

Direttiva per l'attuazione del modello di polizia di comunità ex art. 11 bis, LR 24/2003.

Premessa

La finalità della presente raccomandazione è la illustrazione descrittiva dei principi identificativi del modello di polizia di comunità, così come previsto all'art. 11 bis della LR 24/2003, modello ispiratore del sistema di polizia locale della Regione Emilia-Romagna, che identifica nel ruolo della polizia locale quello di una polizia pro-attiva, prevalentemente orientata ad attività di carattere preventivo, di risoluzione dei problemi e di collaborazione con la propria comunità.

La presente raccomandazione intende quindi definire in modo più ampio le indicazioni della legge regionale, corredandola sia di chiarificazioni teoriche sia di indicazioni ed esempi operativi ed è declinata nel rispetto dell'articolato normativo:

- i tre pilastri della polizia di comunità;
- le cinque strategie applicative dei principi della polizia di comunità.

L'elaborazione della presente raccomandazione tiene inoltre conto dei feedback raccolti nel corso della sperimentazione di moduli formativi realizzati a livello provinciale e diretti in particolare agli operatori "veterani", dei programmi formativi sulla materia inclusi nella formazione obbligatoria delle edizioni del corso-concorso regionale per agenti di polizia locale, nonché dei risultati delle due edizioni di corso di aggiornamento per Comandanti e Responsabili di servizio espressamente dedicati al tema e organizzati con metodologia creativa e partecipativa nel corso del 2023.

L'applicazione di queste linee guida mira anche alla diffusione all'interno delle strutture di polizia locale del territorio regionale della "cultura" della polizia di comunità, da intendere come un metodo di lavoro generale e che deve permeare tutte le attività della polizia locale e che non coincide con azioni o strumenti di lavoro specifici. I comandi sono quindi chiamati ad individuare percorsi e strategie interne per la diffusione della raccomandazione tecnica tra gli operatori e per la promozione della consapevolezza, anche attraverso momenti informativi e formativi, del ruolo di "poliziotto di comunità".

Le indicazioni che seguono dovranno necessariamente essere adeguate alle dimensioni e caratteristiche dei diversi comandi, avendo cura di calarle nella propria realtà organizzativa portandole anche a conoscenza degli operatori neoassunti.

1 - Primo pilastro "Collaborazione"

Estratto art. 11 bis

"[...] a) collaborazione con tutti i soggetti attivi sul territorio, anche attraverso l'utilizzo di partnership formali e informali tra polizia locale e persone e organizzazioni presenti nelle comunità [...]"

Finalità

La collaborazione, come individuata nel modello di polizia di comunità, ha un doppio obiettivo:

- migliorare il servizio erogato ai cittadini (obiettivo esterno)
- migliorare la qualità del lavoro della PL (obiettivo interno).

La complessità della società contemporanea e l'estrema articolazione dei bisogni delle comunità cui la polizia locale è chiamata, di norma o di fatto, a dare risposta, è tale da non potere immaginare soluzioni esclusivamente calate dall'alto ma è fondamentale riconoscere che l'azione della polizia locale è necessariamente permeata dei principi della sussidiarietà orizzontale.

Alla base del principio di collaborazione sta l'idea che il primo strumento di lavoro per la polizia locale è la fiducia che riesce a costruire con la propria comunità di riferimento: conoscenza e fiducia reciproca permettono di mettere in campo strategie di collaborazione che insieme contribuiscono a dare una risposta più completa ai bisogni della comunità (obiettivo esterno) e a permettere alla stessa polizia locale di lavorare meglio (obiettivo interno).

La collaborazione va infine pensata su un triplice livello:

- A. interna alla struttura di polizia locale
- B. esterna, rivolta al sistema di polizia locale emiliano-romagnolo e ad altre istituzioni
- C. esterna, rivolta a tutti i soggetti attivi sul territorio

A. Collaborazione interna alla struttura di polizia locale

La collaborazione tra i suoi membri è un'esigenza essenziale di tutte le strutture organizzative: nel caso della polizia locale, tale esigenza deve essere ulteriormente temperata con il principio gerarchico, componente essenziale per le organizzazioni deputate alla gestione (seppure eventuale) di contesti di emergenza.

