrol officer supervision in the community policing era*, in *Journal of Criminal Justice*, 2002, vol. 30, n. 1.
- Enhús E., *La riforma della polizia in Belgio*, in *Dei delitti e delle pene*, Numero speciale Atti del Convegno internazionale *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, Bologna, 4-5 aprile 2002, 2002, n. 1-2-3.
- Erbès J.-M., Monet J.-C., Funk A., Reinke H., Ponsaers P., Janssens C., Cartuyvels Y., Dauge M., Gleizal J.-J., Journès C., Palidda S., *Polices d'Europe*, L'Harmattan, Paris, 1992.
- Ericson R. V., *Reproducing Order – A Study of Police Patrol Work*, University of Toronto Press, Toronto, 1982.
- Ericson R. V., *The division of expert knowledge in policing and security*, in *British Journal of Sociology*, 1994, vol. 45, n. 2.
- Ericson R. V., a cura di, *Crime and the Media*, Dartmouth, Aldershot, 1995.
- Ericson R. V., Haggerty K. D., *Policing the Risk Society*, Clarendon Press, Oxford, 1997.
- Euloge G.-A., *Histoire de la Police et de la Gendarmerie*, Plon, Paris, 1985.
- Fabiani J., *L'expérience française*, Seminario internazionale *Polizia di prossimità: filosofia, direttrici di azione e formazione*, Roma, 30 ottobre 2001, Roma, 2001, dattiloscritto.
- Farrell M. J., *The Development of the Community Patrol Officer Program: Community-Oriented Policing in the New York City Police Department*, in J. R. Greene, S. D. Mastroski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.

- Fasol R., *La valutazione dei programmi di prevenzione della criminalità*, in *Trascrime*, a cura di, *Terzo rapporto sulla sicurezza nel Trentino 2000/2001*, Giunta della Provincia Autonoma di Trento, Trento, 2001.
- Fasol R., Selmini R., *La valutazione dei programmi di prevenzione*, in Ufficio Promozione e Sviluppo delle Politiche di Sicurezza, a cura di, *Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna – Settimo rapporto annuale 2001*, Quaderni di Città sicure, n. 22, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001.
- Fattah E. A., *Understanding Criminal Victimization – An Introduction to Theoretical Victimology*, Prentice-Hall, Scarborough, 1991.
- Feest J., Blankenburg J., *Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und Soziale Selektion*, Bertelsmann Universitätsverlag, Düsseldorf, 1972.
- Feest J., Lautmann R., *Die Polizei – Soziologische Studien und Forschungsberichte*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1971.
- Felson M., *Crime and Everyday Life*, Pine Forge Press, Thousand Oaks Ca., 1994.
- Felson M., Clarke R. V., *Opportunity Makes the Thief – Practical Theory for Crime Prevention*, Police Research Series Paper 98, Policing and Crime Reduction Unit, Home Office, London, 1998.
- Feltes T., *Community-oriented policing in Germany – Training and education*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 1.
- Fenech G., *Tolérance Zéro – En finir avec la criminalité et les violences urbaines*, Grasset & Fasquelle, Paris, 2001 [ed. it. *Tolleranza zero – Come vincere la criminalità e le violenze urbane*, trad. M. E. Craveri, Medusa, Milano, 2001].
- Ferracuti F., Hernandez R., Wolfgang M., *A study of police errors in crime classification*, in *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, 1962, vol. 53, n. 1.
- Ferrajoli L., *Il diritto penale minimo*, in *Dei delitti e delle pene*, 1985, n. 3.
- Ferrajoli L., *Diritto e ragione – Teoria del garantismo penale*, VIII ed., 2004, Laterza, Roma-Bari.
- Ferret J., *Police de proximité en France – Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI (1998-2001)*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2001, n. 46.
- Ferret J., Laniel L., *Évaluer la police de proximité? – L'expérience française*, in R. Deblire, J. Ferret, F. Guillén Lasierra, A. Rabot, C. Tange, K. Van Der Vijver, O. Zoomer, L. Laniel, *Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation de l'impact des réformes de police de proximité en Europe – Rapport final*, vol. II, Projet OISIN 2, Paris, 2003.
- Ferret J., Maffre P., *L'usage de la notion de police de proximité en Espagne – Indice d'une mutation inachevée*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39.
- Ferret J., Ocqueteau F., a cura di, *Évaluer la police de proximité? – Problèmes, concepts, méthodes*, Atti delle Giornate di studio *L'évaluation des politiques publiques locales de prévention et de sécurité: bilan et enjeux pour les contrats*

- locaux de sécurité*, Paris, 16-17 giugno 1998, La Documentation française, Paris, 1998.
- Fielding N. G., *Community Policing*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Fijnaut C. J. C. F., *The Police of the Netherlands in and between the Two World Wars*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.
- Fijnaut C. J. C. F., *Démocratie et structure du système de police en Europe*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7.
- Fijnaut C. J. C. F., Marx G. T., a cura di, *Undercover Police Surveillance in Comparative Perspective*, Kluwer Law International, The Hague, 1995.
- Fijnaut C. J. C. F., Nuyten-Edelbroek E. G. M., Spickenheuer J. L. P., *La lutte contre la criminalité par la police – Les résultats de vingt ans de recherches*, in *Déviance et Société*, 1987, vol. 11, n. 2.
- Flanagin A. J., *The impact of contemporary communication and information technologies on police organizations*, in H. Giles, a cura di, *Law Enforcement, Communication and Community*, John Benjamins, Amsterdam and Philadelphia, 2002.
- Fogelson R. M., *Big-City Police*, Harvard University Press, Cambridge Ma., 1977.
- Forst B., Manning P. K., *The Privatization of Policing – Two Views*, Georgetown University Press, Washington D. C., 1999.
- Foster J., *Class Struggle in the Industrial Revolution*, Methuen, London, 1974.
- Fowler F. J. Jr., Mangione T. W., *A Three-Pronged Effort to Reduce Crime and Fear of Crime – The Hartford Experiment*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Frank J., Brandl S. G., Watkins R. C., *The content of community policing: a comparison of the daily activities of community and “beat” officers*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 4.
- Friedmann R. R., *Community Policing – Comparative perspectives and prospects*, Harvester Wheatsheaf, London, 1992.
- Fung A., *Empowered Participation – Reinventing Urban Democracy*, Princeton University Press, Princeton N. J., 2004.
- Furstenberg F. F., Wellford C. F., *Calling the police – The evaluation of police service*, in *Law and Society Review*, 1973, vol. 7, n. 3.
- Garapon A., Salas D., *La République pénalisée*, Hachette, Paris, 1996 [ed. it. *La Repubblica penale*, trad. S. Sinibaldi, Liberilibri, Macerata, 1997].
- Garland D., *The Culture of Control – Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press, Oxford, 2001 [ed. it. *La cultura del controllo – Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, trad. A. Ceretti e F. Gibellini, Il Saggiatore, Roma, 2004].
- Gatti-Domenach J., *L’utilisation des statistiques policières dans le discours politique*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4.

- Geary R., *Policing Industrial Disputes: 1895 to 1985*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.
- Giacalone E. A., *L'efficienza dei servizi di polizia*, in *Rivista giuridica di polizia*, 2002, n. 2.
- Gilling D., *Community Safety and Social Policy*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2001, vol. 9, n. 4.
- Giménez Bartlett A., *Un barco cargado de arroz*, Planeta, Barcelona, 2004 [ed. it. *Un bastimento carico di riso*, trad. M. Nicola, La memoria 611, Sellerio, Palermo, 2004].
- Glauser M. J., Tullar W. L., *Citizen Satisfaction with Police Officer/Citizen Interaction: Implications for the Changing Role of Police Organisations*, in *Journal Applied Psychology*, 1985, vol. 70, n. 3.
- Gleizal J.-J., Gatti-Domenach J., C. Journès, *La police – Le cas des démocraties occidentales*, Presses Universitaires de France, Paris, 1993.
- Gleizal J.-J., *Le désordre policier*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985.
- Goldsmith A. J., *Complaints against the Police: 'Community Policing' Perspective*, in S. McKillop, a cura di, *The Police and the Community in the 1990s – Proceedings of a Conference Held 23-25 October 1990*, Australian Institute of Criminology, Canberra, 1991.
- Goldsmith A. J., *Police reform and the problem of trust*, in *Theoretical Criminology*, 2005, vol. 9, n. 4.
- Goldstein H., *Police discretion not to invoke the process: Low-visibility decisions in the administration of justice*, in *Yale Law Journal*, 1960, vol. 69, n. 4.
- Goldstein H., *Policing a Free Society*, Ballinger, Cambridge Ma., 1977.
- Goldstein H., *Improving Policing: A Problem-Oriented Approach*, in *Crime and Delinquency*, 1979, vol. 25, n. 2.
- Goldstein H., *Toward Community-Oriented Policing: Potential, Basic Requirements and Threshold Questions*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1.
- Goldstein H., *Problem-Oriented Policing*, McGraw-Hill, New York, 1990.
- Goldstein H., *On Further Developing Problem-Oriented Policing: The Most Critical Need, the Major Impediments, and a Proposal*, in *Crime Prevention Studies*, 2003, vol. 15.
- Golub A., Johnson B. D., Taylor A., Eterno J., *Quality-of-life policing – Do offenders get the message?*, in *Policing*, 2003, vol. 26, n. 4.
- Goranski M., a cura di, *Policía y sociedad democrática. Policía e sociedade democrática*, in *Pena y Estado*, volume tematico del Programa Latinoamericano de Investigación Conjunta sobre Política Criminal Plic/Pc 1995/2000, Centro de Estudios Penales (Cepes)/Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (Fespad) de El Salvador (1997), 1998, n. 3.
- Gordon P., *Community Policing: Towards the Local Police State*, in *Critical Social Policy*, 1984, n. 10.

- Gorgeon C., *Les adjoints de sécurité dans la police nationale*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2000, n. 22.
- Gorgeon C., Estèbe P., Léon H., *De la prévention sociale à la tranquillité publique – Glissement sémantique et renouveau de l'action publique*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39.
- Goris P., *Community Crime Prevention and the 'Partnership Approach': A Safe Community for Everyone?*, in *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2001, vol. 9, n. 4.
- Gowri A., *Community policing is an epicycle*, in *Policing*, 2003, vol. 26, n. 4.
- Gray C. M., a cura di, *The Costs of Crime*, Sage, Beverly Hills Ca., 1979.
- Greco O., *Sicurezza e prevenzione: la "polizia di prossimità"*, in *Rivista di polizia*, 2006, vol. V.
- Green J. A., *Zero Tolerance – A Case Study of Police Policies and Practices in New York City*, in *Crime and Delinquency*, 1999, vol. 42, n. 2.
- Green Mazerolle L., Terrill W., *Problem-oriented policing in public housing: identifying the distribution of problem places*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 2.
- Greenberg D. F., Kessler R. C., *The effects of arrests on crime: A multivariate panel analysis*, in *Social Forces*, 1982, vol. 60, n. 3.
- Greene J. R., *Police and Community Relations – Where Have We Been and Where Are We Going?*, in R. G. Dunham, G. P. Alpert, a cura di, *Critical Issues in Policing – Contemporary Readings*, Prospect Heights, Waveland Ill., 1989.
- Greene J. R., *The Importance of Place in the Control of Crime*, in T. O'Connor Shelley, A. C. Grant, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1998.
- Greene J. R., Taylor R. B., *Community-Based Policing and Foot Patrol: Issues of Theory and Evaluation*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Greenwood P. W., Chaiken J., Petersilia J., *The Criminal Investigation Process*, D. C. Heath, Lexington Ma., 1977.
- Greenwood P. W., *The Rand study of criminal investigation: the findings and its impact to date*, in R. V. Clarke, J. M. Hough, *The Effectiveness of Policing*, Gower, Westmead, 1980.
- Griffiths W., *Zero Tolerance: A View from London*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998.
- Groll K. H. G., Reinke H., *Diffusion de la sécurité à la société civile ou «policierisation» du social? – La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39.
- Guarino G., *Atti e poteri amministrativi*, in G. Guarino, coordinato da, *Dizionario amministrativo*, II ed., Giuffrè, Milano, 1983, vol. I.

