



# Associazione delle polizie comunali ticinesi

**Polizia di prossimità per i comuni ticinesi: efficace, innovativa,  
con i cittadini.**

Guida alla polizia di prossimità per gli organi esecutivi comunali

Una pubblicazione dell'Associazione delle polizie comunali ticinesi (APCTi), a cura di:

**Wladimiro Castelli**

Iten, Polizia Città di Lugano

Esperto agli esami federali e formatore di polizia in materia di community policing

Settembre 2019

(Rev. dicembre 2019)

**“La forza di una democrazia e la qualità della vita dei suoi cittadini è determinata in ampia misura dall’abilità della polizia nell’assolvere le sue funzioni.”<sup>1</sup>**

Herman Goldstein (1977)

**“Nonostante i decenni dalla sua introduzione, la polizia di prossimità [community policing] rimane ancora l’innovazione più importante della polizia oggi.”<sup>2</sup>**

James FORMAN Jr (2004)

---

<sup>1</sup> Herman GOLDSTEIN, *Policing a Free Society*. Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1977

<sup>2</sup> James FORMAN Jr., in *Community policing and youth as assets*, *The Journal of Criminal Law & Criminology*, Vol. 95, No. 1, 2004

## Sommario

Sintesi .....	4
1 Introduzione .....	7
Gendarmeria e Polizia comunale.....	8
Perché una guida .....	9
2 Cose da sapere riguardo alla polizia e alla prevenzione del crimine.....	10
Le funzioni della polizia vanno oltre il controllo del crimine.....	10
Compiti, tempo di lavoro e disponibilità delle pattuglie.....	11
La polizia può fare di più che applicare la legge.....	12
Le risorse e le risposte della polizia hanno dei limiti.....	13
Un polizia efficace si basa sulla collaborazione.....	13
La polizia merita di essere valutata non solo per fermi di persona o i tempi di risposta.....	14
Il crimine e il disordine sono concentrati .....	15
3 Che cosa può fare la polizia per ridurre il crimine, il disordine e la paura? Approcci di polizia in breve.....	16
Polizia di prossimità.....	16
Polizia orientata ai problemi .....	17
Prevenzione situazionale del crimine.....	18
Broken Windows Policing.....	18
Tolleranza Zero .....	19
Modello tradizionale di polizia reattiva.....	19
Hot spot policing.....	20
4 Polizia di prossimità: una strategia inclusiva.....	22
Origini della polizia di prossimità .....	22
Definizione del concetto di “polizia di prossimità” .....	24
Le 9 P della polizia di prossimità.....	25
Il ruolo della polizia nella prossimità con la gente .....	26
Il ruolo della polizia nella prevenzione del crimine e degli incidenti .....	27
5 Come concretizzare la polizia di prossimità .....	28
Il ruolo dei quadri di polizia .....	28
Costituire dei servizi sensibili di polizia nel lavoro di prossimità .....	29
6 Sicurezza urbana: sfida del futuro per le autorità municipali e compiti di prossimità.....	35
7 Conclusioni .....	37

## Sintesi

Sullo sfondo della dualità esistente tra la sovranità statale e le autonomie comunali, emerge la storicità e l'importanza dell'autonomia locale in materia di sicurezza. Quando i cittadini non sono, o non si sentono sicuri a causa della criminalità comune, o del disordine, o del degrado, chi per primo deve raccogliere la sfida è, solitamente, l'Autorità comunale. Attualmente vi sono due modelli di polizia (operativa, o di pattugliamento) in uso presso le polizie ticinesi. Da una parte, a livello cantonale, prevale il modello di polizia reattivo (mobile), basato più che altro sull'intervento e sull'applicazione della legge; dall'altra, a livello comunale, prevale il modello di polizia basato sulla prossimità, sulla soluzione dei problemi, ma anche sulla reattività.

Il lavoro della polizia dedicata al pattugliamento è complesso e diversificato e il mito della pattuglia di polizia in preponderanza rivolta agli eventi criminali e sempre presente sul territorio crolla davanti alle ricerche, secondo le quali solo circa il 20% del tempo di lavoro di una pattuglia è dedicato ai crimini, mentre il 50% è dedicato invece a varie attività amministrative e, come se non bastasse, anche solo circa il 10% del personale di polizia è disponibile sul terreno mediamente, in ogni momento, a pattugliare. Oltre a ciò, le ricerche mostrano che anche le più comuni risposte dei governi al crimine ed al disordine, ossia l'aumento degli effettivi di polizia e il loro impiego nelle convenzionali forme di pattugliamento del territorio e di attività giudiziaria, hanno un effetto inferiore a quello ritenuto.

Con questa situazione, per migliorare l'efficacia della polizia diventa importante espandere il raggio della gamma delle sue alternative alla pura applicazione della legge. Per essere efficace, essa deve esplorare altre vie ed imparare a lavorare non solo con i vari attori del sistema penale, ma anche con altri e vari attori della società e a investire nella raccolta dei dati, negli strumenti

d'analisi e nel personale necessari per identificare la ripetizione degli eventi, per focalizzare la sua attenzione laddove è davvero necessario.

La polizia può utilizzare oggi diversi approcci alternativi a quello tradizionale reattivo, sulla cui efficacia nel controllare il crimine le ricerche non hanno fornito prove. Le ricerche sostengono, invece, l'efficacia delle strategie della Polizia di prossimità (o Community policing) e del pattugliamento appiedato, come pure della Polizia orientata ai problemi, della Prevenzione situazionale e della Sorveglianza dei punti caldi (o Hot spot policing), che una polizia orientata alla prossimità permette d'integrare.

L'esame della situazione porta alla logica conclusione che per ottenere dei risultati in termini di maggior efficacia, l'impiego delle pattuglie dovrebbe essere sempre basato su un obiettivo di prevenzione specifico, piuttosto che su un impiego di copertura territoriale finalizzato a se stesso e che per rendere le pattuglie di tutte le polizie più efficaci, sarebbe necessario investire molto del settore di raccolta e analisi dei dati, affinché ogni pattuglia sul territorio possa appoggiarsi sulle mappe elaborate per meglio indirizzare le attività di prevenzione localmente.

La polizia di prossimità, nonostante il suo tempo e il fatto che una certa cultura di polizia in Ticino tenda a trascurarla intenzionalmente, rimane ancora quella che è ritenuta dai ricercatori l'innovazione più importante della polizia oggi e le polizie comunali sono e devono rimanere, in primo luogo, polizie di prossimità. D'altro canto, storicamente e in senso più ampio, la prossimità di vita, in Svizzera, ci è persino riconosciuta all'estero quale dono naturale e generale, sia sul piano personale, sia su quello dei rapporti fra cittadini e autorità, e la sappiamo quindi mettere in pratica in maniera molto naturale.