I comandi di polizia locale devono quindi mettere in campo strategie e strumenti idonei da un lato per tenere monitorato e garantire il mantenimento di un buon livello di benessere organizzativo, dall'altro per favorire il dialogo tra gli operatori e tra i livelli gerarchici (formazione e analisi sul benessere organizzativo; briefing/debriefing, ordinari o legati ad eventi di particolari rilievo; incontri periodici delle unità specialistiche o dei gruppi di lavoro; percorsi di facilitazione dello scambio e del dialogo tra gli operatori, anche di diverso livello gerarchico, ecc.).

La collaborazione tra operatori di polizia locale è inoltre strettamente legata al tema della valorizzazione delle competenze e della autonomia degli stessi addetti, meglio descritta all'interno del "terzo pilastro".

STRATEGIE APPLICATIVE ex art. 11 bis

c) promozione del lavoro di squadra sia interno al comando che esterno

A completamento del concetto di **collaborazione interna**, si richiama la "Raccomandazione Tecnica in materia di programmazione dell'accoglienza e sostegno alla motivazione degli agenti di polizia locale neoassunti", relativa all'inserimento di nuovo personale.

B. Collaborazione con il sistema regionale di polizia locale (e altre istituzioni)

Nelle finalità della normativa regionale, la realizzazione di un sistema di polizia locale che ha come obiettivo l'uniformità nell'erogazione del servizio ai cittadini si realizza in primo luogo attraverso il concetto di collaborazione, presente negli strumenti individuati dalla legge regionale 24/2003 in una apposita sezione, è che è opportuno richiamare in questa sede, quale integrazione del piastrino della collaborazione indicato nell'art. 11 bis.

È inoltre opportuno valorizzare ogni forma di scambio e dialogo con altre istituzioni, anche attraverso la formalizzazione a livello locale di procedure e prassi condivise: a titolo esemplificativo, si richiama l'esperienza del "Protocollo di intesa per l'attivazione di un progetto di "stage formativo" presso la procura della repubblica di Reggio Emilia rivolto ad agenti e ufficiali di polizia giudiziaria appartenenti ai comandi di polizia locale della provincia di Reggio Emilia", firmato il 20 dicembre 2022.

STRATEGIE APPLICATIVE ex art. 11 bis

e) alla valorizzazione e condivisione tra i corpi e i servizi della polizia locale della Regione Emilia-Romagna delle specificità e delle eccellenze sviluppate [...]"

A completamento del concetto di **collaborazione in caso di calamità e gravi emergenze**, si rimanda alla DGR 1487/2022 "Interventi in caso di calamità e di gravi emergenze", che disciplina le modalità semplificate per l'invio di contingenti a supporto di comandi colpiti, attraverso il coordinamento regionale.

C. Collaborazione con il territorio

Come evidenziato nelle premesse, coltivare il rapporto di fiducia con la comunità rappresenta la prima "dotazione" necessaria di un servizio di polizia locale e di ogni suo operatore. Per farlo contano le caratteristiche individuali, la formazione e la competenza, l'etica professionale e la consapevolezza del ruolo.