- Guillén Lasierra F., *La utilitat de les legislacions i polítiques dures com a estratègia de seguretat ciutadana*, in *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 2000, n. 6-7.
- Guillén Lasierra F., *L'esperienza spagnola in materia di polizia di prossimità*, in Corpo di Polizia Municipale della Città di Torino, *Il vigile di quartiere*, Atti del Seminario *Vigile di quartiere e polizia di prossimità per la sicurezza urbana: esperienze a confronto, risultati e prospettive*, Torino, 28 marzo 2002, Comune di Torino, Torino, 2002.
- Guillén Lasierra F., Rabot A., *Rapport final de l'équipe espagnole*, in R. Deblire, J. Ferret, F. Guillén Lasierra, A. Rabot, C. Tange, K. Van Der Vijver, O. Zoomer, L. Laniel, *Recherche d'une méthodologie commune d'évaluation de l'impact des réformes de police de proximité en Europe – Rapport final*, vol. I, Projet OISIN 2, Paris, 2003.
- Gundhus H. O., *'Catching' and 'Targeting': Risk-Based Policing, Local Culture and Gendered Practices*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2005, vol. 6, n. 2.
- Habermas J., *Reconciliation through the Public Use of Reason – Remarks on John Rawls's Political Liberalism*, in *Journal of Philosophy*, 1995, vol. 92, n. 3.
- Harcourt B. E., *Illusion of Order – The False Promise of Broken Windows Policing*, Harvard University Press, Cambridge Ma., 2001.
- Harring S. L., *Policing a Class Society – The Experience of American Cities, 1865-1915*, Rutgers University Press, New Brunswick, New Jersey, 1983.
- Harris K., *Geographic Factors in Policing*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1990.
- Hartmann F. X., a cura di, *Debating the Evolution of American Policing*, in *Perspectives on Policing*, 1988, n. 5.
- Harvey K., Kennedy L., *Producing Personal Safety: The Effects of Crimes Rates, Police Force Size, and Fear of Crime*, in *Criminology*, 1985, vol. 23, n. 3.
- Hay D., *Property, Authority and the Criminal Law*, in D. Hay, P. Linebaugh, E. P. Thompson, a cura di, *Albion's Fatal Tree – Crime and Society in Eighteenth-Century England*, Pantheon, New York, 1975.
- Hay D., *Crime in Eighteenth- and Nineteenth-Century England*, in N. Morris, M. Tonry, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 2, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1980.
- Hayek F., *The Constitution of Liberty*, John Wiley, New York, 1960.
- He N., Zhao J., Lovrich N. P., *Community Policing: A Preliminary Assessment of Environmental Impact with Panel Data on Program Implementation in U.S. Cities*, in *Crime and Delinquency*, 2005, vol. 51, n. 3.
- Heinzelmann F., *Crime Prevention and the Physical Environment*, in D. A. Lewis, a cura di, *Reactions To Crime*, Sage, Beverly Hills Ca., 1981.

- Hendrickx T., Smeets S., Strebelle C., Tange C., *La Police de proximité en Belgique: un bilan des connaissances*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2002, n. 39.
- Herbert S., *Policing the contemporary city: Fixing broken windows or shoring up neo-liberalism?*, in *Theoretical Criminology*, 2001, vol. 5, n. 4.
- Herbert S., *Tangled up in blue – Conflicting paths to police legitimacy*, in *Theoretical Criminology*, 2006, vol. 10, n. 4.
- Herrera Arrando J. V., *La prevención como función policial y punto de partida hacia la policía comunitaria*, in *Ciencia Policial*, 1996, n. 38.
- Hindess B., *Power, Government, Politics*, in K. Nash, A. Scott, a cura di, *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Blackwell, Oxford, 2001.
- Hinds L., *Challenging current conceptions of law and order*, in *Theoretical Criminology*, 2006, vol. 10, n. 2.
- Hirschman A. O., *Exit, Voice, and Loyalty – Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press, Cambridge Ma., 1970.
- Hirst P. Q., *Marx and Engels on Law, Crime and Morality*, in I. Taylor, P. Walton, J. Young, a cura di, *Critical Criminology*, Routledge, London, 1975.
- Holmberg L., *Personalized policing – Results from a series of experiments with proximity policing in Denmark*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 1.
- Holmberg L., *Policing and the Feeling of Safety: the Rise (and Fall?) of Community Policing in the Nordic Countries*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2004, vol. 5, n. 2.
- Hoover J. E., *Introduction*, in *FBI Law Enforcement Bulletin*, 1950, vol. 19, n. 1.
- Hope T., *Community Crime Prevention*, in M. Tonry, D. P. Farrington, a cura di, *Building a Safer Society – Strategic Approaches to Crime Prevention, Crime and Justice*, vol. 19, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1995.
- Hope T., *Inequality and the clubbing of private security*, in T. Hope, R. Sparks, a cura di, *Crime, Risk and Insecurity – Law and Order in Everyday Life and Political Discourse*, Routledge, London, 2000.
- Hope T., *Crime Victimization and Inequality*, in R. Matthews, J. Pitts, a cura di, *Crime, Disorder and Community Safety*, Routledge, London, 2001.
- Hope T., Sparks R., a cura di, *Crime, Risk and Insecurity – Law and Order in Everyday Life and Political Discourse*, Routledge, London, 2000.
- Hopkins Burke R., *The Socio-political Context of Zero Tolerance Policing Strategies*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 4.
- Hough M., *The Police Patrol Function: What Research Can Tell Us*, in W. Salusbury, J. Mott, T. Newburn, a cura di, *Themes in Contemporary Policing*, Policy Studies Institute, London, 1996.
- Innes M., *'An Iron Fist in an Iron Glove?' The Zero Tolerance Policing Debate*, in *Howard Journal*, 1999, vol. 38, n. 4.
- Irving B., Bird C., Hibberd M., Willmore J., *Neighbourhood Policing: The Natural History of a Police Experiment*, Police Foundation, London, 1989.

- Jacobs J., *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York, 1961.
- Jankowski B., *La police de proximité: regard de la recherche sur un nouveau style de police*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1993, n. 13.
- Jefferson T., *The Case against Paramilitary Policing*, Open University Press, Milton Keynes, Philadelphia, 1990.
- Jefferson T., Grimshaw R., *Controlling the Constable: Police Accountability in England and Wales*, Muller, London, 1984.
- Jeffery R. C., *Crime Prevention Through Environmental Design*, Sage, Beverly Hills, 1971.
- Jesilow P., Meyer J., Parsons D., Tegeler W., *Evaluating problem-oriented policing: a quasi-experiment*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 3.
- Jiao A. Y., *Factoring policing models*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 3.
- Jiao A. Y., *Matching Police-Community Expectations: A Method of Determining Policing Models*, in *Journal of Criminal Justice*, 1998, vol. 26, n. 4.
- Jobard F., *Comprendre l'habilitation à l'usage de la force policière*, in *Déviance et Société*, 2001, vol. 25, n. 3.
- Jobard F., *Le nouveau mandat policier – Faire la police dans les zones dites de «non-droit»*, in *Criminologie*, 2005, vol. 38, n. 2.
- Johnson M., *Street Justice – A History of Police Violence in New York City*, Beacon Press, Boston, 2003.
- Johnston L., *Policing Britain – Risk, Security and Governance*, Longman, Harlow, 2000.
- Johnston L., *The Rebirth of Private Policing*, Routledge, London, New York, 1992.
- Jones M. J., *Organisational Aspects of Police Behaviour*, Gower, Farnborough, 1980.
- Jones T., Newburn T., *Private Security and Public Policing*, Clarendon Press, Oxford, 1998.
- Jones T., Newburn T., Smith D. J., *Democracy and Policing*, Policy Studies Institute, London, 1994.
- Kane R. J., *Compromised Police Legitimacy as a Predictor of Violent Crime in Structurally Disadvantaged Communities*, in *Criminology*, 2005, vol. 43, n. 2.
- Kania R. R. E., *A Brief History of a Venerable Paradigm in Policing*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n. 1.
- Kappeler E., Kraska P. B., *A textual critique of community policing: police adaption to high modernity*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 2.
- Kelling G. L., *Police field services and crime: the presumed effects of a capacity*, in *Crime and Delinquency*, 1978, vol. 24, n. 2.
- Kelling G. L., *Order Maintenance, the Quality of Urban Life, and Police: A Line of Argument*, in W. A. Geller, a cura di, *Police Leadership in America – Crisis and Opportunity*, Praeger, New York, 1985.

- Kelling G. L., *Acquiring a Taste for Order: The Community and Police*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1.
- Kelling G. L., *Police and Communities: the Quiet Revolution*, in *Perspectives on Policing*, 1988, n. 1.
- Kelling G. L., Coles C. M., *Fixing Broken Windows – Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities*, Touchstone Book, Simon & Schuster, New York, 1996.
- Kelling G. L., Moore M. H., *From Political to Reform to Community: The Evolving Strategy of Police*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Kelling G. L., Moore M. H., *The Evolving Strategy of Policing*, in *Perspectives on Policing*, 1988, n. 4.
- Kelling G. L., Pate T., Dieckman D., Brown C. E., *The Kansas City Preventive Patrol Experiment. A Summary Report*, Police Foundation, Washington D. C., 1974.
- Kelling G. L., Wasserman R., Williams H., *Police accountability and Community Policing*, in *Perspectives on Policing*, 1988, n. 7.
- Kemp C., Norris C., Fielding N. G., *Negotiating Nothing: Police Decision-making in Disputes*, Avebury, Aldershot, 1992.
- Kemshall H., *Understanding Risk in Criminal Justice*, Open University Press, Berkshire, 2003.
- Kennedy D. M., *Pulling levers: Getting deterrence right*, in *National Institute of Justice Journal*, 1998, n. 236.
- Kennedy D. M., *Old wine in new bottles: policing and the lessons of pulling levers*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Kerlikowske R. G., *The end of community policing – Remembering the lessons learned*, in *FBI Bulletin*, 2004, n. 4.
- Kessler D. A., *The Effects of Community Policing on Complaints Against Officers*, in *Journal of Quantitative Criminology*, 1999, vol. 15, n. 3.
- Klockars C. B., *The Idea of Police*, Sage, London, 1985.
- Klockars C. B., *Street Justice: Some Micro-Moral Reservations – Comments on Sykes*, in *Justice Quarterly*, 1986, vol. 3, n. 4.
- Klockars C. B., *The Rhetoric of Community Policing*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Kraska P. B., Kappeler V. E., *Militarizing American police: the rise and normalization of paramilitary police units*, in *Social Problems*, 1997, vol. 44, n. 1.
- Kuhn T. S., *The Structure of Scientific Revolutions*, II ed., University of Chicago Press, Chicago Ill., 1970 [ed. it. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, trad. A. Carugo, Einaudi, Torino, 1999].

- La Vigne N., *Crime Mapping for Problem-Solving*, in C. Solé Brito, T. Allan, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, vol. 2, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1999.
- La Vigne N., Wartell J., *Crime-Mapping Case Studies – Successes in the Field*, vol. 2, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 2000.
- La Vigne N., Wartell J., a cura di, *Crime-Mapping Case Studies – Successes in the Field*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1998.
- Lagrange H., Robert P., Zauberman R., Pottier M.-L., *Enquêtes de victimation et statistiques de police: les difficultés d'une comparaison*, in *Déviance et Société*, 2004, vol. 28, n. 3.
- Lane R., *Urban Police and Crime in Nineteenth-Century America*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.
- Laplanche H., *L'ilotage*, Mémoire de DEA, Université de Bordeaux I, Bordeaux, 1988.
- Lardner J., Reppetto T., *NYPD – A City and Its Police*, John Macrae Book, Henry Holt and Company, New York, 2000.
- Larson R. C., *Urban Police Patrol Analysis*, The Massachusetts Institute of Technology, Cambridge Ma., 1972.
- Laycock G., Tilley N., *Policing and Neighbourhood Watch: Strategic Issues*, Crime Detection and Prevention Series n. 60, Home Office Police Department, London, 1995.
- Le Clère M., *Histoire de la police*, IV ed., Presses Universitaires de France, Paris, 1973.
- Lea J., *Criminalità ed emarginazione nel mondo "postfordista"*, in *Dei delitti e delle pene*, 1998, n. 2.
- Lea J., Young J., *What Is to Be Done about Law and Order?*, Penguin, Harmondsworth, 1984.
- Leigh A., Read T., Tilley N., *Problem-Oriented Policing – Brit Pop*, Crime Prevention and Detection Series Paper 75, Home Office, London, 1996.
- Leigh A., Read T., Tilley N., *Brit Pop II – Problem-Oriented Policing in Practice*, Police Research Series Paper 93, Home Office, London, 1998.
- Leishman F., Mason P., a cura di, *Policing and the Media*, Willan, Devon, 2003.
- Lemieux F., *De la police guidée par le renseignement à la complexité des appareils policiers: les limites de l'usage des renseignements dans le conduite des affaires policières*, in *Criminologie*, 2005, vol. 38, n. 2.
- Lemmi A., *Zero tolerance inefficace nel lungo periodo*, in *Diritto penale e processo*, 2000, n. 9.
- Leonard A. E., *Crime Reporting as a Police Management Tool*, in *The Annals*, 1954, vol. 29, n. 1.
- Leone L., Prezza M., *Costruire e valutare i progetti nel sociale*, FrancoAngeli, Milano, 1999.

- Lévy R., Zauberman R., *Connaître la criminalité ou connaître les victimes – Quelle place pour les enquêtes de la victimation?*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4.
- Lewis D. A., Grant J. A., Rosenbaum D. P., *The Social Construction of Reform: Crime Prevention and Community Organizations*, Northwestern University Press, Evanston Ill., 1985.
- Lewis D. A., Salem G., *Community Crime Prevention: An Analysis Of a Developing Strategy*, in *Crime and Delinquency*, 1981, vol. 27, n. 3.
- Lilley D., Hinduja S., *Officer evaluation in the community policing context*, in *Policing*, 2006, vol. 29, n. 1.
- Lindsay B., McGillis D., *Citywide Community Crime Prevention – An Assessment of the Seattle Program*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Lipsky M., *Street-level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York, 1980.
- Loader I., *Plural Policing and Democratic Governance*, in *Social and Legal Studies*, 2000, vol. 9, n. 3.
- Loader I., Mulcahy A., *Policing and the Condition of England*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Loader I., Walker N., *State of Denial? Rethinking the Governance of Security*, in *Punishment and Society*, 2004, vol. 6, n. 2.
- Loader I., Walker N., *Necessary Virtues: The Legitimate Place of the State in the Production of Security*, in J. Wood, B. Dupont, a cura di, *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Loftin C., McDowall D., *The Police, Crime, and Economic Theory: An Assessment*, in *American Sociological Review*, 1982, n. 47, n. 3.
- López Garrido D., *El aparato policial en España – Historia, sociología e ideología*, Editorial Ariel, Barcelona, 1987.
- Loubet Del Bayle J.-L., *Police et société*, C.R.D.P., Académie de Toulouse, Toulouse, 1988.
- Loubet del Bayle J.-L., *Unité et diversité dans l'histoire des polices européennes*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7.
- Lucchetti L., *Comunicazione per la polizia di prossimità*, Laurus Robuffo, Roma, 2005.
- Lüdtke A., *L'expérience policière allemande: une perspective historique*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7.
- Lungren D. E., a cura di, *Community Oriented Policing & Problem Solving*, Rikspolisstyrelsen, Stockholm, 1995.
- Lurigio A. J., Rosenbaum D. P., *Evaluation Research in Community Crime Prevention: A Critical Look at the Field*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Lustgarten L., *The Governance of Police*, Sweet and Maxwell, London, 1986.