Ma che cos'è la *polizia di prossimità*? Il suo concetto è stato ufficialmente definito dall'Istituto svizzero di polizia, quale:

**“Strategia di polizia, il cui obiettivo è la soluzione durevole dei problemi di sicurezza pubblica (crimine, disordine pubblico, circolazione stradale, inciviltà e paura del crimine), che si realizza decentrando le risorse di polizia, con il partenariato e con il problem solving.”**

Significa pure, in altre parole, che nel lavoro di polizia di prossimità anche i piccoli problemi possono essere una preoccupazione importante per i cittadini. Inoltre, afferma che la collaborazione della gente è fondamentale per risolvere durevolmente i problemi di sicurezza, perché ogni persona ha competenze che la polizia non possiede e che possono essere utilizzate per risolverli, attuando il metodo del problem solving e, in esso, ricorrendo alle tecniche di prevenzione situazionale, le quali offrono la miglior opportunità per, ad esempio, ridurre il crimine, le alte velocità nei quartieri e gli incidenti della circolazione.

La nozione di *polizia di prossimità* può essere anche spiegata con le “9 P”, che ne rappresentano l'essenza:

- 1) PHILOSOPHY: una filosofia che crede in una polizia completa, reattiva e proattiva, capace di coinvolgere la comunità nella soluzione dei problemi.
- 2) PERSONALIZZATA: ad una comunità è attribuito un proprio agente, di cui si conosce il nome. Non c'è più anonimato tra il poliziotto e la gente.
- 3) POLICING: la polizia di prossimità applica sempre le leggi e l'agente rivolto alla prossimità risponde alle chiamate d'intervento.
- 4) PATTUGLIA: l'agente cammina e pattuglia tra la gente; l'autoveicolo è abbandonato per favorire il contatto.

5) PERMANENZA: all'agente è assegnata permanentemente un'area ben definita, per avere il tempo di sviluppare conoscenze personali.

6) POSIZIONE: gli agenti sono decentralizzati sul territorio, per favorire la vicinanza con la popolazione. Il quartiere (o un comune) è usualmente l'area di riferimento.

7) PROATTIVO: l'agente studia i fatti, per agire in anticipo, prima che i problemi occorran.

8) PARTNERSHIP: incoraggiare un rapporto di collaborazione con la popolazione, basato sulla reciproca fiducia, rispetto e supporto.

9) PROBLEM-SOLVING: la missione è focalizzata sulla qualità dei risultati (capacità di risolvere i problemi), piuttosto che sulla loro quantità (es: multe staccate).

La strategia della polizia di prossimità, aldilà della sua spiegazione, è in ogni caso concretezza, che si esprime con azioni tangibili, in particolare negli ambiti organizzativi, di relazione con il pubblico e nella risoluzione dei problemi e, non per ultimo, con l'influenza e la preparazione dei quadri. A loro spetta, infatti, di spingere il personale verso il fatto che ad esso ora si domanda di risolvere anche i problemi, non solo di reagire alle chiamate d'intervento. Il capo deve trasmettere l'importanza del lavoro di polizia nella prossimità, il quale è lavoro di polizia a tutti gli effetti.

Sul piano della polizia di prossimità diventa poi anche possibile creare dei servizi focalizzati sui problemi di sicurezza più sensibili, seguendo modalità alternative al mero pattugliamento e controllo esterno. In Ticino, il nemico pubblico numero uno per l'incolumità fisica delle persone e la qualità della vita sono oggettivamente gli incidenti della circolazione. Le polizie dovrebbero allora stimolare le proprie attività, considerando, ad esempio, i punti neri degli incidenti (individuati sul territorio grazie ai dati e alle analisi). Potrebbero promuovere una figura di polizia incaricata della prevenzione degli

incidenti, che possa diventare l'uomo di traino per le polizie locali in quest'ambito e stimolare i processi di risoluzione dei problemi coinvolgendo i partner. Anche i Municipi sono nella posizione di fare la loro parte in questa materia creando, laddove è necessario, la propria figura dell'Addetto alla sicurezza (SiBe). Le possibilità d'implementazione non si fermano però solo agli incidenti, ma spaziano in diversi altri fenomeni sensibili, quali quelli dei furti con scasso (prioritari in ambito criminale), della violenza domestica, ecc.

La *sicurezza urbana*, quale ultimo argomento, è la sfida d'attualità e del futuro per le autorità municipali e le polizie di prossimità. Essa è diventata una delle questioni rilevanti nella vita sociale e politica dei principali Paesi europei, Svizzera compresa, ed è emerso il ruolo centrale giocato dai governi locali sul terreno della sicurezza, perché è proprio a questo livello, infatti, che si manifesta e cresce la domanda di sicurezza da parte dei cittadini.

Davanti alla riconosciuta importanza dei Municipi in materia di sicurezza urbana, alla documentata efficacia delle strategie di polizia orientate alla prossimità e al ruolo naturale delle polizie comunali per l'esecuzione di tali strategie, sarà molto importante, allora, investire risorse ed energie nello sviluppo di questi moderni approcci, nell'organizzazione delle polizie comunali e nella coordinazione ed il supporto della Polizia cantonale, migliorando, nel contempo, le competenze di polizia locale. Riguardo a queste competenze, se si vorrà che le polizie comunali siano ancora una polizia di prossimità, sarà importante stare molto attenti. I nuovi compiti assunti dalle polizie locali dovranno essere coerenti con la volontà di prossimità, ricordando che se queste non saranno messe nelle condizioni di poter fare polizia di prossimità, nessuno la farà più.

A questo punto, con la posizione strategica privilegiata ricoperta dai Municipi in tema di

sicurezza e sulla base delle possibilità di sviluppo rilevate, è importante che gli Esecutivi comunali, in tema di polizia ticinese, facciano proprio **l'obiettivo di lungo termine di mantenere le polizie comunali e organizzarle meglio secondo i principi della polizia di prossimità.**

Di riflesso, nel perseguimento dell'obiettivo, i seguenti punti dovrebbero essere quelli degni dell'impegno principale:

1. attribuzione di nuovi compiti alle polizie comunali coerenti con la polizia di prossimità;
2. riorganizzazione delle polizie comunali per semplificare il processo decisionale e la collaborazione con la polizia cantonale, nell'ottica della prossimità;
3. creazione o sviluppo di strumenti di raccolta e di analisi dei dati, per mappare gli eventi e rendere le mappe fruibili dalle pattuglie;
4. instaurazione di un modello di pattugliamento basato sui punti caldi e stimolazione del pattugliamento appiedato;
5. sviluppo di servizi di prevenzione locali, in tema di sicurezza urbana, per monitorizzare i problemi e sviluppare strategie per anticipare i problemi di sicurezza localmente;
6. costituzione di un servizio sensibile di polizia nel lavoro di prossimità, in seno ai poli, nell'ambito circolazione;
7. esame, da parte dei comuni, della situazione degli incidenti sul proprio territorio per valutare in quali sarebbe opportuna la figura di un proprio Addetto alla sicurezza (SiBe).

L'APCTi intende così promuovere una costruzione razionale del futuro della polizia in Ticino, questo per una polizia più efficace e innovativa e al fianco dei cittadini che realizzi, sempre, che la polizia è la gente, e la gente è la polizia.

## 1 Introduzione

Garantire la sicurezza pubblica localmente con l'esercizio delle funzioni di *polizia locale* è un compito fondamentale dei Comuni<sup>3</sup> e la legge attribuisce loro compiti di sicurezza dal 1803<sup>4</sup>, quando la Costituzione della Repubblica elvetica e la Costituzione cantonale successiva sancirono l'autonomia giuridica dei comuni.