Date queste basi, esistono istituti e strumenti che i comandi possono utilizzare per facilitare il percorso di valorizzazione dello scambio con la comunità di riferimento, allo scopo di:

- Aumentare la conoscenza dei fenomeni esistenti e dei bisogni del territorio;
- Favorire la co-costruzione della sicurezza locale e la responsabilizzazione dei cittadini, anche in ottica di rassicurazione rispetto a fenomeni di "allarme sociale";
- Migliorare le possibili soluzioni ai problemi del territorio, aumentando le agenzie in grado di aiutarci nel fornire risposte adeguate ed efficaci;

Tra i vari strumenti da mettere in campo, alcuni sono definiti dalla LR. 24/2003, all'art. 17 septies:

- Volontari con funzioni ausiliarie, a supporto delle attività di polizia locale (es. gli assistenti civici utilizzati da molti anni in diverse realtà del territorio regionale), già disciplinati dalle indicazioni regionali relative all'"Utilizzazione del volontariato";
- "Street tutor", intesi come coloro che esercitano l'apposita funzione prevista dall'art. 9 LR 24/2003, di attività di prevenzione dei rischi e di mediazione dei conflitti nello spazio, anche pubblico, adiacente ai locali e ai luoghi nei quali si svolgono gli eventi, già disciplinata dalla DGR 164/2021 "Condizioni e modalità di svolgimento delle attività di Street Tutor";
- Gruppi di controllo di vicinato - pur trattandosi di manifestazioni di iniziativa spontanea dei cittadini che si organizzano autonomamente, la collaborazione con tali gruppi, laddove ce ne siano le condizioni organizzative, può essere opportuna per le polizie locali, dal momento che rappresentano una risorsa in termini di:
 - Miglioramento della capacità dei cittadini nell'osservazione del luogo in cui vivono;
 - Qualificazione delle segnalazioni che arrivano alle strutture di polizia locale;
 - Rafforzamento della collaborazione e del rapporto fiduciario;
 - Amplificazione delle informazioni, anche con finalità di trasparenza e accountability, che dalla polizia locale possono arrivare al territorio.

Per facilitare il ruolo di raccordo delle polizie locali, si rimanda alle indicazioni raccolte nelle linee guida "Polizie locali e cittadini attivi", riportate integralmente all'allegato A.

- Soggetti che beneficino della concessione prevista dall'articolo 168 bis del codice penale o che siano destinatari di percorsi di avvicinamento al mondo del lavoro o impiegati in ogni altra tipologia di servizio utile alla collettività.

Da non dimenticare infine la grande risorsa della collaborazione con gli istituti scolastici di diverso grado, che rappresentano spesso una vera e propria porta di ingresso privilegiata per la polizia locale, sia per la costruzione di una futura comunità partecipe e consapevole, sia per la possibilità di fornire risposte ai bisogni di un target specifico e di difficile intercettazione, sia in eventuale ottica di "reclutamento", attraverso la possibilità di presentare quello della polizia locale come un possibile sbocco professionale e di impegno civico.

2 - Secondo pilastro "Orientamento al cittadino"

Estratto art. 11 bis

"[...] b) orientamento al cittadino, valorizzando la conoscenza della realtà locale e il ruolo di riferimento degli addetti di polizia locale [...]"

Finalità

Il principio di orientamento al cittadino si inserisce all'interno di un percorso di profondo cambiamento che ha mutato l'approccio dell'intera pubblica amministrazione negli ultimi vent'anni. Orientamento al cittadino è inteso infatti come tensione della PA verso la qualità nell'erogazione dei servizi, al fine di dare risposta ai bisogni della collettività.

Tale principio si applica con grande forza anche al servizio di polizia locale, laddove in particolare se ne richiama il ruolo di regolatore della vita quotidiana delle nostre comunità.

La legge regionale 24/2003 richiama quindi l'orientamento al cittadino tra i principi cardine della polizia di comunità emiliano-romagnola, sottolineando due aspetti essenziali:

- A. la valorizzazione della conoscenza della realtà locale,
- B. il ruolo di riferimento che la polizia locale svolge all'interno della comunità di riferimento.