- Lyon D., *Surveillance Society – Monitoring Everyday Life*, Open University Press, Milton Keynes, Bucks, 2001 [ed. it. *La società sorvegliata – Tecnologie di controllo della vita quotidiana*, trad. A. Zanini, Feltrinelli, Milano, 2002].
- Lyon D., *Surveillance after September 11*, Polity Press, Cambridge U. K., 2003 [trad. it. *Massima sicurezza – Sorveglianza e “guerra al terrorismo”*, trad. E. Greblo, Raffaello Cortina, Milano, 2005].
- Lyons W., *The Politics of Community Policing – Rearranging the Power to Punish*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1999.
- Lyons W., *Partnerships, information and public safety – Community policing in a time of terror*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 4.
- Magers J. S., *Compstat – A New Paradigm for Policing or a Repudiation of Community Policing?*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n. 1.
- Maguire E. R., Wells W., *Community policing as communication reform*, in H. Giles, a cura di, *Law Enforcement, Communication and Community*, John Benjamins, Amsterdam and Philadelphia, 2002.
- Maguire M., *Policing by Risks and Targets: Some Dimensions and Implications of Intelligence-Led Crime Control*, in *Policing and Society*, 2000, vol. 9, n. 4.
- Maguire M., John T., *Intelligence, Surveillance and Informants: Integrated Approaches*, Crime Prevention and Detection Series Paper 64, Police Research Group, Home Office, London, 1995.
- Maguire M., Morgan R., Reiner R., *The Oxford Handbook of Criminology*, IV ed., Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Manning P. K., *Police Work – The Social Organization of Policing*, Waveland Press, Prospect Heights Ill., 1977.
- Manning P. K., *Organisation and Environment: Influences on Police Work*, in R. V. G. Clarke, J. M. Hough, a cura di, *The Effectiveness of Policing*, Gower, Aldershot, 1980.
- Manning P. K., *Community-Based Policing*, in *American Journal of Police*, 1984, vol. 3, n. 2.
- Manning P. K., *Community Policing As a Drama of Control*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Manning P. K., *Information Technologies and the Police*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.
- Manning P. K., *A Dramaturgical Perspective*, in B. Forst, P. K. Manning, *The Privatization of Policing – Two Views*, Georgetown University Press, Washington D. C., 1999.
- Manning P. K., *Comment on Brian Forst*, in B. Forst, P. K. Manning, *The Privatization of Policing – Two Views*, Georgetown University Press, Washington D. C., 1999.

- Manning P. K., *Theorizing policing: The drama and myth of crime control in the NYPD*, in *Theoretical Criminology*, 2001, vol. 5, n. 3.
- Martelli R., *La Polizia nella Repubblica Federale Tedesca – Problemi emersi tra teoria e prassi rivisitando una ricerca*, in A. Balloni, a cura di, *Criminalità, controllo, polizia*, Clueb, Bologna, 1988.
- Marx G. T., *La société de sécurité maximale*, in *Déviance et Société*, 1988, vol. 12, n. 2.
- Marx G. T., *Undercover – Police Surveillance in America*, University of California Press, Berkeley Ca., 1988.
- Marx G. T., Archer D., *Citizen Involvement in the Law Enforcement Process: The Case of Community Police Patrols*, in *American Behavioral Scientist*, 1971, vol. 15, n. 1.
- Mary P., *De la justice de proximité aux maisons de justice*, in *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1998, n. 3.
- Mary P., a cura di, *Dix ans de contrats de sécurité – Évaluation et actualité*, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- Mason D., *Private and Public Policing: Improving the Service to the Public Through Co-operation*, Brookfield Papers, n. 6, University of Exeter, London, 1991.
- Mastrofski S. D., *The Police and Noncrime Services*, in G. P. Whitaker, C. D. Phillips, a cura di, *Evaluating Performance of Criminal Justice Agencies*, Sage, Beverly Hills Ca., 1983.
- Mastrofski S. D., *Community Policing As Reform: A Cautionary Tale*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Mastrofski S. D., *Community policing: a skeptical view*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Mastrofski S. D., Greene J. R., *Community Policing and the Rule of Law*, in D. Weisburd, C. Uchida, L. Green, a cura di, *Police Innovation and Control of the Police – Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York, 1993.
- Matassa M., Newburn T., *Policing and terrorism*, in T. Newburn, a cura di, *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Cullompton, 2003.
- Mawby R. I., *Myth and reality in rural policing – Perceptions of the police in a rural county of England*, in *Policing*, 2004, vol. 27, n. 3.
- Mawby R. I., Walklate S., *Critical Criminology – International Perspectives*, Sage, London, 1994.
- Mazerolle L., Ransley J., *Third-party policing*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- Mazerolle L., Ransley J., *The case for third-party policing*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

- McBarnet D., *Arrest: The Legal Context of Policing*, in S. Holdaway, a cura di, *The British Police*, Edward Arnold, London, 1979.
- McCabe S., Sutcliffe F., *Defining Crime – A Study of Police Decisions*, Blackwell, Oxford, 1978.
- McClintock F. H., Avison N. H., *Crime in England and Wales*, Heinemann, London, 1968.
- McConville M., Shepherd D., *Watching Police, Watching Communities*, Routledge, London, 1992.
- McDonald P., *Managing Police Operations – Implementing the NYPD Crime Control Model Using COMPSTAT*, Wadsworth, Belmont Ca., 2002.
- McDonald W. F., *Law Enforcement Innovation and the Rule of Law: Comparative and Historical Perspectives*, in D. Weisburd, C. Uchida, L. Green, a cura di, *Police Innovation and Control of the Police – Problems of Law, Order, and Community*, Springer-Verlag, New York, 1993.
- McEldowney F., *Policing and the Administration of Justice in Nineteenth-Century Ireland*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.
- McLaughlin E., *Forcing the Issue: New Labour, New Localism and the Democratic Renewal of Police Accountability*, in *Howard Journal*, 2005, vol. 44, n. 5.
- Melville Lee W. L., *A History of Police in England*, Methuen, London, 1901.
- Mendes E. P., Zuckerberg J., Lecorre S., Gabriel A., Clark J. A., a cura di, *Democratic Policing and Accountability*, Ashgate, Aldershot, 1999.
- Ministere de l'intérieur, a cura di, *Les assises nationales de la police de proximité*, Atti delle Assise Nazionali, La Villette, 30 mars 2000, Les actes des assises, SIRP, Paris, s. d. [2000].
- Ministere de l'intérieur, *Guide pratique de la police de proximité*, La Documentation française, Paris, 2000.
- Ministerio del interior, *Proyecto Policía 2000*, 2 voll., Dirección General de la Policía, Madrid, s. d. [1999].
- Ministero dell'interno, *Lo stato della sicurezza in Italia*, Roma, 2004, in <http://www.interno.it> [15 agosto 2005].
- Ministre de l'intérieur, *Discours d'ouverture de Jean-Pierre Chevènement ministre de l'intérieur*, in Ministère de l'intérieur, a cura di, *Les assises nationales de la police de proximité*, Atti delle Assise Nazionali, La Villette, 30 mars 2000, Les actes des assises, SIRP, Paris, s. d. [2000].
- Monet J.-C., *Le système de police français: un modèle à «revisiter»*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7.
- Monet J.-C., *Polices et sociétés en Europe*, La Documentation Française, Paris, 1993.
- Monjardet D., *Ce que fait la police – Sociologie de la force publique*, La Découverte, Paris, 1996.

- Monjardet D., *Professionalisme et médiation de l'action policière*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1998, n. 33.
- Monjardet D., *La police de proximité: ce qu'elle n'est pas*, in *Revue Française de l'Administration Publique*, 1999, vol. 91, n. 3, pp. 40 ss.
- Monjardet D., Brodeur J.-P., *Sécurité intérieure et sécurité extérieure – Recompositions et métamorphoses*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2003, n. 53.
- Monkkonen E. H., *History of Urban Police*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.
- Mooney J., Young J., *Social Exclusion and Criminal Justice: Ethnic Minorities and Stop and Search in North London*, Centre for Criminology, Middlesex University, London, 1999.
- Moore M. H., *Problem-solving and Community Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.
- Moore M. H., *Improving police through expertise, experience, and experiments*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Moore M. H., Braga A. A., *Measuring and improving police performance: the lessons of Compstat and its progeny*, in *Policing*, 2003, vol. 26, n. 3.
- Morgan R., *The Local Determinants of Policing Policy*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987.
- Mortati G., *Discrezionalità*, in *Enciclopedia del diritto*, 1964, vol. XIII.
- Mosca C., *Il coordinamento delle forze di polizia – Teoria generale*, Cedam, Padova, 2005.
- Mouhanna C., *Police: la proximité en trompe-l'œil*, in *Esprit*, 2002, n. 12.
- Mouhanna C., *Una polizia di prossimità in uno stato centralizzato*, in *Dei delitti e delle pene*, Numero speciale Atti del Convegno internazionale *Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa*, Bologna, 4-5 aprile 2002, 2002, n. 1-2-3.
- Mouhanna C., *Une police de proximité judiciarisée*, in *Déviance et Société*, 2002, vol. 26, n. 2.
- Mouhanna C., *Une police de proximité judiciarisée: de l'ilotage au renseignement judiciaire*, IHESI-CSO, Paris, 1999.
- Moynihan D. P., *Defining Deviancy Down*, in *American Scholar*, 1993, n. 62.
- Muir W. K. J., *Police – Streetcorner Politicians*, The University of Chicago Press, Chicago, London, 1977.
- National Commission on Law Observance and Enforcement, *Report on Police*, U. S. Government Printing Office, Washington D. C., 1931.
- Neocleous M., *Administering Civil Society: Towards a Theory of State Power*, Mc-Millan, London, 1996.

- Neocleous M., *The Fabrication of Social Order – A Critical Theory of Police Power*, Pluto Press, London, 2000.
- Newman O., *Defensible Space – Crime Prevention Through Urban Design*, MacMillan, New York, 1972.
- Niederhoffer A., *Behind the Shield – The Police in Urban Society*, Doubleday, Garden City NY., 1967.
- Nordholt E., Straver R., *The Changing Police*, in M. Punch, a cura di, *Control in the Police Organization*, MIT Press, Cambridge Ma., 1983.
- O'Malley P., Palmer D., *Post-Keynesian Policing*, in *Economy and Society*, 1996, vol. 25, n. 2.
- Ocqueteau F., *Dans quelle mesure peut-on privatiser les services de prévention et de détection? Quels problèmes spécifiques cela pourrait-il poser à cette partie du système de justice criminelle?*, in *Privatisation du contrôle de la criminalité*, Rapports présentés à la 18^e Conférence de recherches criminologiques (1988), Étude relatives à la recherche criminologique, XXVII, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1990.
- Ocqueteau F., *Les défis de la sécurité privée – Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, L'Harmattan, Paris, 1997.
- Ocqueteau F., *La sécurité privée en France – Etat des lieux et questions pour l'avenir*, in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, 1998, n. 33.
- Ocqueteau F., *La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39.
- Oettmeier T. N., Brown L. P., *Developing a Neighbourhood-Oriented Policing Style*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Olgiatei V., Astori M., *L'autodifesa privata armata in Italia: dalla supplenza all'apporto del controllo sociale diffuso*, in V. Ferrari, C. Faralli, a cura di, *Laws and Rights – Proceedings of the International Congress of Sociology of Law for the Ninth Centenary of the University of Bologna (May 30-June 3, 1988)*, vol. 2, Working Groups, Giuffrè, Milano, 1993.
- Oliver W. M., Bartgis E., *Community policing: a conceptual framework*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 3.
- Orr J., *Strathclyde's Spotlight Initiative*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998.
- Ostrom E., *Equity in Police Services*, in G. P. Whitaker, C. D. Phillips, a cura di, *Evaluating Performance of Criminal Justice Agencies*, Sage, Beverly Hills Ca., 1983.
- Palidda S., *Polizia postmoderna – Etnografia del nuovo controllo sociale*, Feltrinelli, Milano, 2000.