Il bisogno di sicurezza è importante, tanto che la reputazione di una località in termini di sicurezza influisce sulle scelte del luogo dove crescere una famiglia, o avviare un'attività. E quando i cittadini non sono, o non si sentono sicuri a causa della criminalità comune, o del disordine, o del degrado, chi per primo deve raccogliere la sfida è, solitamente, l'Autorità locale. In questi casi, per un Municipio, garantire un livello di sicurezza pubblica che sia reale e che sia pure percepito, può diventare uno dei compiti più complessi ed impegnativi.

La Polizia comunale è l'istituzione pubblica specializzata che ha l'incarico di assolvere le funzioni di polizia locale devolute ai Municipi in quasi tutti i Comuni ticinesi, con un'evoluzione, nel tempo e nello spazio, che parte dalla costituzione del primo Corpo di Polizia a Lugano nel 1901, fino all'attuale situazione assicurata dalla Legge sulla collaborazione fra la polizia cantonale e le polizie comunali (LCPol).

Nonostante l'importante e secolare funzionalità dei Comuni nell'ambito della sicurezza locale e il palese bisogno di un sistema di polizia dedicato a questo livello, sullo sfondo delle tensioni tra la

sovranità statale e le autonomie comunali che conferma un dualismo storico latente non ancora superato, in questi ultimi anni, l'Autorità cantonale non si è mai risparmiata nei tentativi di calare l'idea di una sola polizia, cantonale, alla quale si è giocoforza e naturalmente opposta quella delle Autorità comunali. Le visioni di polizia a confronto sono e restano dunque due.

Da una parte, continua la visione del Dipartimento delle Istituzioni di costituire la "polizia unica"<sup>5</sup>, di condotta cantonale, che avrebbe verosimilmente per conseguenza, nell'ambito della sicurezza, l'eliminazione dello spazio di autonomia comunale garantito dall'art. 50, cpv. 1, della Costituzione federale della Confederazione Svizzera<sup>6</sup>. È una visione che resta, nonostante la situazione sorta in Gran consiglio,

la sera del 24 giugno 2015, a seguito della Mozione Galusero per una polizia unica in Ticino<sup>7</sup>.

Dall'altra parte, vi è la visione dei Comuni che vedono l'importanza, specie per i cittadini, di una polizia che sia di servizio,

conosciuta, fisicamente molto vicina ai loro bisogni quotidiani, che faccia fronte, in particolare, ai problemi che più disturbano e toccano la comunità, ai bisogni di polizia locale. Ad oggi, la polizia comunale è l'unica polizia a potersene occupare. È una visione che afferma, in sostanza, l'importanza della polizia di prossimità.

La situazione pone, a confronto, sostanzialmente due approcci, con due opzioni organizzative di polizia che, invero, sono però molto complementari. I due livelli di polizia, nei loro

---

*Quando i cittadini non sono, o non si sentono sicuri a causa della criminalità comune, o del disordine, o del degrado, chi per primo deve raccogliere la sfida è, solitamente, l'Autorità locale.*

---

<sup>3</sup> Art. 107 Legge organica comunale

<sup>4</sup> Il Comune ticinese nasce con la Costituzione dell'Atto di mediazione del 19 febbraio 1803 ed è strutturato mediante la Legge organica sulle municipalità del 20 giugno 1803. Vaste – già allora – le competenze di polizia attribuite ai Municipi. Vedi Silvio MARTINOLI, "Cronistoria della Polizia ticinese 1803-1998", Tipografia Poncioni SA, Losone, ed. 2004, p. 115.

<sup>5</sup> "L'obiettivo (...) è raggiungere una polizia unica.", On. Gobbi N., Direttore del Dipartimento delle Istituzioni, in Verbale del Gran Consiglio, Seduta VI: mercoledì 24 giugno 2015 – serale, p. 699

<sup>6</sup> L'autonomia comunale è garantita nella misura prevista dal diritto cantonale.

<sup>7</sup> <https://www.cdt.ch/ticino/politica/polizia-unica-nel-caos-FSCDT133547> e <https://www.rsi.ch/news/ticino-e-grigioni-e-insubria/Pasticcio-sulla-polizia-unica-5644696.html>

attuali ruoli, non si sovrappongono, anzi, si completano.

## Gendarmeria e Polizia comunale

Nell'ambito del controllo del territorio e della prevenzione dei reati, l'autorità di polizia cantonale s'identifica, storicamente e nominalmente, nel concetto militare della Gendarmeria napoleonica, o *Gendarmerie*<sup>8</sup>. Chi ne fa parte, ancora oggi è chiamato *gendarme*<sup>9</sup>, non *agente di polizia*.

Fatte le dovute eccezioni, la Gendarmeria adotta di base una strategia di polizia basata sul modello tradizionale di polizia (con la Polizia Mobile), che si concretizza con la visibilità operativa dei propri autoveicoli di polizia distribuiti omogeneamente sul territorio; con l'intervento rapido a seguito di una chiamata di servizio; con il procedere dell'inchiesta nel caso di reati. È un approccio fondamentalmente reattivo. Alla Gendarmeria sono attribuiti, oltre ai compiti di Polizia Mobile, anche quelli di Polizia di Prossimità<sup>10</sup>, ma che, invero, può assolvere limitatamente. Attualmente, sebbene dislocati sul territorio nell'ottica della prossimità, i vari posti di polizia sono prevalentemente funzionali ai compiti di back-office, quindi, generalmente, alle attività d'inchiesta e d'ufficio; è pertanto difficile qualificare propriamente queste attività "di prossimità". Infatti, un poliziotto di prossimità dovrebbe svolgere, prima di tutto, compiti sul fronte, non di back-office, e la carta dovrebbe essere funzionale alla sua attività, non diventarne la funzione. Per il bisogno

di fare chiarezza nel riguardo, la nozione di polizia di prossimità sarà spiegata più avanti. La Gendarmeria ha comunque, nell'ottica della polizia di prossimità, sviluppato dei servizi di prossimità, rivolti alla violenza domestica, ai giovani e all'educazione nelle scuole.

Le Autorità di polizia comunali sostengono, d'altro canto, un modello di polizia basato, per natura, sull'effettiva nozione di polizia di prossimità. Ciò è conseguente anche alla naturale decentralizzazione delle autonomie comunali, alla naturale vicinanza fisica e temporale con la comunità servita, della quale ha sviluppato giocoforza una conoscenza approfondita. Se, da una parte, le polizie comunali rispondono alle chiamate di servizio che ricevono (come fa la Gendarmeria), una certa parte del tempo di servizio, le polizie comunali - ma qui,

---

*Le Autorità di polizia comunali sostengono un modello di polizia basato, per natura, sull'effettiva nozione di polizia di prossimità.*

---

onestamente, bisogna riconoscere che ciò non vale sempre e per tutti -, lo dedicano all'interazione positiva con la popolazione servita, allo sviluppo di forme di partenariato, alla raccolta d'informazioni, alla

conoscenza del territorio e delle persone che lo abitano, alla conoscenza reciproca, al pattugliamento capillare delle piazze e delle strade dei quartieri e dei comuni, al controllo della sicurezza durante le routine locali più sensibili (es.: bambini che vanno a scuola, situazione del traffico, comportamento dei fornitori, servizi per avvenimenti ricorrenti locali, ecc.), alla soluzione locale dei problemi di tutti i giorni, alla promozione di servizi di informazione pubblica e di prevenzione, secondo una logica di anticipo dei problemi. È, questo, un approccio fondamentalmente proattivo, che ha la prerogativa di poter includere anche quello reattivo. Quest'approccio di polizia rivolto alla comunità servita e ai problemi, infatti, non escluderà mai l'approccio tradizionale. Quando c'è da intervenire, la polizia comunale interviene

<sup>8</sup> "Force militaire chargée de veiller à la sécurité publique et d'assurer le maintien de l'ordre et l'exécution des lois sur toute l'étendue du territoire national, ainsi qu'aux armées." Dictionnaire Larousse.