L'orientamento al cittadino può essere realizzato adottando strumenti che facilitino:

- l'ascolto, inteso come raccolta di tutte le informazioni utili per la conoscenza del territorio, ma anche come apertura ai cittadini, tenendo conto del fatto che molto spesso la loro prima esigenza è proprio quella di vedere riconosciuto il loro bisogno;
- la trasparenza, interpretata come strumento reale di erogazione del servizio e non come adempimento formale, quindi nei termini di
 - informazione diretta ai cittadini,
 - di risposta puntuale e coerente alle istanze,
 - di rendicontabilità (*accountability*), cioè di restituzione alla comunità rispetto all'operato, coinvolgendo i portatori di interesse in momenti di confronto e dialogo con la comunità, anche in occasione di celebrazioni (San Sebastiano, feste del corpo, ecc.),
- la comunicazione/relazione, che rappresenta il cuore del ruolo di un operatore di polizia locale e che va curata in ogni momento dell'esercizio della professione; per questo è essenziale che i comandi investano sulla formazione e sull'aggiornamento del proprio personale in modo che le competenze comunicative, anche tarate sulle diverse variabili in cui si concreta lo svolgimento del servizio, diventino una skill di base di ogni poliziotto locale.

Lavorare per target

Approcciarsi in modo professionale all'orientamento al cittadino, per la polizia locale significa anche padroneggiare il principio che i bisogni espressi dalle nostre comunità non sono invariati e invariabili e che la componente soggettiva degli stessi è estremamente rilevante, sia per comprendere i problemi che ci vengono posti, sia per individuare le migliori strategie di intervento.

I target di un servizio di polizia locale non sono altro che le diverse componenti sociali con cui la PL stessa si confronta, distinguendole per età, livelli di bisogno, ruolo che ricoprono nel contesto sociale, tipologia di attività svolta, e così via.

Banalmente, già le modalità di approccio che un operatore di polizia locale adotta nel confrontarsi con persone diverse devono necessariamente tenere conto di tali diversità (bambini, anziani, stranieri, vittime, "portavoce" della comunità, ecc.), ma non solo, i diversi target sono portatori di problematiche diverse e spesso accomunate da caratteristiche comuni: riconoscerle e tenerne conto agevola il lavoro e migliora l'erogazione del servizio.

STRATEGIE APPLICATIVE ex art. 11 bis

d) alla trasparenza del lavoro svolto dalla polizia locale con l'uso di strumenti, compresi i social network, che permettano alla comunità di essere informata sull'andamento dei fenomeni, sulla natura dei problemi e sulle soluzioni attuate

Per l'utilizzo di pagine e profili ufficiali sui **social network** si richiamano le indicazioni raccolte nelle linee guida "Polizie locali e social network", riportate integralmente all'allegato B.

Allo scopo di esemplificare l'adozione di strategie basate sul **lavoro per target**, si richiamano le indicazioni raccolte nelle linee guida in tema di "Violenza di genere, violenza domestica e stalking - l'azione delle polizie locali per la prevenzione e l'intervento sul territorio" e di "Bullismo e cyberbullismo - l'azione delle polizie locali per la prevenzione nelle scuole", riportate integralmente agli allegati C e D.

3 - Terzo pilastro "Orientamento al problema"

Estratto art. 11 bis

"[...] c) approccio alla risoluzione dei problemi della comunità, promuovendo l'assunzione di responsabilità da parte degli addetti di polizia locale e la loro autonomia decisionale [...]"

Finalità

Orientamento al problema significa innanzitutto operare per un mutamento culturale che porti al passaggio dalla "mera applicazione formale della norma" all'intervento per la risoluzione di un problema della comunità. Di conseguenza è necessario adottare un metodo di lavoro che metta al centro la risoluzione del problema, perché lasciare inalterate le criticità esistenti continua ad aggravare il lavoro quotidiano degli operatori, alimentare l'insoddisfazione della comunità e favorire l'escalation di conflittualità sociale e aggravamento della gestione dei contesti problematici.

L'orientamento al problema è una filosofia che riguarda il comando su due livelli:

- deve essere parte dell'approccio quotidiano di ogni operatore, in termini di assunzione di responsabilità e di valorizzazione della propria autonomia decisionale, nei limiti posti dalle diverse funzioni e competenze e con nel rispetto del principio gerarchico;
- deve essere inteso dal comando come una strategia operativa che va promossa a livello di competenze, formazione ed organizzazione delle strutture di polizia locale.