- Palidda S., *Appunti di ricerca sulle violenze delle polizie al G8 di Genova*, in *Studi sulla questione criminale*, 2008, n. 1.
- Paliero C. E., *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1990.
- Papell J., *L'origen dels Mossos d'Esquadra*, Pagès Editors, Lleida, 1999.
- Parker W. H., *The Police Challenge in Our Great Cities*, in *The Annals*, 1954, vol. 29, n. 1.
- Pate A. M., *Experimenting with Foot Patrol: The Newark Experience*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Pavarini M., *Forze di polizia: mission, potere discrezionale e governo dei conflitti*, dispense per modulo didattico dei Corsi della Regione Emilia-Romagna per operatori della Polizia di Stato e delle Polizie municipali, Bologna, 1999, dattiloscritto.
- Pavarini M., *La questione criminale nell'emergenza securitaria – Note teoriche sul caso italiano*, 2001, dattiloscritto.
- Pavarini M., *Introduzione*, in M. Pavarini, a cura di, *L'amministrazione locale della paura – Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carrocci, Roma, 2006.
- Pawson R., *Una prospettiva realista. Politiche basate sull'evidenza empirica*, in *Sociologia e ricerca sociale*, 2002, n. 68-69.
- Pawson R., Tilley N., *Realistic Evaluation*, Sage, London, 1997.
- Perlmutter D. D., *Policing the Media – Street Cops and Public Perceptions of Law Enforcement*, Sage, Thousand Oaks, 2000.
- Pettit P., *Republicanism – A Theory of Freedom and Government*, Clarendon, Oxford, 1997.
- Pettit P., *Democracy, Electoral and Contestatory*, in *Nomos*, 2000, vol. 42.
- Pettit P., *The Domination Complaint*, in *Nomos*, 2005, vol. 46.
- Pfuhl E. H. Jr., *Police Strikes and Conventional Crime*, in *Criminology*, 1983, vol. 21, n. 2.
- Philips D., *Crime and Authority in Victorian England*, Croom Helm, London, 1977.
- Pino N. W., *Community policing and social capital*, in *Policing*, 2001, vol. 24, n. 2.
- Pollard C., *Zero Tolerance: Short-term Fix, Long-term Liability?*, in N. Dennis, a cura di, *Zero Tolerance – Policing a Free Society*, II ed., Institute of Economic Affairs, Health and Welfare Unit, London, 1998.
- Ponsaers P., *Reading about “community (oriented) policing” and police models*, in *Policing*, 2001, vol. 24, n. 4.
- Punch M., a cura di, *Control in the Police Organization*, MIT Press, Cambridge Ma., 1983.
- Punch M., Van Der Vijver K., Zoomer O., *Dutch “COP” – Developing community policing in The Netherlands*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 1.

- Radzinowicz L., *A History of English Criminal Law and its Administration from 1750*, vol. III, *Cross-Currents in the Movement for the Reform of the Police*, Stevens & Sons, London, 1956.
- Raffel Price B., *Police Professionalism – Rhetoric and Action*, Lexington Books, Lexington Ma., 1977.
- Rafky D., *Police Cynicism Reconsidered – An Application of Smallest Space Analysis*, in *Criminology*, 1975, vol. 13, n. 2.
- Raldúa Martín E. V., *La vía policial hasta la prevención comunitaria*, in *Ciencia Policial*, 1996, n. 38.
- Rawlings P., “Bobbies”, “Aliens” and Subversives: *The Relationship between Community Policing and Coercive Policing*, in J. Baxter, L. Koffman, a cura di, *Police: The Constitution and the Community*, Professional Books, Abingdon, Oxon, 1985.
- Rawls J., *A Theory of Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1971.
- Rawls J., *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993.
- Read T., Tilley N., *Not Rocket Science? Problem-Solving and Crime Reduction*, Crime Reduction Series Paper 6, Policing and Crime Reduction Unit, Home Office, London, 2000.
- Recasens Brunet A., *Enfoques historico-ideológicos sobre el concepto de aparato policial*, in R. Bergalli, a cura di, *Sociology of Penal Control within the Framework of the Sociology of Law*, Oñati International Institute for the Sociology of Law, Oñati, 1991.
- Recasens Brunet A., *El desenvolupament de l'aparell de policia com a instrument de control social*, in *Acàcia*, 1993, n. 3.
- Regoli R. M., Poole E. D., Hewitt J. D., *Refining Police Cynicism Theory – An Empirical Assessment, Evaluation, and Implications*, in D. M. Petersen, a cura di, *Police Work – Strategies and Outcomes in Law Enforcement*, Sage, Beverly Hills Ca., 1979.
- Reiner R., *The Police in the Class Structure*, in *British Journal of Law and Society*, 1978, vol. 5, n. 2.
- Reiner R., *La tradition policière britannique: modèle ou mythe?*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991-1992, n. 7.
- Reiner R., *The Politics of the Police*, II ed., Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1992.
- Reiner R., *Police Accountability: Principles, Patterns and Practices*, in R. Reiner, S. Spencer, a cura di, *Accountable Policing – Effectiveness, Empowerment and Equity*, Institute for Public Policy Research, London, 1993.
- Reiner R., *The Politics of the Police*, III ed., Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Reiner R., Spencer S., *Conclusions and Recommendations*, in R. Reiner, S. Spencer, a cura di, *Accountable Policing – Effectiveness, Empowerment and Equity*, Institute for Public Policy Research, London, 1993.
- Reinke H., “Armed as if for a War”: *The State, the Military and the Professionalisation of the Prussian Police in Imperial Germany*, in C. Emsley, B. Weinber-

- ger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.
- Reiss A. J. Jr., *The Police and the Public*, Yale University Press, New Haven Ct., 1971.
- Reiss A. J. Jr., *Police Organization in the Twentieth Century*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.
- Reith C., *British Police and the Democratic Ideal*, Oxford University Press, Oxford, 1945.
- Reith C., *A New Study of Police History*, Oliver & Boyd, London, 1956.
- Ren L., Cao L., Lovrich N., Gaffney M., *Linking confidence in the police with the performance of the police: Community policing can make a difference*, in *Journal of Criminal Justice*, 2005, vol. 33, n. 1.
- Rengert G. F., *The Spatial Distribution of Police Personnel – Efficiency and Equality Considerations*, in D. M. Petersen, a cura di, *Police Work – Strategies and Outcomes in Law Enforcement*, Sage, Beverly Hills Ca., 1979.
- Reuland Miller M., a cura di, *Information Management and Crime Analysis – Practitioner's Recipes for Success*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1997.
- Reuss-Ianni E., Ianni F. A. J., *Street Cops and Management Cops: The Two Cultures of Policing*, in M. Punch, a cura di, *Control in the Police Organization*, MIT Press, Cambridge Ma., 1983.
- Reynolds H., *Toward an Index of Police Production*, in D. M. Petersen, a cura di, *Police Work – Strategies and Outcomes in Law Enforcement*, Sage, Beverly Hills Ca., 1979.
- Rich R. C., *Neighborhood-Based Participation in the Planning Process – Promise and Reality*, in R. B. Taylor, a cura di, *Urban Neighborhoods – Research and Policy*, Praeger, New York, 1986.
- Richards M. D., *Public Disorder in Tottenham, 6th October 1985*, Metropolitan Police, London, 1986.
- Rico J. M., a cura di, *Policía y sociedad democrática*, Alianza Universidad, Madrid, 1983.
- Roberg R., Kuykendall J., *Police Organization and Management – Behavior, Theory, and Processes*, Brooks/Cole, Pacific Grove Ca., 1990.
- Robinson C. D., Scaglione R., Olivero M. J., *Police in Contradiction – The Evolution of the Police Function in Society*, Greenwood Press, Westport Ct., 1994.
- Roché S., *Tolérance zéro? Incivilités et insécurité*, Odile Jacob, Paris, 2002.
- Rock P., *Sociology and the Stereotype of the Police*, in *Journal of Law and Society*, 1995, vol. 22, n. 1.
- Rock P., a cura di, *Victimology*, Ashgate, Aldershot, 1994.
- Roh S., Oliver W. M., *Effects of community policing upon fear of crime – Understanding the casual linkage*, in *Policing*, 2005, vol. 28, n. 4.

- Rosenbaum D. P., *The Theory and Research Behind Neighborhood Watch: Is It a Sound Fear- and Crime-Reduction Strategy?*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1.
- Rosenbaum D. P., a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Rosenbaum D. P., Lewis D. A., Grant J. A., *Neighborhood-Based Crime Prevention – Assessing the Efficacy of Community Organizing in Chicago*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Rosenthal U., Hoogenboom B. M., *La privatisation et la commercialisation du contrôle de la criminalité: quelques questions fondamentales, eu égard notamment à l'évolution de Pays-Bas*, in *Privatisation du contrôle de la criminalité*, Rapports présentés à la 18^e Conférence de recherches criminologiques (1988), Étude relatives à la recherche criminologique, XXVII, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1990.
- Ruggiero V., *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*, Bollati Boringhieri, Torino, 1996.
- Russell G. D., *The political ecology of police reform*, in *Policing*, 1997, vol. 20, n. 3.
- Russell K., *Complaints Against the Police – A Sociological View*, Milltak, Leicester, 1976; R. Terrill, *Complaint Procedures Against Police – The Movement for Change in England, Canada and Australia*, in *Police Studies*, 1980, vol. 3, n. 2.
- Sadd S., Grinc R., *Innovative Neighborhood Oriented Policing – An Evaluation of Community Policing Programs in Eight Cities*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994.
- Safir H., Whitman E., *Security – Policing Your Homeland, Your State, Your City*, Thomas Dunne Books, St. Martin's Press, New York, 2003.
- Sampson R. J., *Transcending Tradition: New Directions in Community Research, Chicago Style*, in *Criminology*, 2002, vol. 40, n. 2.
- Sampson R. J., Cohen J., *Deterrent Effect of the Police on Crime: A Replication and Theoretical Extension*, in *Law and Society Review*, 1988, vol. 22, n. 1.
- Sampson R. J., Raudenbush S. W., *Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods*, in *American Journal of Sociology*, 1999, vol. 105, n. 3.
- Sanders A., Young R., *The Rule of Law, Due Process and Pre-trial Criminal Justice*, in *Current Legal Problems*, 1994, vol. 47, n. 2.
- Sanguy J.-P., *De l'usage opérationnel des statistiques de la délinquance par les services de police*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4.
- Saville G., *Using Urban Design to Help Eradicate Crime Places*, in C. Solé Brito, T. Allan, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems*, Criti-

- cal Issues, and Making POP Work*, vol. 2, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1999.
- Scarman J., *The Scarman Report: The Brixton Disorders 10-12 April 1981*, Penguin, Harmondsworth, 1982.
- Schneider A. L., *Neighborhood-Based Antiburglary Strategies. An Analysis of Public and Private Benefits from the Portland Program*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Schneider S. R., *Overcoming barriers to communication between police and socially disadvantaged neighbourhoods: a critical theory of community policing*, in *Crime, Law and Social Change*, 1999, vol. 30, n. 4.
- Schuck A. M., Rosenbaum D. P., *Global and Neighborhood Attitudes Toward the Police: Differentiation by Race, Ethnicity and Type of Contact*, in *Journal of Quantitative Criminology*, 2005, vol. 21, n. 4.
- Scott M. S., *Problem-Oriented Policing: Reflections on the First 20 Years*, Office of Community Oriented Policing Services, Department of Justice, Washington D. C., 2000.
- Seidman D., Couzens M., *Getting the crime rate down: political pressure and crime reporting*, in *Law and Society Review*, 1974, vol. 8, n. 3.
- Selling T., Wolfgang M. E., *The Measurement of Delinquency*, Wiley, New York, 1964.
- Servizio Promozione e Sviluppo delle Politiche di Sicurezza e della Polizia Locale, a cura di, *Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza – Una ricerca comparata*, Quaderni di Città sicure, n. 24, Regione Emilia-Romagna, Bologna, 2001.
- Sgalla R., *Relazione*, Seminario internazionale *Polizia di prossimità: filosofia, direttrici di azione e formazione*, Roma, 30 ottobre 2001, Roma, 2001, dattiloscritto.
- Shapiro B., *Zero-Tolerance Gospel – Law Enforcement in New York City*, in *Index on Censorship*, 1997, vol. 26, no. 4.
- Shapiro I., *Democratic Justice*, Yale University Press, New Haven Ct., 1999.
- Shapland J., Van Outrive L., a cura di, *Police et sécurité: contrôle social et interaction public/privé – Policing and Security: Social Control and the Public-Private Divide*, L'Harmattan, Paris, 1999.
- Shearing C. D., *The Relation between Public and Private Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.
- Shearing C. D., Stenning P. C., *Modern Private Security: Its Growth and Implications*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 3, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1981.
- Shearing C. D., Stenning P. C., *Say “Cheese!”: The Disney Order That Is Not So Mickey Mouse*, in C. D. Shearing, P. C. Stenning, a cura di, *Private Policing*, Sage, Newbury Park, California, 1987.

- Sherman L. W., *Policing Communities: What Works?*, in A. J. Jr. Reiss, M. Tonry, a cura di, *Communities and Crime, Crime and Justice*, vol. 8, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1986.
- Sherman L. W., *Police Crackdowns: Initial and Residual Deterrence*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 12, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1990.
- Sherman L. W., *Attacking Crime: Policing and Crime Control*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Modern Policing, Crime and Justice*, vol. 15, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1992.
- Sherman L. W., Eck J. E., *Policing for crime prevention*, in L. W. Sherman, D. P. Farrington, B. C. Welsh, D. Layton MacKenzie, a cura di, *Evidence-Based Crime Prevention*, Routledge, London e New York, 2002.
- Sherman L. W., Milton C. H., T. V. Kelly, *Team Policing – Seven Case Studies*, Police Foundation, Washington D. C., 1973.
- Silver A., *The demand for order in civil society*, in D. Bordua, a cura di, *The Police*, Wiley, New York, 1967.
- Silverman E. B., *Community Policing: The Implementation Gap*, in P. C. Kratcoski, D. Dukes, Anderson, Cincinnati Oh., 1995.
- Silverman E. B., *NYPD Battles Crime – Innovative Strategies in Policing*, Northeastern University Press, Boston, 1999.
- Silverman E. B., *NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing – Epilogue: A Hard Act To Follow*, Northeastern University Press, Boston, 2001, in <http://books.google.it> [15 ottobre 2008].
- Silverman E. B., *Compstat's innovation*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Silverman E. B., *La policia, los medios de comunicaci3n y la seguridad p3blica. El caso de Nueva York*, in *Revista catalana de seguret3t p3blica*, 2008, n. 18.
- Skogan W. G., *Public policy and public evaluation of criminal justice system performance*, in J. S. Gardiner, M. A. Mulkey, a cura di, *Crime and Criminal Justice – Issues in Public Policy Analysis*, D. C. Heath, Lexington Ma., 1975.
- Skogan W. G., *Reporting Crimes to the Police: The Status of World Research*, in *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 1984, vol. 21, n. 2.
- Skogan W. G., *The Impact of Victimization on Fear*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1.
- Skogan W. G., *Disorder and Community Decline – Final Report to the National Institute of Justice*, Center for Urban Affairs and Policy Research, Northwestern University, 1988.
- Skogan W. G., *Disorder and Decline – Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Free Press, New York, 1990.
- Skogan W. G., *Impact of Policing on Social Disorder – Summary of Findings*, U. S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington D. C., 1992.