<sup>9</sup> [dal fr. gendarme, dalla locuz. gens d'armes «gente d'armi»), Vocabolario online Treccani

<sup>10</sup> Art. 13, cpv. 2, Legge sulla Polizia: "La gendarmeria (...) opera prevalentemente tramite il contatto locale con la popolazione (polizia di prossimità) e l'intervento rapido (polizia mobile)."



e la sua presenza capillare ne favorisce persino la celerità. Tuttavia, sarà importante prestare attenzione a che, in un futuro, l'approccio tradizionale non vincoli le polizie comunali all'assolvimento di compiti che, inesorabilmente, porterebbero gli agenti delle stesse a lavorare molto più spesso e a lungo davanti ad una scrivania, piuttosto che sulla strada. Questo rischio si sta concretizzando, ad esempio, con le proposte di nuove deleghe previste per le polizie comunali nell'ambito della prossima revisione della Legge sulla collaborazione tra la polizia cantonale e le polizie comunali (LCPol).

## Perché una guida

Vista la situazione, questa guida dell'APCTi, che trae spunto dalla corposa letteratura scientifica e divulgativa esistente sull'attività della polizia nei Paesi democratici<sup>11</sup>, ha lo scopo di aiutare gli Esecutivi comunali ad avere un quadro chiaro e trasparente riguardo alla nozione di Polizia di prossimità, come pure riguardo alle strategie che hanno dimostrato di essere efficaci contro i problemi di sicurezza pubblica. Questo, per confrontarsi con le future decisioni strategiche con il bagaglio di conoscenze appropriato, in particolare con quelle derivanti dal costante processo di riorganizzazione della polizia in Ticino, compreso quello che ancora preme per eliminare l'autonomia comunale in tema di polizia.

I Municipi potranno, quindi, essere informati su come una polizia possa affrontare efficacemente le sfide attuali e future per la sicurezza pubblica, con approcci che

completino e migliorino quello tradizionale di polizia, e sul perché è importante che le polizie comunali siano conservate e stimolate, con la collaborazione e la coordinazione della Polizia cantonale, a sviluppare strategie sempre più orientate alla prossimità e ai problemi.

L'APCTi auspica, evidentemente, che in un futuro prossimo siano fatte le scelte giuste, coerenti con l'effettiva nozione di polizia di prossimità, per le ragioni e i benefici che saranno spiegati in questo documento.



Fonte: Polizia Città di Lugano

---

*Questa guida dell'APCTi ha lo scopo di aiutare gli Esecutivi comunali ad avere un quadro chiaro e trasparente riguardo alla nozione di Polizia di prossimità, come pure riguardo alle strategie che hanno dimostrato di essere efficaci contro i problemi di sicurezza pubblica.*

---

<sup>11</sup> In ambito divulgativo, per lo sviluppo dei capitoli 2 e 3, con particolare riferimento al lavoro di Joel B. PLANT e Michael S. SCOTT, Effective policing and crime prevention, A problem-oriented guide for Mayors, City Managers, and County Executives, Office of Community oriented policing services, US Department of Justice (2009)

## 2 Cose da sapere riguardo alla polizia e alla prevenzione del crimine

### Le funzioni della polizia vanno oltre il controllo del crimine

L'idea di una polizia che lotta contro il crimine è forse quella più presente nell'opinione dei cittadini. Certamente, certi film giocano il loro ruolo nel trasmettere quest'immagine. Ai poliziotti medesimi piace perpetuare questa idea, sebbene siano coscienti che essa rappresenti solo una parte della verità riguardo il lavoro della polizia. Se la lotta al crimine è, sì, una parte del loro lavoro, il lavoro di polizia è assai più complesso e diversificato rispetto a questo.

La polizia, infatti, tratta centinaia di fattispecie di problemi ed ognuno richiedente processi differenti. Gli obiettivi della polizia, specie di una polizia urbana e locale, aldilà dei compiti demandati dalle Leggi alla Polizia cantonale<sup>12</sup> e alle Polizie comunali<sup>13</sup>, includono anche i seguenti:

*L'idea di una polizia che lotta contro il crimine è forse quella più presente nell'opinione dei cittadini. Il lavoro di polizia è però assai più complesso e diversificato rispetto a questo. Essa, infatti, tratta centinaia di fattispecie di problemi ed ognuno richiedente processi differenti.*

- prevenire e controllare le minacce alla vita ad altri beni giuridicamente protetti;
- aiutare le vittime e proteggere le persone in pericolo;
- assicurare i diritti fondamentali delle persone;
- facilitare il movimento delle persone e dei veicoli;
- aiutare chi non può aver cura di se stesso, inclusi i tossicodipendenti, le persone mentalmente disturbate, gli anziani, i bambini (es.: smarrimenti, allontanamenti, ecc.);
- risolvere i conflitti tra le persone;
- identificare i problemi che possono diventare pericolosi per le persone, per la polizia, per

l'Autorità;

- effettuare servizi di appoggio, o di controllo degli eventi pubblici;
- occuparsi del degrado dei luoghi e sollecitare il loro ripristino;
- creare e mantenere un clima di sicurezza locale;
- ecc.

La quantità dei compiti della polizia dedicata al pattugliamento è dunque ben diversa dall'idea dei film d'azione. Non che di reati, anche violenti, non ne accadano, anzi, ma fortunatamente la frequenza di queste infrazioni, in Svizzera, come in Ticino, è relativamente bassa.

In Svizzera, il numero totale di reati contro il codice penale registrati dalla polizia dal 2013 è in continua diminuzione e nel 2018 è persino stato raggiunto nuovamente il livello più basso dalla revisione della statistica, intervenuta nel 2009<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Art. 1, LPol: La polizia cantonale è un servizio pubblico con il compito di tutelare la sicurezza e di mantenere l'ordine legalmente costituito. La polizia cantonale in particolare: 1. previene e, per quanto possibile impedisce le infrazioni, mediante l'informazione e il controllo, le accerta e le denuncia alle autorità competenti; 2. indaga sui reati di propria iniziativa o su denuncia e svolge l'attività di polizia giudiziaria su mandato del Ministero pubblico e delle autorità giudiziarie, conformemente alle norme della procedura penale; 3. assicura con mezzi proporzionati l'esecuzione delle decisioni amministrative e giudiziarie, emesse dalle autorità; 4. protegge l'incolumità delle persone e l'integrità dei beni pubblici e privati; 5. coordina i primi interventi in caso di incidenti e di catastrofi e presta assistenza.