STRATEGIE APPLICATIVE ex art. 11 bis

- a) *alla raccolta, all'identificazione e all'analisi dei problemi esistenti sul territorio, per la predisposizione di strategie ed azioni volte a fornire risposte efficaci,*
- b) *al decentramento dell'erogazione dei servizi da integrare nelle comunità locali di riferimento e all'accentramento delle funzioni di supporto e di coordinamento, con un utilizzo razionale delle specializzazioni finalizzato alla risoluzione dei problemi della comunità.*

Allo scopo di facilitare l'adozione di strategie operative incentrate sull'orientamento al problema, si raccomanda alle strutture di polizia locale di prevedere percorsi formativi diretti all'aumento di tali competenze e di adottare metodologie di lavoro coerenti. A titolo di esempio, si richiama il cosiddetto "metodo S.A.R.A": sviluppato in ambiente anglosassone, si tratta di una metodologia di applicazione dei **principi del problem solving** al lavoro di polizia e che si fonda sull'identificazione di quattro fasi:

- SCANNING, identificazione del contesto e del problema e classificazione delle priorità,

- ANALYSIS, individuazione delle componenti essenziali del problema (anche con il coinvolgimento di eventuali portatori di interesse),
- RESPONSE, identificazione di una serie di possibili risposte (anche con il coinvolgimento di eventuali portatori di interesse) e scelta della migliore soluzione da attuare (migliore soluzione possibile e sostenibile),
- ASSESSMENT, valutazione dell'intervento, eventuale definizione di correttivi e restituzione alla comunità.

Dal punto di vista dei **modelli organizzativi**, la struttura organizzativa dei comandi deve essere ridefinita in modo da avere come punto di riferimento da un lato la vicinanza e l'integrazione con la propria comunità, dall'altro la valorizzazione delle competenze e della qualificazione del personale. Per farlo è necessario innanzitutto che la struttura organizzativa tenga conto:

- del rispetto della propria dimensione locale (caratteristiche territoriali e socio-economiche)
- della sostenibilità del servizio (risorse umane e strumentali a disposizione, caratteristiche del comando, ecc.).

Ogni comando deve quindi adottare la struttura organizzativa più idonea e adatta al proprio contesto (partendo quindi dall'analisi dei bisogni del territorio), trovando l'equilibrio più funzionale tra quattro fattori:

- centralizzazione/decentralizzazione,
- generalità/specializzazione.

4 - Linee di riflessione per il futuro

Il tema dell'applicazione del modello di polizia di comunità individuato dall'art. 11 bis della LR 24/2003 è stato oggetto di incontri di *creative problem solving* ai corsi di aggiornamento dedicati ai comandanti delle strutture di polizia locale del territorio regionale nel corso del 2023.

Da tali incontri sono emersi, quali suggerimenti di lavoro per il prossimo futuro, alcuni spunti di riflessione:

- valorizzare e potenziare la formazione di tipo identitario e motivazionale non solo in ingresso, ma anche nel tempo in modo non estemporaneo;
- promuovere l'identità professionale della PL, anche oltre le funzioni e le competenze;
- sperimentare strategie di maggiore coinvolgimento delle giovani generazioni e potenziare le competenze degli operatori rivolte a questo specifico target;
- diffondere la conoscenza degli elementi cardine della polizia di comunità all'interno delle strutture e nei percorsi formativi per gli operatori;
- potenziare le strategie di coinvolgimento dei cittadini con la duplice finalità di arricchire la conoscenza del contesto in cui si opera e di individuare più efficaci strategie di risoluzione dei problemi;
- individuare strumenti organizzativi che permettano una migliore valorizzazione dell'autonomia degli operatori e insieme una maggiore assunzione di responsabilità degli stessi.