- Skogan W. G., *The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents – A Cross-Site Analysis*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994.
- Skogan W. G., *The promise of community policing*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Skogan W. G., Antunes G. E., *Information, Apprehension, and Deterrence: Exploring the Limits of Police Productivity*, in *Journal of Criminal Justice*, 1979, n. 7.
- Skogan W. G., Frydl K., a cura di, *Fairness and Effectiveness in Policing – The Evidence*, National Research Council, Committee to Review Research on Police Policy and Practices, Committee on Law and Justice, Division on Behavioral and Social Sciences and Education, The National Academies Press, Washington D. C., 2004.
- Skogan W. G., Hartnett S. M., *Community Policing, Chicago Style*, Oxford University Press, Oxford N. Y., 1997.
- Skogan W. G., Maxfield M., *Coping with Crime – Individual and Neighborhood Reactions*, Sage, Beverly Hills Ca., 1981.
- Skogan W. G., Wycoff M. A., *Storefront Police Offices: The Houston Field Test*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Skolnick J. H., *Justice without Trial – Law Enforcement in Democratic Society*, II ed., Wiley, New York, 1975.
- Skolnick J. H., Bayley D. H., *The New Blue Line – Police Innovation In Six American Cities*, Free Press, New York, 1986.
- Skolnick J. H., Bayley D. H., *Theme and Variation in Community Policing*, in M. Tonry, N. Morris, a cura di, *Crime and Justice*, vol. 10, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1988.
- Smeets S., *Les nouveaux acteurs locaux de la sécurité publique en Belgique – L'exemple des assistants de prévention et de sécurité en Wallonie et à Bruxelles*, in *Déviante et Société*, 2005, vol. 29, n. 2.
- Smeets S., Strebelle C., *La police de proximité en Belgique – Vers un nouveau modèle de gestion de l'ordre?*, Bruylant, Bruxelles, 2000.
- Smith D. A., Klein J. R., *Police Agency Characteristics and Arrest Decisions*, in G. P. Whitaker, C. D. Phillips, a cura di, *Evaluating Performance of Criminal Justice Agencies*, Sage, Beverly Hills Ca., 1983.
- Smith D. J., *The Police and the Idea of Community*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987.
- Smith D. J., *Evaluating Police Work*, in *Policing*, 1989, vol. 5, n. 4.
- South N., *Policing for Profit – The Private Security Sector*, Sage, London, 1988.
- Southgate P., Ekblom P., *Police-Public Encounters*, Home Office Research Study, n. 90, HMSO, London, 1986.

- Sozzo M., *Nel nome della democrazia? Riflessioni sui processi di riforma poliziale in Argentina*, in *Studi sulla questione criminale*, 2008, n. 1.
- Sozzo M., Policia, *Violencia y Democracia – Ensayos Sociológicos*, UNL Ediciones, Santa Fe, 2005.
- Spelman W., Brown D. K., *Calling the Police – A Replication of the Citizen Reporting Component of the Kansas City Response Time Analysis*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1981.
- Spelman W., Brown D. K., *Calling the Police – Citizen Reporting of Serious Crime*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1984.
- Spelman W., Eck J. E., *Sitting Ducks, Ravenous Wolves and Helping Hands: New Approaches to Urban Policing*, Johnson School of Public Affairs, The University of Texas, Austin Tx., 1989.
- Spencer S., *Called to Account: The Case for Police Accountability in England and Wales*, National Council for Civil Liberties, London, 1985.
- Spitzer S., Scull A., *Privatisation and Capitalist Development: The Case of the Private Police*, in *Social Problems*, 1977, vol. 25, n. 1.
- Spitzer S., Scull A., *Social Control in Historical Perspective: From Private to Public Responses to Crime*, in D. Greenberg, a cura di, *Corrections and Punishment*, Sage, Beverly Hills, 1977.
- Stead P. J., *The Police of Britain*, McMillan, New York, 1985.
- Stemmelen É., *L'insécurité des sondages*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4.
- Stenning P. C., *Private and Public Police – Toward a Redefinition of the Police Role*, in D. J. Loree, a cura di, *Future Issues in Policing – Symposium Proceedings*, Canadian Police College, Ottawa, Canada, 1989.
- Stephens D. W., *Community Problem-Oriented Policing: Measuring Impacts*, in L. T. Hoover, a cura di, *Quantifying Quality in Policing*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1996.
- Stephens M., *Policing – The Critical Issues*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1988.
- Stevens J. M., Webster T. C., Stipak B., *Response Time – Role in Assessing Police Performance*, in *Public Productivity Review*, 1980, vol. 4, n. 3.
- Stinchcombe A. L., *Institutions of Privacy in the Determination of Police Administrative Practice*, in *American Journal of Sociology*, 1963, n. 69.
- Stock J., *Community-Oriented Police Work in Germany: Philosophy, Concepts and Visions*, Seminario internazionale *Polizia di prossimità: filosofia, direttrici di azione e formazione*, Roma, 30 ottobre 2001, Roma, 2001, dattiloscritto.
- Stockdale J. E., Whitehead C. M. E., Gresham P. J., *Applying Economic Evaluation to Policing Activity*, Policing and Reducing Crime Unit, Research Development and Statistics Directorate, Home Office, London, 1999.
- Storch R., *The Plauge of Blue Locusts: Police Reform and Popular Resistance in Northern England 1840-57*, in *International Review of Social History*, 1975, vol. 20, n. 1.

- Sykes R., Clark J., *A Theory of Deference Exchange in Police-Civilian Encounters*, in *American Journal of Sociology*, 1975, vol. 81, n. 5.
- Sykes G. W., *The Functional Nature of Police Reform – The ‘Myth’ of Controlling the Police*, in *Justice Quarterly*, 1985, vol. 2, n. 1.
- Sykes G. W., *Street Justice: A Moral Defence of Order Maintenance*, in *Justice Quarterly*, 1986, vol. 3, n. 4.
- Taft P. B. Jr., *Fighting Fear – The Baltimore County C.O.P.E. Project*, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1986.
- Tange C., *Émergence d’un modèle de community policing «à la belge»? Analyse de pratiques de terrain à Bruxelles*, in *Déviance et Société*, 2000, vol. 24, n. 5.
- Tange C., *Police de proximité: vieille casserole ou nouveau jouet?*, in P. Mary, a cura di, *Dix ans de contrats de sécurité – Évaluation et actualité*, Bruylant, Bruxelles, 2003.
- Tange C., Smeets S., *Évaluer la police de proximité? – Le cas de la Belgique*, in R. Deblire, J. Ferret, F. Guillén Lasierra, A. Rabot, C. Tange, K. Van Der Vijver, O. Zoomer, L. Laniel, *Recherche d’une méthodologie commune d’évaluation de l’impact des réformes de police de proximité en Europe – Rapport final*, vol. I, Projet OISIN 2, Paris, 2003.
- Taylor R. B., *Incivilities reduction policing, zero tolerance, and the retreat from co-production: weak foundations and strong pressures*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Taylor R. B., Hale M. M., *Testing Alternative Models of Fear of Crime*, in *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1986, n. 77.
- Taylor R. B., Schumaker S., Gottfredson S., *Neighborhood-level Linkages between Physical Features and Local Sentiments: Deterioration, Fear of Crime, and Confidence*, in *Journal of Architectural Planning and Research*, 1985, n. 2.
- Terracciano P., *Polizia di prossimità. Teorie ed applicazioni sul territorio*, in *Rivista di polizia*, 2004, vol. IV.
- Tievant S., *Caractérisation des savoir-faire spécifiques en police de proximité et examen des moyens de leur acquisition*, IHESI, Paris, 2000.
- Tievant S., *Partenariat et police de proximité – Dilution ou consolidation des spécificités professionnelles*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2002, n. 48.
- Tilley N., *The Relationship between Crime Prevention and Problem-Oriented Policing*, in Corina Solé Brito, Tracy Allan, a cura di, *Problem-Oriented Policing – Crime-Specific Problems, Critical Issues, and Making POP Work*, vol. 2, Police Executive Research Forum, Washington D. C., 1999.
- Tilley N., *Community policing, problem-oriented policing and intelligence-led policing*, in T. Newburn, a cura di, *Handbook of Policing*, Willan Publishing, Cullompton, 2003.
- Toch H., Grant J. D., *Police as Problem Solvers*, Plenum Press, New York, 1991.

- Tomlins C. L., *Law, Labor and Ideology in the Early American Republic*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- Törrönen J., *Zero Tolerance, the Media, and a Local Community*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2004, vol. 5, n. 1.
- Törrönen J., Korander T., *Preventive Policing and Security Plans: The Reception of New Crime Prevention Strategies in Three Finnish Cities*, in *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 2005, vol. 6, n. 1.
- Tremblay P., Charest M., Leclerc C., *Évaluer l'impact d'une patrouille «d'adjoints de sécurité» – L'exemple d'une expérience conduite à Montréal*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2003, n. 51.
- Trojanowicz R. C., *An Evaluation of a Neighborhood Foot Patrol Program in Flint, Michigan*, Michigan State University, East Lansing, 1982.
- Trojanowicz R. C., *Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program: The Flint, Michigan, Project*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Trojanowicz R. C., Bucqueroux B., *Community Policing – A Contemporary Perspective*, Anderson, Cincinnati Oh., 1990.
- Trojanowicz R. C., Bucqueroux B., *Community Policing – How to Get Started*, Anderson, Cincinnati Oh., 1994.
- Turner R. H., *The Public Perception of Protest*, in *American Sociological Review*, 1969, n. 32.
- Turner R. H., Wiatrowski M. D., *Community Policing and Community Innovation: The 'New Institutionalism' in American Government*, in P. C. Kratcoski, D. Dukes, a cura di, *Issues in Community Policing*, Anderson, Cincinnati Oh., 1995.
- Turrado Vidal M., *La prevención del delito. La policía de barrio*, in *Ciencia Policial*, 1996, n. 38.
- Tyler T., *Why People Obey the Law*, Yale University Press, New Haven Ct., 1990.
- Tyler T., *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*, in M. Tonry, a cura di, *Crime and Justice – A Review of Research*, vol. 30, University of Chicago Press, Chicago Il., 2003.
- Tyler T., Boeckmann R., Smith H., Huo Y. J., *Social Justice in a Diverse Society*, Westview, Denver Co., 1997.
- Van Den Broeck T., *Keeping up appearances? A community's perspective on community policing and the local governance of crime*, in *Policing*, 2002, vol. 25, n. 1.
- Van Den Bulck J. J. M., *Fictional cops – Who are they, and what are they teaching us?*, in H. Giles, a cura di, *Law Enforcement, Communication and Community*, John Benjamins, Philadelphia, 2002.

- Van Der Vijver K., *La Police de proximité aux Pays-Bas: le cas de la ville de Haarlem*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Les dilemmes de la proximité – Des polices d'Europe en chantier*, 2000, n. 39.
- Van Der Vijver K., Zoomer O., *L'évaluation de la police de proximité aux Pays-Bas – La tentation du «prêt-à-chiffrer»*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, Dossier *Évaluer la police? – La mesur de la performance et ses enjeux: acteurs, savoirs et instruments*, 2003, n. 53.
- Van Der Vijver K., Zoomer O., *Evaluating Community Policing in the Netherlands*, in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2004, vol. 12, n. 3.
- Van Dijk J. J.-M., *Les utilisations des études de criminalité au plan local, national et international*, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 1991, n. 4.
- Van Outrive L., Cartuyvels Y., Ponsaers P., *Les polices en Belgique – Histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Vie Ouvrière, Bruxelles, 1991.
- Van Outrive L., *La nouvelle police belge – Désorganisation et improvisation*, Bruylant, Bruxelles, 2005.
- Vaughan B., *The provision of policing and the problem of pluralism*, in *Theoretical Criminology*, 2007, vol. 11, n. 3.
- Viano E. C., a cura di, *The Victimology Handbook – Research Findings, Treatment and Public Policy*, Garland, New York, 1990.
- Vidoni Guidoni O., *La criminalità*, Carocci, Roma, 2004.
- Vogler R., *Reading the Riot Act – The Magistracy, the Police and the Army in Civil Disorder – New Directions in Criminology*, Open University, Milton Keynes, 1991.
- Vollmer A., *The Police and Modern Society* [1936], Patterson Smith, Montclair N. J., 1971.
- Vourc'h C., a cura di, *Les Polices de Proximité – Community Policing*, Conférence internationale – International Conference, Lisboa, 14-15 dicembre 1998, Forum Européen pour la Sécurité Urbaine – European Forum for Urban Safety, Ministério da Administração Interna, Câmara Municipal de Lisboa, Paris, 2000.
- Wacquant L., *Les prisons de la misère, Raisons d'agir*, Paris, 1999 [ed. it. *Parola d'ordine: tolleranza zero – La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, trad. M. Guareschi/ShaKe, Feltrinelli, Milano, 2000, pp. 11-53].
- Waddington D., King M., *The Disorderly Crowd: From Classical Psychological Reductionism to Socio-Contextual Theory – The Impact on Public Order Policing Strategies*, in *Howard Journal*, 2005, vol. 44, n. 5.
- Waddington P. A. J., *The Strong Arm of the Law*, Clarendon, Oxford, 1991.
- Waddington P. A. J., *Calling the Police*, Avebury, Aldershot, 1993.
- Waddington P. A. J., *Policing Citizens – Authority and Rights*, UCL, London, 1999.