<sup>13</sup> Art. 107, LOC: Il municipio esercita le funzioni di polizia locale, riservate le competenze delegate secondo la presente legge e il regolamento comunale. Queste hanno specialmente per oggetto: a) il mantenimento dell'ordine e della tranquillità, la repressione delle azioni manifestamente illegali e le misure dettate dallo stato di necessità; b) la tutela della pubblica salute ed igiene; c) le misure intese a gestire i beni comunali, ad assicurare l'uso dei beni comuni, a disciplinarne l'uso accresciuto ed esclusivo; d) le misure intese a disciplinare il traffico sul territorio comunale riservate le norme della legge federale e cantonale; e) le funzioni di polizia che la legislazione cantonale e federale devolvono ai municipi.

<sup>14</sup> Statistica criminale di polizia (SCP), Rapporto annuale 2018 dei reati registrati dalla polizia, UST, Neuchâtel, 2019, pag. 7.

## Compiti, tempo di lavoro e disponibilità delle pattuglie

Per farsi un'idea oggettiva e realistica del tempo effettivamente dedicato ai vari compiti di polizia dalle pattuglie, è utile una ricerca che fu condotta negli Stati Uniti, presso la Polizia di Baywood, nel Louisiana, con l'obiettivo di rispondere alla seguente domanda: "Che cosa fa un agente di polizia dedito al pattugliamento?"<sup>15</sup>. La ricerca si propose di catalogare le attività svolte dalle pattuglie e di misurare il tempo di lavoro dei poliziotti dedicati al controllo del territorio. Con lo studio, furono esaminati ca. 600'000 eventi, suddivisi, secondo logica, in un catalogo di 109 tipi diversi di avvenimenti, i quali furono a loro volta raggruppati in 6 categorie, con le seguenti etichette:

- 1) **Crimini contro le persone:** omicidi, rapine, stupri, aggressioni, ecc.
- 2) **Crimini contro le proprietà:** furti con scasso, allarmi per furti, furti d'auto, danneggiamenti, ecc.
- 3) **Traffico:** parcheggi abusivi, panne, incidenti, ecc.
- 4) **Attività di propria iniziativa:** violazione osservate, controllo di persone e di veicoli, controlli di sicurezza, ecc.
- 5) **Servizi per casistiche sociali:** crisi famigliari, ubriachezze, problemi mentali, relazioni con il pubblico, ecc.
- 6) **Attività amministrative:** rapporti, verbali, pause, esecuzioni penali, ecc.

Con la raccolta dei dati, la percentuale del tempo dedicato ad ognuna delle sei categorie risultò essere mediamente la seguente:

	Tempo di servizio speso in %
Crimini contro le persone	3.0
Crimini contro le proprietà	14.8
Traffico	9.2
Proprie iniziative	9.1
Casistiche sociali	13.7
Attività amministrative	50.2

La risposta alla domanda fondamentale della ricerca fu che solo circa il 18% del tempo di lavoro degli agenti di pattuglia era dedicato ad eventi criminali, mentre la metà del tempo era speso per attività amministrative.

La ricerca, fatte le debite considerazioni riguardo all'anno di esecuzione e al contesto, illustra comunque quella che si avvicina ad essere la

*Una ricerca ha evidenziato che solo circa il 18% del tempo di lavoro degli agenti di pattuglia è dedicato ad eventi criminali, mentre ben il 50% è speso per attività amministrative.*

ripartizione del tempo speso dagli agenti di polizia in pattuglia anche da noi. Non esiste uno studio locale in tal senso, ma la situazione ci fa stimare serenamente che, in media, anche qui una buona metà del tempo di lavoro degli agenti è spesa per

compiti amministrativi e che solo una parte modesta è spesa per attività criminali.

Ora, con questa situazione, in che misura gli agenti impiegati dai corpi di polizia sono davvero presenti per attività esterne di pattugliamento, in ogni dato momento? La polizia, come ci si può aspettare, non è come molti altri lavori e un servizio base di 24 ore per 365 giorni implica che il lavoro di un anno di un poliziotto sia diviso in 1095 turni di 8 ore (365 giorni x 3 turni giornalieri). Gli agenti di polizia, però, dedotte le vacanze, i congedi, le malattie e le altre particolari assenze dal turno, lavorano mediamente 203 turni (giorni) all'anno<sup>16</sup>. Questo significa che per coprire il fabbisogno di un

<sup>15</sup> John A WEBSTER, *POLICE TASK AND TIME STUDY*, The Journal of Criminal Law, Criminology and Police science, Vol. 61, No. 1, 1970

<sup>16</sup> 365gg - 118gg sabati e festivi annuali - 25gg vacanze - 10gg malattie o infortuni - 9gg formazione, altri congedi, ecc.

agente per ogni turno, devono essere assunte 5.4 unità; per ogni agente in servizio, ce ne sono dunque ben 4.4 fuori servizio. Così, solo il 18.5% del personale è mediamente in servizio in ogni dato momento e, se consideriamo, come visto prima, che la metà del tempo di lavoro di un agente, in media, è utilizzato per attività amministrative, si giunge al risultato che, in media, solo il 9.3% del personale, in ogni dato momento, è disponibile per pattugliare il territorio.

A conferma della situazione, nel Regno Unito, l'HM Inspectorate of Constabulary (HMIC) report dating del 2010 deduce che solo l'11% del personale della polizia risulta disponibile in ogni dato momento per il pattugliamento, in parte perché i giorni di lavoro effettivi degli agenti nel Regno Unito sono di più<sup>17</sup>.

## La polizia può fare di più che applicare la legge

La polizia, per perseguire i propri obiettivi, può disporre di svariate tecniche e strategie che non contemplano solo l'applicazione della legge. Infatti, la polizia può fare altre cose all'infuori di ciò.

Nella maggior parte dell'interazione con il pubblico, la polizia non deve notificare contravvenzioni o procedere con un arresto. Una forte imposizione della legge, poi, potrebbe anche non essere né giusta, né efficace, anzi, potrebbe essere controproducente. Ad esempio, se questa provoca un'ostilità e una reazione del pubblico che può portare ad allargare il disordine e la violazione della legge.

Per migliorare l'efficacia della polizia diventa così importante, se non necessario, espandere il raggio della gamma delle alternative alla pura applicazione della legge, a dipendenza del problema. Ecco alcune possibilità:

- Mobilitare la comunità, le organizzazioni locali (es.: l'Associazione *Besso Pulita!* per la lotta contro lo spaccio di cocaina a cielo aperto nel quartiere di Besso, a Lugano).
  - Stimolare i cittadini ad esercitare un maggior controllo informale verso un potenziale autore, una potenziale vittima (es.: il controllo dei genitori verso il comportamento dei propri figli, dei proprietari immobiliari verso il comportamento degli inquilini, ecc.).
- Utilizzare la mediazione e le competenze di negoziazione per risolvere le dispute.
- Trasmettere informazioni (es.: per ridurre paure esagerate, per generare la pubblica coscienza sulle leggi che non sono conosciute e stimolarne il rispetto, per suggerire consigli di comportamento, per evitare rischi, per costruire il supporto del pubblico, ecc.).
  - Modificare l'ambiente fisico per ridurre le opportunità che un dato problema occorra.
  - Promuovere nuove Leggi o Regolamenti che controllino le condizioni che creano un problema.
- Concentrare l'attenzione verso le persone e le circostanze che portano ad una frequenza sproporzionata di un problema.
- Coordinarsi con altri partner per individuare ed applicare rimedi preventivi, secondo le proprie competenze e possibilità, rivolti agli autori, ai luoghi, ai bersagli.

---

*Solo all'incirca il 10% del personale della polizia risulta disponibile, mediamente in ogni dato momento, per il pattugliamento.*

---

---

*Per migliorare l'efficacia della polizia è importante, se non necessario, espandere il raggio della gamma delle alternative alla pura applicazione della legge, a dipendenza del problema.*

---

<sup>17</sup> <https://fullfact.org/crime/police-bureaucracy-are-front-line-officers-spending-85-their-time-paperwork/>

## Le risorse e le risposte della polizia hanno dei limiti

Varie ricerche hanno dimostrato che alcune delle più comuni risposte dei governi al crimine ed al disordine, ossia l'aumento degli effettivi di polizia e il loro impiego nelle convenzionali forme di pattugliamento del territorio e di attività giudiziaria (risposta rapida su chiamata, pattuglie di polizia nelle strade con schemi casuali, assegnazione dei casi per l'inchiesta), hanno un effetto inferiore a quello ritenuto<sup>18</sup>.

Ciò non significa che queste misure sono inefficaci o ingiustificate in tutte le condizioni, ma solo che il governo locale e i cittadini devono porsi un'aspettativa più realistica riguardo a ciò che sono i pubblici benefici che tali risposte possono davvero portare.

Queste risposte standard sono particolarmente costose per i governi locali, pertanto sarebbe legittimo attendersi un elevato ritorno in termini di pubblica sicurezza nel seguito di tali investimenti. Le ricerche

ricordate ci dicono, comunque, solo che cosa accade aggiungendo altri poliziotti alla massa di quelli già in servizio, utilizzando lo stesso modello tradizionale di polizia (reattivo), in termini di effetto sulla prevenzione dei crimini.

Per capire se, e in che misura, l'attività delle forze di polizia riesca a prevenire o a contenere i crimini, non bisogna prendere in considerazione solo le dimensioni di queste forze, ma anche il modo in cui esse vengono impiegate.

Per prevenire o contenere i reati sono state utilizzate, da parte delle forze dell'ordine dei

paesi occidentali, strategie diverse. Cercheremo di capirne in seguito l'efficacia. Prima, occorre prendere conoscenza del perché è importante la collaborazione con i partner e perché la polizia dovrebbe essere valutata maggiormente per altre particolari funzioni rispetto ai numeri dei fermi di persona e dei tempi di risposta.

## Un polizia efficace si basa sulla collaborazione

Potrebbe sembrare strano che per la polizia, nonostante la sua autorità e le sue importanti risorse, sia meglio richiedere la collaborazione di altri attori, ma lo è per le seguenti ragioni:

- Il numero di agenti disponibile per il servizio in ogni momento, come abbiamo visto, è molto meno di quello che i cittadini si possono immaginare e il personale non può promuovere una presenza fisica in tutti i luoghi e in ogni tempo.
  - L'autorità di polizia, se eccellente in determinati compiti, è spesso relativamente inadeguata se paragonata a quello che la popolazione si aspetta dalla polizia.
- La polizia non ha gli strumenti per controllare direttamente la maggioranza delle condizioni che generano le opportunità per i crimini e il disordine.
- L'autorità di polizia è fondata, in parte, certamente, su ciò che le leggi le permettono, ma la misura in cui la polizia può utilizzare efficacemente il proprio diritto dipende anche dal supporto e dalla fiducia del pubblico, che la polizia deve costantemente impegnarsi a coltivare.

---

*Le ricerche hanno dimostrato che le più comuni risposte dei governi al crimine ed al disordine, ossia l'aumento degli effettivi di polizia e il loro impiego nelle convenzionali forme di pattugliamento del territorio e di attività giudiziaria, hanno un effetto inferiore a quello ritenuto.*

---

<sup>18</sup> Wesley G. SKOGAN; Kathleen FRYDL, *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*. Washington, D.C., National Academies Press, 2004.

Per essere efficace, la polizia deve lavorare non solo con la collaborazione dei vari attori del sistema penale, con i quali maggiormente interagisce, ma anche con altri e vari attori della società, quali i seguenti:

- le società, le organizzazioni, le associazioni locali
- i vari uffici e amministrazioni cantonali e comunali
- i servizi della pubblica sanità
- i servizi della pubblica assistenza
- il sistema scolastico
- ecc.

Il partenariato, quindi, è uno degli strumenti più importanti nella lotta efficace contro la criminalità ed il disordine.

### **La polizia merita di essere valutata non solo per fermi di persona o i tempi di risposta**

Il sistema utilizzato comunemente per valutare la performance di una polizia consiste nel contare il numero dei reati riferiti alla

polizia, il numero dei fermi (o arresti) effettuati, i casi risolti, i tempi medi di risposta delle pattuglie d'intervento; ma questi metri di misura non offrono il giusto quadro della qualità dell'attività della polizia e della sicurezza pubblica.

Per esempio, i dati della statistica dei reati sono notoriamente incompleti e sono imperfetti per misurare adeguatamente l'efficacia della polizia e

la criminalità. La principale limitazione è data dal fatto che, basandosi su quanto emerge dai sondaggi di vittimizzazione, con variazioni a dipendenza del tipo di reato, molti crimini non sono nemmeno denunciati alla polizia. Ad esempio, in Svizzera, un sondaggio di

vittimizzazione del 2015<sup>19</sup> ha rilevato che più della metà dei casi di furto semplice, tentati furto con scasso, violenze sessuali, vie di fatto, frodi varie e atti di violenza su internet, non sono denunciati.

Oltre a ciò, altri importanti indicatori non sono

regolarmente considerati per offrire un quadro completo della situazione della sicurezza pubblica e del lavoro della polizia. Ad esempio, i dati sulla vittimizzazione, sulla sicurezza del traffico, sui rumori e altri dati sul disordine, sulla percezione dei cittadini riguardo alla sicurezza, alla loro protezione e riguardo l'opinione sulla qualità del lavoro della propria polizia.

Con questo stato, altri parametri di valutazione dell'attività della polizia e della sicurezza sarebbero importanti, quali:

- Il sentimento di sicurezza e di protezione percepito dalla popolazione locale.
- Il grado di fiducia nei confronti della polizia locale.
- Il grado di sicurezza del traffico.
- Il grado di sicurezza e di benessere delle categorie di cittadini più vulnerabili (es.: anziani, diversamente abili, ecc.).

---

*Per essere efficace, la polizia deve essere capace di lavorare non solo con i vari attori del sistema penale, con i quali maggiormente interagisce, ma anche con altri e vari attori della società.*

---

---

*Il numero dei reati riferiti alla polizia, il numero dei fermi (o arresti) effettuati, i casi risolti, i tempi medi di risposta delle pattuglie d'intervento non sono metri di misura che offrono il giusto quadro della qualità dell'attività della polizia e della sicurezza pubblica.*

---

<sup>19</sup> Sondage au sujet des expériences et opinions sur la criminalité en Suisse, Killias Research & Consulting, 2016

- Il come la polizia locale ed altri servizi istituzionali stanno rispondendo a determinate problematiche che preoccupano la comunità (ad es.: l'impegno della polizia nel rispondere alle richieste di servizio per rumori molesti potrebbe essere diverso da quello offerto per rispondere alle richieste di servizio per furti nei negozi).