- Wakefield A., *Selling Security – The private policing of public space*, Willan, Cul-lompton, 2003.
- Walker S., *A Critical History of Police Reform – The Emergence of Professionalism*, Lexington Books, Lexington Ma., 1977.
- Walker S., “Broken Windows” and Fractured History – The Use and Misuse of History in Recent Police Patrol Analysis, in *Justice Quarterly*, 1984, vol. 1, n. 1.
- Walker S., *Sense and Nonsense About Crime*, II ed., Brooks/Cole Publishing, Pacific Grove, California, 1989.
- Walsh W. F., *Patrol Officer Arrest Rates – A Study of the Social Organization of Police Work*, in *Justice Quarterly*, 1986, vol. 2, n. 3.
- Walsh W. F., *Compstat: an analysis of an emerging police managerial paradigm*, in *Policing*, 2001, vol. 24, n. 3.
- Walsh W. F., Vito G. F., *The Meaning of Compstat – Analysis and Response*, in *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 2004, vol. 20, n. 1.
- Walzer M., *Spheres of Justice – A Defence of Pluralism and Equality*, Basil Blackwell, Oxford, 1983.
- Washnis G. J., *Citizens Involvement in Crime Prevention*, Lexington Books, London, 1976.
- Weatheritt M., *Innovations in Policing*, Croom Helm/The Police Foundation, London, 1986.
- Weatheritt M., *Community Policing Now*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987.
- Weatheritt M., *Community Policing: Rhetoric or Reality?*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Weinberger B., *The Police and the Public in Mid-Nineteenth-Century Warwickshire*, in V. Bailey, a cura di, *Policing and Punishment in Nineteenth-Century Britain*, Croom Helm, London, 1981.
- Weinberger B., *Are the Police Professionals? An Historical Account of the British Police Institution*, in C. Emsley, B. Weinberger, a cura di, *Policing Western Europe – Politics, Professionalism, and Public Order, 1850-1940*, Greenwood Press, New York, Westport, London, 1991.
- Weisburd D., Braga A. A., *Hot spots policing as a model for police innovation*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Weisburd D., Mastrofski S. D., McNally A. M., Greenspan R., *COMPSTAT and Organizational Change – Findings from a National Survey*, The Police Foundation, Washington D. C., 2001.
- Weisburd D., Mastrofski S. D., McNally A. M., Greenspan R., Willis J. J., *Reforming to Preserve – COMPSTAT and Strategic Problem Solving in American Policing*, in *Criminology and Public Policy*, 2003, n. 2.

- Weisburd D., McElroy J. E., *Enacting the CPO Role: Findings from the New York City Pilot Program in Community Policing*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Weisburd D., McEwen T., a cura di, *Crime Mapping and Crime Prevention, Crime Prevention Studies*, vol. 15, Criminal Justice Press, Monsey N. Y., 1998.
- Weitzer R., *Transforming Settler States – Communal Conflict and Internal Security in Northern Ireland*, University of California Press, Berkeley, 1990.
- Weitzer R., Tuch S. A., *Reforming the Police: Racial Differences in Public Support for Change*, in *Criminology*, 2004, vol. 42, n. 2.
- Welsh B. C., *Evidence-based policing for crime prevention*, in D. Weisburd, A. A. Braga, a cura di, *Police Innovation – Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Welsh B. C., Farrington D. P., Sherman L. W., a cura di, *Costs and Benefits of Preventing Crime*, Westview, Boulder Co., 2001.
- Wertheimer R., *Are the Police Necessary?*, in E. C. Viano, J. H. Reiman, *The Police in Society*, Lexington Books, Lexington Ma., 1974.
- Whitaker C., *Crime Prevention Measures*, Bureau of Justice Statistics, Washington D. C., 1986.
- Williams H., Murphy P. V., *The Evolving Strategy of Police: A Minority View*, in *Perspectives on Policing*, 1990, n. 13.
- Williams H., Pate A. M., *Returning to First Principles: Reducing the Fear of Crime in Newark*, in *Crime and Delinquency*, 1987, vol. 33, n. 1.
- Williams K., *'Caught Between a Rock and a Hard Place': Police Experiences with the Legitimacy of Street Watch Partnerships*, in *Howard Journal*, 2005, vol. 44, n. 5.
- Willis J. J., Mastrofski S. D., Weisburd D., *Making Sense of COMPSTAT: A Theory-Based Analysis of Organizational Change in Three Police Departments*, in *Law and Society Review*, 2007, vol. 41, n. 1.
- Willmott P., *Introduction*, in P. Willmott, a cura di, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, London, 1987.
- Wilson J. Q., *Varieties of Police Behavior – The Management of Law and Order in Eight Communities*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1968.
- Wilson J. Q., *Thinking about Crime*, Basic Books, New York, 1975.
- Wilson J. Q., *The Problem of Defining Agency Success*, in J. J. Dilulio, diretto da, *Performance Measures for the Criminal Justice System*, Princeton University Study Group – Bureau of Justice Statistics, Office of Justice Programs, U.S. Department of Justice, Washington D.C., 1993.
- Wilson J. Q., Kelling G. L., *The Police and Neighborhood Safety – Broken Windows*, in *Atlantic Monthly*, 1982, vol. 127, n. 3.
- Wilson J. Q., Kelling G. L., *Making Neighborhoods Safe*, in *Atlantic Monthly*, 1989, n. 134, n. 2.
- Wilson O. W., McLaren R., *Police Administration*, IV ed., McGraw Hill, New York, 1977.

- Wilson O. W., *Police Administration*, McGraw Hill, New York, 1950.
- Wilson O. W., *Police Administration*, II ed., McGraw Hill, New York, 1963.
- Worrall J. L., Marenin O., *Emerging liability issues in the implementation and adoption of community oriented policing*, in *Policing*, 1998, vol. 21, n. 1.
- Wycoff M. A., *The Benefits of Community Policing: Evidence and Conjecture*, in J. R. Greene, S. D. Mastrofski, a cura di, *Community Policing – Rhetoric or Reality*, Praeger, New York, 1988.
- Wycoff M. A., Manning P. K., *The Police and Crime Control*, in G. P. Whitaker, C. D. Phillips, a cura di, *Evaluating Performance of Criminal Justice Agencies*, Sage, Beverly Hills Ca., 1983.
- Wycoff M. A., Skogan W. G., *Community Policing in Madison – An Analysis of Implementation and Impact*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *The Challenge of Community Policing – Testing the Promises*, Sage, Thousand Oaks Ca., 1994.
- Wyvekens A., *Justice de proximité et proximité de la justice – Les maisons de justice et du droit*, in *Droit et Société*, 1996, n. 33.
- Wyvekens A., Faget J., a cura di, *Justice de proximité en Europe: pratiques et enjeux*, Érès, Paris, 2001.
- Yin R. K., *Community Crime Prevention. A Synthesis of Eleven Evaluations*, in D. P. Rosenbaum, a cura di, *Community Crime Prevention – Does It Work?*, Sage, London, 1986.
- Young J., *Dalla società integrata alla società parcellizzata: nubi sul sogno europeo*, in *Dei delitti e delle pene*, 1998, n. 2.
- Young J., *The Exclusive Society – Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*, Sage, London, 1999.
- Zhao J., Lovrich N. P., Robinson T. H., *Community policing – Is it changing the basic functions of policing? Findings from a longitudinal study of 200+ municipal police agencies*, in *Journal of Criminal Justice*, 2001, vol. 29, n. 5.
- Zingarelli N., *Lo Zingarelli 2009 – Vocabolario della lingua italiana*, XII ed., Zanichelli, Bologna, 2008.

SOMMARIO

PARTE PRIMA MODERNITÀ POLIZIALE

CAPITOLO I LE DIVERSE STORIE DELL'IDEA DI POLIZIA

1. Ricostruzioni storiche dell'invenzione poliziale	9
2. Storia per idealità	13
2.1. Processi di industrializzazione, urbanizzazione e razionalizzazione	13
2.2. Antico e nuovo sistema di controllo sociale	16
2.3. Accoglimento e contestazioni	21
2.4. Impatto e vantaggi	23
2.5. Responsabilità e controlli	27
3. Storia per tradizioni	29
3.1. Progetto politico e sociale	29
3.2. Forma militare e civile	31
3.3. Dimensione centrale e locale	35
3.4. Tipologia di stato e società	39
4. Storia per variabili	47
4.1. Natura privata e pubblica	47
4.2. Missione generalista e specialista	49
4.3. Organizzazione volontaria e professionale	53

CAPITOLO II
I VOLTI MATURI DELLA FORZA POLIZIALE

1. Definizioni attuali dell'istituzione polizia	55
2. Funzioni di polizia	58
2.1. Prevenzione del crimine	58
2.2. Applicazione della legge (proazione e reazione)	65
2.3. Applicazione della legge (law enforcement), mantenimento dell'ordine (order maintenance) e assicurazione della tranquillità (peace securing)	74
2.4. Forza, autorità e deferenza	80
2.5. Doverosità, discrezionalità e selettività	86
3. Modelli di polizia	93
3.1. Militare, civile e manageriale	93
3.2. Indipendenza, autonomia e controllo	100
3.3. Pubblico, privato e integrato	111

PARTE SECONDA
RIFORME POLIZIALI

INTRODUZIONE
LA PROPRIETÀ E LA SELEZIONE
DEI MODELLI POLIZIALI RIFORMISTICI

	131
--	-----

CAPITOLO I
LA POLIZIA PROFESSIONALE
(PROFESSIONAL/PROFESSIONAL LAW ENFORCEMENT
POLICING)

1. Contesto	139
2. Ideologia	141
2.1. Legittimazione	143
2.2. Funzione.	143
2.3. Organizzazione	144
2.4. Tattica	145
2.5. Risultato	146
2.6. Comunicazione	147
3. Implementazione	147

4.	Critica	151
4.1.	Forza del modello	151
4.2.	Convergenza di ideologie	152
4.3.	Confusione di significati	155
4.4.	Contraddizioni non risolte	157
4.5.	Promesse non mantenute	158

CAPITOLO II
LA POLIZIA DI COMUNITÀ
(COMMUNITY/COMMUNITY-ORIENTED POLICING)

1.	Contesto	163
2.	Ideologia	165
2.1.	Idea	167
2.2.	Principi fondamentali	168
2.3.	Elementi strategici	169
3.	Implementazione	172
3.1.	Unità di relazione polizia-comunità	175
3.2.	Programmi di prevenzione del crimine	175
3.3.	Unità locali anticrimine	176
3.4.	Uffici di polizia di quartiere	177
3.5.	Pattugliamento/operatore appiedato.	178
3.6.	Polizia orientata ai cittadini/al quartiere/alla comunità	180
3.7.	Programmi di sorveglianza di vicinato (nell'esperienza statunitense e britannica).	185
4.	Critica.	187
4.1.	Giustificazione della riforma	187
4.2.	Concezione del diritto	190
4.3.	Idea di comunità (per la polizia)	192
4.4.	Ruolo della polizia (nella comunità)	200
4.5.	Attività nella comunità	204
4.6.	Conseguenze della riforma (per la comunità).	210
4.7.	Gestione dell'organizzazione	212
4.8.	Effetti della riforma (nella polizia)	218

CAPITOLO III
LA POLIZIA DEI PROBLEMI
(PROBLEM-ORIENTED/PROBLEM-SOLVING POLICING)

1. Contesto	221
2. Ideologia	222
2.1. Idea	224
2.2. Condizioni esistenti	225
2.3. Innovazioni strategiche	227
3. Implementazione	233
3.1. Valutazioni di sperimentazioni statunitensi integrali	236
3.2. Verifiche di sperimentazioni statunitensi ibride	240
3.3. Monitoraggio di sperimentazioni britanniche	241
4. Critica	243
4.1. Orientamento e risoluzione	243
4.2. Diffusione della riforma	246
4.3. Questioni applicative	247
4.4. Note teoriche	251
4.5. Dentro il modello	252

CAPITOLO IV
LA POLIZIA DELL'ORDINE
(LAW AND ORDER/ZERO TOLERANCE POLICING)

1. Contesto	255
2. Ideologia	256
2.1. Idea	259
2.2. Elementi topici	260
3. Implementazione	262
3.1. Esperienze statunitensi	263
3.2. Esperienze britanniche	265
3.3. Risultati manifesti	266
4. Critica	268
4.1. Ordine e tolleranza	268
4.2. Teoremi arbitrari o infondati	271
4.3. Risultati contestuali o latenti	277
4.4. Riflessioni sociali e politiche	280

CAPITOLO V
LA POLIZIA DI PROSSIMITÀ
(POLICE DE PROXIMITÉ, POLICÍA DE PROXIMIDAD)