## Il crimine e il disordine sono concentrati

Diversa gente pensa che il crimine capiti ovunque, in qualsiasi momento, a chiunque, e che è questione di tempo prima che capiti di esserne vittima e di fortuna se ciò non capita. Questa *fallacia del crimine casuale*<sup>20</sup> è perniciosa,

perché elimina la responsabilità personale ed implica che il crimine non possa essere prevenuto. Il crimine può essere, in determinate circostanze, sia prevedibile, sia prevenibile. Esso segue modelli in relazione al tempo e al luogo. Solitamente i luoghi dei reati si raggruppano in pochi luoghi.

---

*Investire nella raccolta dei dati, negli strumenti d'analisi e nel personale necessari per identificare la ripetizione degli autori, delle vittime, degli hot spot (punti caldi) e dei prodotti che maggiormente rischiano di essere rubati, significa aiutare enormemente la polizia e l'Amministrazione locale a focalizzare la sua attenzione laddove è davvero necessario.*

---

Investire nella raccolta dei dati, negli strumenti d'analisi e nel personale necessari per identificare la ripetizione degli autori, delle vittime, degli hot spot (punti caldi) e dei prodotti che maggiormente rischiano di essere rubati, significa aiutare enormemente la polizia (e l'Amministrazione locale) a focalizzare la sua attenzione laddove è davvero necessario<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Markus K. FELSON, Rachel B. SANTOS, *Crime and everyday life*, SAGE Publication, 4th ed., 2010

<sup>21</sup> Ronald V. CLARKE, John E. ECK, *Crime Analysis for Problem-Solvers: In 60 Small Steps*. U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services, 2005.  
<https://www.popcenter.org/learning/60steps>

### 3 Che cosa può fare la polizia per ridurre il crimine, il disordine e la paura? Approcci di polizia in breve

Oltre all'approccio dominante costituito dal modello tradizionale, l'era moderna ha proposto diversi e nuovi approcci di polizia, alcuni dei quali forse mai completamente compresi. Riteniamo importante aiutare l'Autorità politica a familiarizzare con gli stessi, prendendo atto, nel contempo, quello che la ricerca ha scoperto riguardo alla loro efficacia. Si tratta dei seguenti approcci di polizia:

- Polizia di prossimità
- Polizia orientata ai problemi
- Prevenzione situazionale
- Broken Windows Policing
- Tolleranza Zero
- Modello tradizionale
- Hot spot policing

#### Polizia di prossimità

Polizia di prossimità, o community policing (polizia comunitaria), è una filosofia basata sull'idea che la polizia debba lavorare in vicinanza con i cittadini, per coltivare la pubblica fiducia nella polizia e per rispondere meglio alle loro preoccupazioni in tema di sicurezza pubblica.

Questo approccio, basato anche, in particolare, sull'assegnazione di agenti di polizia che pattugliano a piedi un territorio assegnato, ha dato

#### POLIZIA DI PROSSIMITÀ

Strategia di polizia il cui obiettivo è la soluzione durevole dei problemi di sicurezza pubblica e che si concretizza con la decentralizzazione dei servizi, con il partenariato e con il problem solving. È inclusiva di altri approcci.

#### PATTUGLIAMENTO APPIEDATO

Tattica di polizia nell'ambito della prossimità con cui il poliziotto controlla un territorio assegnato. Lo scopo è anche quello di aumentare l'interazione positiva del poliziotto con la popolazione, affinché diventi una figura conosciuta e acquisisca maggior consapevolezza riguardo alle preoccupazioni della gente. Può essere efficace nella riduzione del crimine ed è efficace nella riduzione della paura del crimine.

#### POLIZIA PROATTIVA

Quando la polizia lavora con la comunità per prevenire il crimine. La Polizia di prossimità è un esempio di polizia proattiva.

prova di forte efficacia nella riduzione della paura del crimine (sicurezza soggettiva)<sup>22</sup>.

In effetti, con una delle ricerche più citate sull'efficacia delle pattuglie appiedate, conosciuta come il Newark Foot Patrol Study (1978)<sup>23</sup>, i ricercatori costatarono sì un effetto delle stesse sul tasso dei reati, anche se limitato, ma, in particolare, riscontrarono un forte impatto sui residenti dei quartieri pattugliati a piedi, i quali si accorgevano della presenza appiedata degli agenti ed erano, con ciò, dell'idea che nel loro quartiere c'era meno crimine rispetto ai quartieri pattugliati in automobile. Si sentivano più sicuri e sereni, tanto da fare poco per proteggersi dal crimine ed erano molto più soddisfatti del servizio di polizia.

In certi casi, le ricerche sull'effetto del pattugliamento appiedato hanno fatto emergere anche una riduzione oggettiva del crimine (sicurezza oggettiva). Nel riguardo, una ricerca dell'Università di Temple, condotta a Philadelphia (USA), ha rilevato che, grazie al pattugliamento a piedi, il numero delle vittime di furto, vie di fatto o omicidi erano diminuiti del 53% e che il fermo di persone, il controllo di veicoli e gli arresti effettuati dagli agenti erano aumentati significativamente<sup>24</sup>.

La Polizia di prossimità abbraccia dunque anche un modello di *polizia proattiva*, modello in cui la polizia, agendo d'anticipo e di propria

<sup>22</sup> David WEISBURD, John E. ECK, *What can Police do to reduce Crime, Disorder, and Fear?* ANNALS, AAPS, 593, May 2004

<sup>23</sup> Michael L. BIRZER, Cliff ROBERSON, *Police field operations. Theory meets practice*. Pearson Education Inc., Boston, 2008

<sup>24</sup> Jerry H. RATCLIFFE, Nola M. JOYCE, *Les fondements scientifiques de la patrouille à pied*, in Gazette, Gendarmerie royale du Canada, Vol. 74, N° 4, 2012



iniziativa, sviluppa informazioni sul crimine e strategie per la sua soppressione.

Alla strategia della polizia di prossimità, che è e deve rimanere alla base delle attività delle polizie comunali, sarà dedicato il necessario approfondimento nel capitolo 4.

## Polizia orientata ai problemi

La polizia orientata ai problemi, o Problem-oriented policing (POP), è un approccio di polizia che utilizza l'analisi del problema per individuare le cause dello stesso e per mettere in atto misure preventive che prevengano o riducano gli eventi negativi. Con questo approccio, la polizia può ricercare soluzioni durevoli, in quanto indirizzate verso le cause dello stesso, piuttosto che verso i sintomi.

Il POP guida gli sforzi della polizia mediante il metodo di problem solving denominato SARA (Scanning, Analysis, Response, Assessment), con l'obiettivo di cambiare le condizioni di base nei punti caldi (hot spot) all'origine dei ricorrenti problemi di criminalità o di disordine.