1. Contesto	289
2. Ideologia	290
2.1. Versione francese	295
2.2. Versione spagnola	298
2.3. Versione italiana	303
3. Implementazione	305
3.1. Esperienza francese	307
3.2. Esperienza spagnola	308
3.3. Esperienza italiana	310
4. Critica	314
4.1. Prossimità e comunità	315
4.2. Approcci diversi	319
4.3. Modello retorico	323
4.4. Riforma assente	326
4.5. Considerazioni storiche, politiche e sociali	330

PARTE III
REALISMO POLIZIALE

CAPITOLO I
L'APPROCCIO SISTEMATICO ALLA VALUTAZIONE POLIZIALE

1. Realtà e revisione del funzionamento empirico della polizia	345
2. Principi di polizia	347
2.1. Efficacia	348
2.2. Efficienza	350
2.3. Eguaglianza	351
3. Indicatori di polizia	352
3.1. Sistemi e indici di valutazione	352
3.2. Indici tradizionali	356
3.3. Indici innovativi	365
3.4. Condizioni e responsabilità della valutazione	376
4. Orientamento dei modelli poliziali riformistici	380
4.1. Principi nella costruzione dei modelli	380
4.2. Indicatori nella diffusione delle riforme	382
4.3. Valori e indici come fattori della politica poliziale	384

CAPITOLO II

LA PROSSIMA POLIZIA PER UNA SOCIETÀ APERTA

1. Riferimenti culturali dietro le riforme poliziali	389
2. Società in mutamento verso la polizia del terrore (terror/terrorist-oriented policing)	395
3. Teorie politologiche per il pluralismo poliziale	404
4. Modelli sociologici per la discrezionalità poliziale	416
5. Democratizzazione poliziale oltre la retorica riformistica	423

BIBLIOGRAFIA	431
--------------	-----

PUBBLICAZIONI DEL SEMINARIO GIURIDICO
DELLA UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

1. COLI U., *Collegia et sodalitates*, 1913.
2. DONATELLI I., *La "consortia" di Avesa*, 1914.
3. VALENZA P., *Il diritto di usufrutto nelle leggi sulle tasse del registro*, 1915.
4. ZINGALI G., *La statistica della criminalità*, 1916.
5. TUMEDEI C., *La separazione dei beni ereditari*, 1917.
6. ALBERTONI A., *L'Apokeryxis*", 1923.
7. SALVI F., *La cessione dei beni ai creditori*, 1947.
8. MILANI F., *Distinzioni delle servitù prediali*, 1948.
9. FASSÒ G., *I "quattro autori" del Vico*, 1949.
10. FERRI L., *La trascrizione degli acquisti "mortis causa" e problemi connessi*, 1951.
11. ROSSI G., *La "Summa arboris actionum" di Ponzio da Ylerda*, 1951.
12. POGGESCHI R., *Le associazioni e gli altri gruppi con autonomia patrimoniale nel processo*, 1951.
13. MATTEUCCI N., *Antonio Gramsci e la filosofia della prassi*, 1951.
14. FORCHIELLI P., *I contratti reali*, 1952.
15. SALVI F., *Il possesso di stato familiare*, 1952.
16. FASSÒ G., *La storia come esperienza giuridica*, 1953.
17. PALAZZINI FINETTI L., *Storia della ricerca delle interpolazioni nel Corpus iuris giustiniano*, 1953.
18. ROSSI G., *Consilium sapientis iudiciale*, 1958.
19. MANCINI G.F., *La responsabilità contrattuale del prestatore di lavoro*, 1957.
20. FERRI L., *L'autonomia privata*, 1959.
21. TORELLI P., *Scritti di storia del diritto italiano*, 1959.
22. SANTINI G., *I Comuni di Valle del medioevo. La Costituzione federale del "Frignano"*, 1960.
23. GIANNITI F., *I reati della stessa indole*, 1959.
24. GHEZZI G., *La prestazione di lavoro nella comunità familiare*, 1960.
25. NARDI E., *Casae "infestate da spiriti" e diritto romano e moderno*, 1960.
26. FERRI L., *Rinunzia e rifiuto nel diritto privato*, 1960.
27. GHEZZI G., *La responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali*, 1963.
28. BONSIGNORI A., *Espropriazione della quota di società a responsabilità limitata*, 1961.
29. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. I, *Intorno al diritto processuale*, 1962.
30. REDENTI E., *Scritti e discorsi giuridici di un mezzo secolo*, vol. II, *Intorno al diritto sostanziale*, 1962.
31. GUALANDI A., *Spese e danni nel processo civile*, 1962.
32. BONSIGNORI A., *Assegnazione forzata e distribuzione del ricavato*, 1960.
33. MANCINI G.F., *Il recesso unilaterale e i rapporti di lavoro*, vol. I, *Individuazione della fattispecie. Il recesso ordinario*, 1962.
34. NARDI E., *Rabelais e il diritto romano*, 1962.
35. ROMAGNOLI U., *Il contratto collettivo di impresa*, 1963.
36. SANTINI G., *I "comuni di pieve" nel medioevo italiano*, 1964.
37. RUDAN M., *Il contratto di tirocinio*, 1966.
38. BONINI R., *I "libri de cognitionibus" di Callistrato. Ricerche sull'elaborazione giurisprudenziale della "cognitio extra ordinem"*, 1964.
39. COLLIVA P., *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del Regno di Sicilia al tempo di Federico II*, 1964.
40. MENGOLZI P., *L'agenzia di approvvigionamento dell'Euratom*, 1964.
41. *Scritti minori di Antonio Cicu*, tomi I e II, *Scritti di teoria generale del diritto - Diritto di famiglia*, 1965.
42. *Scritti minori di Antonio Cicu, Successioni e donazioni. Studi vari*, 1965.
43. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, I, 1965.
44. GHEZZI G., *La mora del creditore nel rapporto di lavoro*, 1965.
45. ROVERSI MONACO F.A., *Enti di gestione. Struttura, funzioni, limiti*, 1967.
46. GIANNITI F., *L'oggetto materiale del reato*, 1966.

47. MENGOZZI P., *L'efficacia in Italia di atti stranieri di potestà pubblica su beni privati*, 1967.
48. ROMAGNOLI U., *La prestazione di lavoro nel contratto di società*, 1967.
49. MONTUSCHI L., *I limiti legali nella conclusione del contratto di lavoro*, 1967.
50. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. I, *Scritti di diritto penale*, 1968.
51. RANIERI S., *Scritti e discorsi vari*, vol. II, *Scritti di procedura penale*, 1968.
52. BONINI R., *Ricerche di diritto giustiniano*, 1968.
53. SANTINI G., *Ricerche sulle "Exceptiones legum romanorum"*, 1969.
54. LO CASTRO G., *La qualificazione giuridica delle deliberazioni conciliari delle fonti del diritto canonico*, 1970.
55. SACCHI MORSIANI G., *Il potere amministrativo delle Comunità europee e le posizioni giuridiche dei privati*, II, 1970.
56. ROVERSI MONACO F.A., *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, 1970.
57. GIANNITI F., *Studi sulla corruzione del pubblico ufficiale*, 1970.
58. DE VERGOTTINI G., *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, 1971.
59. MENGOZZI P., *Il regime giuridico internazionale del fondo marino*, 1971.
60. CARINCI F., *Il conflitto collettivo nella giurisprudenza costituzionale*, 1971.
61. OSTI G., *Scritti giuridici*, voll. I e II, 1973.
62. ZUELLI F., *Servizi pubblici e attività imprenditoriale*, 1973.
63. PERGOLESI E., *Sistema delle fonti normative*, 1973.
64. MONTUSCHI L., *Potere disciplinare e rapporto di lavoro*, 1973.
65. PATTARO E., *Il pensiero giuridico di L.A. Muratori tra metodologia e politica*, 1974.
66. PINI G., *Arbitrato e lavori pubblici*, 1974.
67. CARPI F., *L'efficacia "ultra partes" della sentenza civile*, 1974.
68. DE VERGOTTINI G., *Lo "Shadow cabinet"*, 1973.
69. PAOLUCCI L.F., *La mutualità nelle cooperative*, 1974.
70. DE GENNARO A., *Crocianesimo e cultura giuridica italiana*, 1974.
71. STORTONI L., *L'abuso di potere nel diritto penale*, 1978.
72. GIANNITI F., *Prospettive criminologiche e processo penale*, 1977.
73. BONVICINI D., *Le "joint ventures": tecnica giuridica e prassi societaria*, 1977.
74. DE VERGOTTINI G., *Scritti di storia del diritto italiano*, voll. I, II, III, 1977.
75. LAMBERTINI R., *I caratteri della Novella 118 di Giustiniano*, 1977.
76. DALLA D., *L'incapacità sessuale in diritto romano*, 1978.
77. DI PIETRO A., *Lineamenti di una teoria giuridica dell'imposta sull'incremento di valore degli immobili*, 1978.
78. MAZZACUVA N., *La tutela penale del segreto industriale*, 1979.
79. ROMANELLI G., *Profilo del noleggjo*, 1979.
80. BORGHESI D., *Il contenzioso in materia di eleggibilità*, 1979.
81. DALLA TORRE G., *L'attività assistenziale della Chiesa nell'ordinamento italiano*, 1979.
82. CARPI F., *La provvisoria esecutorietà della sentenza*, 1979.
83. ALLEVA P., *Il campo di applicazione dello statuto dei lavoratori*, 1980.
84. PULIATTI S., *Ricerche sulla legislazione "regionale" di Giustiniano*, 1980.
85. FASSÒ G., *Scritti di filosofia del diritto*, voll. I, II, III, 1982.
86. SGUBBI F., *Uno studio sulla tutela penale del patrimonio*, 1980.
87. LAMBERTINI R., *Plagium*, 1980.
88. DALLA D., *Senatus consultum Silanianum*, 1980.
89. VANDELLI L., *L'ordinamento regionale spagnolo*, 1980.
90. NARDI E., *L'otre dei parricidi e le bestie incluse*, 1980.
91. PELLICANÒ A., *Causa del contratto e circolazione dei beni*, 1981.
92. GIARDINI D., *Politica e amministrazione nello Stato fondato sul decentramento*, 1981.
93. BORTOLOTTI D., *Potere pubblico e ambiente*, 1981.
94. ROFFI R., *Contributo per una teoria delle presunzioni nel diritto amministrativo*, 1982.
95. ALESSI R., *Scritti minori*, 1981.
96. BASSANELLI SOMMARIVA G., *L'imperatore unico creatore ed interprete delle leggi e l'autonomia del giudice nel diritto giustiniano*, 1983.
97. ZANOTTI A., *Cultura giuridica del Seicento e jus publicum ecclesiasticum nell'opera del cardinal Giovanni Battista De Luca*, 1983.
98. ILLUMINATI G., *La disciplina processuale delle intercettazioni*, 1983.
99. TONIATTI R., *Costituzione e direzione della politica estera negli Stati Uniti d'America*, 1983.
100. NARDI E., *Squilibrio e deficienza mentale in diritto romano*, 1983.

101. DALLA D., *Praemium emancipationis*, 1983.
102. MAZZACUVA N., *Il disvalore di evento nell'illecito penale - L'illecito commissivo doloso e colposo*, 1983.
103. *Studi in onore di Tito Carnacini*. I. *Studi di diritto costituzionale, civile, del lavoro, commerciale*, 1983.
104. CAIA G., *Stato e autonomie locali nella gestione dell'energia*, 1984.
105. BARATTI G., *Contributo allo studio della sanzione amministrativa*, 1984.
106. BORTOLOTTI D., *Attività preparatoria e funzione amministrativa*, 1984.
107. PULIATTI S., *Ricerche sulle novelle di Giustino II. La legislazione imperiale da Giustiniano I a Giustino II*, 1984.
108. LAMBERTINI R., *La problematica della commorienza nell'elaborazione giuridica romana*, 1984.
109. ZUELLI F., *Le collegialità amministrative*, 1985.
110. PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione*, 1985.
111. ZANOTTI M., *Profili dogmatici dell'illecito plurisoggettivo*, 1985.
112. RUFFOLO U., *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, I, 1985.
113. BIAGI M., *Sindacato democrazia e diritto*, 1986.
114. INSOLERA G., *Problemi di struttura del concorso di persone nel reato*, 1986.
115. MALAGÙ L., *Esecuzione forzata e diritto di famiglia*, 1986.
116. RICCI G.E., *La connessione nel processo esecutivo*, 1986.
117. ZANOTTI A., *Il concordato austriaco del 1855*, 1986.
118. SELMINI R., *Profili di uno studio storico sull'infanticidio*, 1987.
119. DALLA D., *"Ubi venus mutatur"*, 1987.
120. ZUNARELLI S., *La nozione di vettore*, 1987.
121. ZOLI C., *La tutela delle posizioni "strumentali" del lavoratore*, 1988.
122. CAVINA M., *Dottrine giuridiche e strutture sociali padane nella prima età moderna*, 1988.
123. CALIFANO L., *Innovazione e conformità nel sistema regionale spagnolo*, 1988.
124. SARTI N., *Gli statuti della società dei notai di Bologna dell'anno 1336 (contributo allo studio di una corporazione cittadina)*, 1988.
125. SCARPONI S., *Riduzione e gestione flessibile del tempo di lavoro*, 1988.
126. BERNARDINI M., *Contenuto della proprietà edilizia*, 1988.
127. LA TORRE M., *La "lotta contro il diritto soggettivo". Karl Larenz - la dottrina giuridica nazionalsocialista*, 1988.
128. GARCIA DE ENTERRIA J., *Le obbligazioni convertibili in azioni*, 1989.
129. BIAGI GUERINI R., *Famiglia e Costituzione*, 1989.
130. CAIA G., *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo*, 1989.
131. MAGAGNI M., *La prestazione caratteristica nella Convenzione di Roma del 19 giugno 1980*, 1989.
132. PETRONI L., *La disciplina pubblicistica dell'innovazione tecnologica in Francia*, 1990.
133. ZANOTTI A., *Le manipolazioni genetiche e il diritto della Chiesa*, 1990.
134. SARTOR G., *Le applicazioni giuridiche dell'intelligenza artificiale*, 1990.
135. ROSSI L.S., *Il "buon funzionamento del mercato comune". Delimitazione dei poteri fra CEE e Stati membri*, 1990.
136. LUCHETTI G., *La legittimazione dei figli naturali nelle fonti tardo imperiali e giustinianee*, 1990.
137. SARTI N., *Un giurista tra Azzone e Accursio*, 1990.
138. GUSTAPANE A., *La tutela globale dell'ambiente*, 1991.
139. BOTTARI C., *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, 1991.
140. DONINI M., *Illecito e colpevolezza nell'imputazione del reato*, 1991.
141. PERULLI A., *Il potere direttivo dell'imprenditore*, 1992.
142. VANDELLI L. (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, 1992.
143. GASPARRI P., *Institutiones iuris publici*, 1992.
144. CAPUZZO E., *Dal nesso asburgico alla sovranità italiana*, 1992.
145. BIAVATI P., *Accertamento dei fatti e tecniche probatorie nel processo comunitario*, 1992.
146. FERRARI E., *Atipicità dell'illecito civile. Una comparazione*, 1992.
147. GUSTAPANE A., SARTOR G., VERARDI C.M., *Valutazione di impatto ambientale. Profili normativi e metodologie informatiche*, 1992.
148. ORLANDI R., *Atti e informazioni della autorità amministrativa nel processo penale. Contributo allo studio delle prove extracostituite*, 1992.
149. CARPANI G., *Le aziende degli enti locali. Vigilanza e controlli*, 1992.

150. MUSSO A., *Concorrenza ed integrazione nei contratti di subfornitura industriale*, 1993.
151. DONINI M., *Il delitto contravvenzionale. "Culpa iuris" e oggetto del dolo nei reati a condotta neutra*, 1993.
152. CALIFANO PLACCI L., *Le commissioni parlamentari bicamerali nella crisi del bicameralismo italiano*, 1993.
153. FORNASARI G., *Il concetto di economia pubblica nel diritto penale. Spunti esegetici e prospettive di riforma*, 1994.
154. MANZINI P., *L'esclusione della concorrenza nel diritto antitrust italiano*, 1994.
155. TIMOTEO M., *Le successioni nel diritto cinese. Evoluzione storica ed assetto attuale*, 1994.
156. SESTA M. (a cura di), *Per i cinquant'anni del codice civile*, 1994.
157. TULLINI P., *Contributo alla teoria del licenziamento per giusta causa*, 1994.
158. RESCIGNO F., *Disfunzioni e prospettive di riforma del bicameralismo italiano: la camera delle regioni*, 1995.
159. LUGARESI N., *Le acque pubbliche. Profili dominicali, di tutela, di gestione*, 1995.
160. SARTI N., *Maximum dirimendarum causarum remedium. Il giuramento di calunnia nella dottrina civilistica dei secoli XI-XIII*, 1995.
161. COLLIVA P., *Scritti minori*, 1996.
162. DUGATO M., *Atipicità e funzionalizzazione nell'attività amministrativa per contratti*, 1996.
163. GARDINI G., *La comunicazione degli atti amministrativi. Uno studio alla luce della legge 7 agosto 1990, n. 241*, 1996.
164. MANZINI P., *I costi ambientali nel diritto internazionale*, 1996.
165. MITTICA M.P., *Il divenire dell'ordine. L'interazione normativa nella società omerica*, 1996.
166. LUCHETTI G., *La legislazione imperiale nelle Istituzioni di Giustiniano*, 1996.
167. LA TORRE M., *Disavventure del diritto soggettivo. Una vicenda teorica*, 1996.
168. CAMON A., *Le intercettazioni nel processo penale*, 1996.
169. MANCINI S., *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, 1996.
170. ZANOBETTI PAGNETTI A., *La non comparizione davanti alla Corte internazionale di giustizia*, 1996.
171. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Vol. I, Dottrine generali, Teoria del reato e sistema sanzionatorio. Vol. II, Parte speciale e legislazione complementare, Diritto penale dell'economia*, 1997.
172. GRAZIOSI A., *La sentenza di divorzio*, 1997.
173. MANTOVANI M., *Il principio di affidamento nella teoria del reato colposo*, 1997.
174. BIAVATI P., *Giurisdizione civile, territorio e ordinamento aperto*, 1997.
175. ROSSI G. (1916-1986), *Studi e testi di storia giuridica medievale*, a cura di Giovanni Gualandi e Nicoletta Sarti, 1997.
176. PELLEGRINI S., *La litigiosità in Italia. Un'analisi sociologico-giuridica*, 1997.
177. BONI G., *La rilevanza del diritto dello Stato nell'ordinamento canonico. In particolare la canonizatio legum civilium*, 1998.
178. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. I, Diritto del lavoro*, 1998.
179. *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini. Vol. II, Diritto dell'Unione europea*, 1998.
180. ROSSI A., *Il GEIE nell'ordinamento italiano. Criteri di integrazione della disciplina*, 1998.
181. BONGIOVANNI G., *Reine Rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato. H. Kelsen e la Costituzione austriaca del 1920*, 1998.
182. CAPUTO G., *Scritti minori*, 1998.
183. GARRIDO J.M., *Preferenza e proporzionalità nella tutela del credito*, 1998.
184. BELLODI ANSALONI A., *Ricerche sulla contumacia nelle cognitiones extra ordinem, I*, 1998.
185. FRANCIOSI E., *Riforme istituzionali e funzioni giurisdizionali nelle Novelle di Giustiniano. Studi su nov. 13 e nov. 80*, 1998.
186. CATTABRIGA C., *La Corte di giustizia e il processo decisionale politico comunitario*, 1998.
187. MANCINI L., *Immigrazione musulmana e cultura giuridica. Osservazioni empiriche su due comunità di egiziani*, 1998.
188. GUSTAPANE A., *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano. dagli albori dello Statuto Albertino al crepuscolo della bicamerale*, premessa di Giuseppe De Vergottini, 1999.
189. RICCI G.F., *Le prove atipiche*, 1999.
190. CANESTRARI S., *Dolo eventuale e colpa cosciente. Ai confini tra dolo e colpa nella struttura delle tipologie delittuose*, 1999.
191. FASSÒ G., *La legge della ragione*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.

192. FASSÒ G., *La democrazia in Grecia*. Ristampa, a cura di Carla Faralli, Enrico Pattaro, Giampaolo Zucchini, 1999.
193. SCARCIGLIA R., *La motivazione dell'atto amministrativo. Profili ricostruttivi e analisi comparatistica*, 1999.
194. BRIGUGLIO E., "Fideiussoribus succurri solet", 1999.
195. MALTONI A., *Tutela dei consumatori e libera circolazione delle merci nella giurisprudenza della Corte di giustizia, profili costituzionali*, prefazione di Augusto Barbera, 1999.
196. FONDAROLI D., *Illecito penale e riparazione del danno*, 1999.
197. ROSSI L.S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, 2000.
198. GRAGNOLI E., *Profili dell'interpretazione dei contratti collettivi*, 2000.
199. BONI G., *La rilevanza del diritto secolare nella disciplina del matrimonio canonico*, 2000.
200. LUGARESÌ N., *Internet, privacy e pubblici poteri negli Stati Uniti*, 2000.
201. LALATTA COSTERBOSA M., *Ragione e tradizione. Il pensiero giuridico ed etico-politico di Wilhelm von Humboldt*, 2000.
202. SEMERARO P., *I delitti di millantato credito e traffico di influenza*, 2000.
203. VERZA A., *La neutralità impossibile. Uno studio sulle teorie liberali contemporanee*, 2000.
204. LOLLI A., *L'atto amministrativo nell'ordinamento democratico. Studio sulla qualificazione giuridica*, 2000.
205. BUSETTO M.L., *Giudice penale e sentenza dichiarativa di fallimento*, 2000.
206. CAMPANELLA P., *Rappresentatività sindacale: fattispecie ed effetti*, 2000.
207. BRICOLA F., *Scritti di diritto penale. Opere monografiche*, 2000.
208. LASSANDARI A., *Il contratto collettivo aziendale e decentrato*, 2001.
209. BIANCO A., *Il finanziamento della politica in Italia*, 2001.
210. RAFFI A., *Sciopero nei servizi pubblici essenziali. Orientamenti della Commissione di garanzia*, 2001.
211. PIERGIGLI V., *Lingue minoritarie e identità culturali*, 2001.
212. CAFARO S., *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche. Il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, 2001.
213. MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, 2001.
214. MASUTTI A., *La liberalizzazione dei trasporti in Europa. Il caso del trasporto postale*, 2002.
215. ZANOTTI A., ORLANDO F., *L'itinerario canonistico di Giuseppe Caputo*, 2002.
216. LUPOI M.A., *Conflitti transnazionali di giurisdizioni*. Vol. I, *Policies, metodi, criteri di collegamento*. Vol. II, *Parallel proceedings*, 2002.
217. LOLLI A., *I limiti soggettivi del giudicato amministrativo. Stabilità del giudicato e difesa del terzo nel processo amministrativo*, 2002.
218. CURI F., *Tertium datur. Dal Common Law al Civil Law per una scomposizione tripartita dell'elemento soggettivo del reato*, 2003.
219. COTTIGNOLA G., *Studi sul pilotaggio marittimo*, 2003.
220. GARDINI G., *L'imparzialità amministrativa tra indirizzo e gestione. Organizzazione e ruolo della dirigenza pubblica nell'amministrazione contemporanea*, 2003.
221. CEVENINI C., *Virtual enterprises. Legal issues of the on-line collaboration between undertakings*, 2003.
222. MONDUCCI J., *Diritto della persona e trattamento dei dati particolari*, 2003.
223. VILLECCO BETTELLI A., *L'efficacia delle prove informatiche*, 2004.
224. ZUCCONI GALLI FONSECA E., *La convenzione arbitrale rituale rispetto ai terzi*, 2004.
225. BRIGHI R., *Norme e conoscenza: dal testo giuridico al metadato*, 2004.
226. LUCHETTI G., *Nuove ricerche sulle istituzioni di Giustiniano*, 2004.
227. *Studi in memoria di Angelo Bonsignori*, voll. I, II, 2004.
228. PIPERATA G., *Tipicità e autonomia nei servizi pubblici locali*, 2005.
229. CANESTRARI S., FOFFANI L. (a cura di), *Il diritto penale nella prospettiva europea. Quali politiche criminali per l'Europa?* Atti del Convegno organizzato dall'Associazione Franco Bricola (Bologna, 28 febbraio-2 marzo 2002), 2005.
230. MEMMO D., MICONI S. (a cura di), *Broadcasting regulation: market entry and licensing. Regolamentazione dell'attività radiotelevisiva: accesso al mercato e sistema di licenze. Global Classroom Seminar*, 2006.
- 230.BIS BRIGUGLIO E., *Studi sul procurator*, 2008.
231. QUERZOLA L., *La tutela anticipatoria fra procedimento cautelare e giudizio di merito*, 2006.
232. TAROZZI S., *Ricerche in tema di registrazione e certificazione del documento nel periodo postclassico*, 2006.
233. BOTTI F., *L'eutanasia in Svizzera*, 2007.

234. FONDAROLI D., *Le ipotesi speciali di confisca nel sistema penale*, 2007.
235. ALAGNA R., *Tipicità e riformulazione del reato*, 2007.
236. GIOVANNINI M., *Amministrazioni pubbliche e risoluzione alternativa delle controversie*, 2007.
237. MONTALTI M., *Orientamento sessuale e costituzione decostruita. Storia comparata di un diritto fondamentale*, 2007.
238. TORDINI CAGLI S., *Principio di autodeterminazione e consenso dell'avente diritto*, 2008.
239. LEGNANI ANNICHINI A., *La mercanzia di Bologna. Gli statuti del 1436 e le riformazioni quattrocentesche*, 2008.
240. LOLLI A., *L'amministrazione attraverso strumenti economici*, 2008.
241. VACCARELLA M., *Titolarità e funzione nel regime dei beni civici*, 2008.
242. TUBERTINI C., *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, 2008.
243. FIORIGLIO G., *Il diritto alla privacy. Nuove frontiere nell'era di Internet*, 2008.
244. BOTTI F., *Manipolazioni del corpo e mutilazioni genitali femminili*, 2009.
245. NISCO A., *Controlli sul mercato finanziario e responsabilità penale. Posizioni di garanzia e tutela del risparmio*, 2009.
246. ZANOBETTI PAGNETTI A., *Il rapporto internazionale di lavoro marittimo*, 2008.
247. MATTIOLI F., *Ricerche sulla formazione della categoria dei cosiddetti quasi delitti*, 2009.
248. BERTACCINI D., *La politica di polizia*, 2009.
249. ASTROLOGO A., *Le cause di non punibilità. Un percorso tra nuovi orientamenti interpretativi e perenni incertezze dogmatiche*, 2009.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2009
presso Editografica – Rastignano (BO)