Il triangolo della criminalità (o triangolo dell'analisi del problema) è poi uno strumento utilizzato sia nell'analisi, sia sulle risposte possibili (vedi Figura 1)<sup>25</sup>. Esso aiuta la polizia a focalizzare l'attenzione su ciò che favorisce il reato (cause del reato) in relazione ai tre maggiori componenti del problema, ossia:

- Luogo
- Autore
- Bersaglio/ Vittima

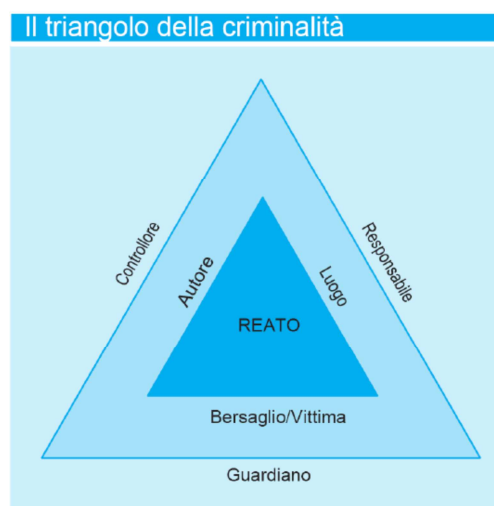
In seguito, si ricercano le misure correttive che possono essere applicate da coloro che sono nella posizione di esercitare un controllo efficace sui ricordati componenti, ossia:

### POLIZIA ORIENTATA AI PROBLEMI

Strategia di polizia che implica l'identificazione e l'analisi di specifici problemi di crimine o di disordine, in modo da sviluppare efficaci strategie di risposta. È efficace nella riduzione del crimine quando è focalizzata sui punti caldi di una località.

- Guardiano capace (sono le persone che proteggono i loro beni o i membri della famiglia, gli amici, ecc.).
- Controllore informale dell'autore (sono coloro che conoscono l'autore, che possono esercitare un controllo su di lui; ad esempio i genitori sui figli).
- Controllore formale del luogo, ossia il Responsabile (sono coloro che hanno una responsabilità istituzionale nel controllo di ciò che avviene in quello specifico contesto; ad esempio il conducente di autobus sul proprio automezzo).

Figura 1



Questo approccio di polizia offre un grande potenziale d'impatto per l'autorità locale quando è diretto verso specifici problemi di sicurezza e si basa sulla forza del coinvolgimento di altri attori esterni alla polizia, con le forme di partenariato più pertinenti.

Esso è integrato nel concetto di Polizia di prossimità e le ricerche attestano la sua efficacia e il suo impatto nella riduzione del crimine quando in particolare è focalizzato sui punti caldi di una località<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Ronald CLARKE, John ECK, *Problem solving e analisi criminale. Guida all'uso in 55 steps*, traduzione di E. SAVONA e S. CANEPPELE, Jill Dando Institute of Crime Science, London, 2008

<sup>26</sup> David WEISBURD, John E. ECK, *What can Police do to reduce Crime, Disorder, and Fear?* ANNALS, AAPS, 593, May 2004

## Prevenzione situazionale del crimine

Non è propriamente un approccio di polizia, ma un approccio scientifico alla prevenzione del crimine. Esso si focalizza sul cambiamento della situazione, con misure capaci di ridurre le opportunità, ossia “le occasioni che fanno l’uomo ladro”, con rimedi che scoraggino il malintenzionato. Sono state individuate 25 tecniche di prevenzione situazionale che hanno lo scopo di:

- aumentare lo sforzo
- aumentare i rischi
- diminuire il rendimento
- ridurre le provocazioni e
- rimuovere le scuse

di chi compie il reato (vedi Figura 2)<sup>27</sup>.

Questo approccio è assolutamente compatibile con il Problem-oriented policing ed

**“È sempre più evidente che la prevenzione situazionale del crimine offre alla società la miglior opportunità per ridurre il crimine, pezzo dopo pezzo.”<sup>28</sup>.**

Markus K. FELSON (2010)

Figura 2

Le venticinque tecniche di prevenzione situazionale della criminalità	
Aumentare gli sforzi	
1.	Rafforzare i bersagli
2.	Controllare l’accesso alle strutture
3.	Proteggere le uscite
4.	Distogliere gli autori di reato
5.	Controllare strumenti/armi
Aumentare i rischi	
6.	Estendere la sorveglianza
7.	Assistere la sorveglianza naturale
8.	Ridurre l’anonimato
9.	Utilizzare i responsabili del luogo
10.	Rafforzare la sorveglianza formale
Ridurre le ricompense	
11.	Nascondere i bersagli
12.	Rimuovere i bersagli
13.	Identificare la proprietà
14.	Disarticolare i mercati
15.	Negare i benefici
Ridurre le provocazioni	
16.	Ridurre le frustrazioni e lo stress
17.	Evitare discussioni
18.	Ridurre il risveglio emozionale
19.	Neutralizzare la pressione dei pari
20.	Scoraggiare le imitazioni
Rimuovere le scuse	
21.	Fissare regole
22.	Affiggere le istruzioni
23.	Allertare le coscienze
24.	Favorire il rispetto delle norme
25.	Controllare droghe e alcol

### PREVENZIONE SITUAZIONALE

È una prospettiva criminologica che richiede di espandere il ruolo di riduzione della criminalità ben oltre il sistema giudiziario. Include misure volte a ridurre le opportunità criminali, attraverso la gestione, il disegno o la manipolazione dell’ambiente in un modo il più possibile permanente.

### Broken Windows Policing

La Broken Windows Theory, o *Teoria delle finestre rotte*, basata sull’articolo “Broken Windows” di Wilson e Kelling (1982)<sup>29</sup>, sostiene che le situazioni di degrado fisico e sociale (es.: degrado degli edifici, graffiti, sporcizia, ecc.; accattonaggio, prostituzione da strada, spacciatori e tossicomani in strada, ecc.), se non ripristinate, possono favorire l’insorgere di situazioni criminali.

<sup>27</sup> Ronald CLARKE, John ECK, Problem solving e analisi criminale. Guida all’uso in 55 steps, traduzione di E. SAVONA e S. CANEPPPELE, Jill Dando Institute of Crime Science, London, 2008

<sup>28</sup> Markus K. FELSON, Rachel B. SANTOS, Crime and everyday life, SAGE Publication, 4th ed., 2010

<sup>29</sup> Wilson J. Q. & Kelling G. L., (1982, March). Broken windows: The police and neighborhood safety. Atlantic Monthly.

L'esistenza di una finestra rotta (da cui il nome della teoria) potrebbe generare fenomeni di emulazione, portando qualcun altro a rompere qualcos'altro, dando così inizio a una spirale di degrado urbano e sociale. Esperimenti hanno dimostrato che nelle situazioni di degrado ambientale le persone sporcano e rubano di più<sup>30</sup>. Oltre a ciò, è assodato che il degrado sociale e fisico (le varie forme d'inciviltà) possono generare apprensione e paura tra i cittadini. Per queste ragioni, le forme di degrado devono essere materia degna dell'attenzione dell'Autorità locale di polizia.

### TEORIA DELLE FINESTRE ROTTE

Sostiene che i piccoli problemi di disordine dovrebbero essere prontamente corretti dalla polizia e dalla comunità, perché potrebbero favorire i problemi criminali più seri.

## Tolleranza Zero

*Tolleranza zero*, o Zero-tolerance policing, si riferisce alla rigorosa applicazione e imposizione delle leggi che altrimenti gli agenti di polizia non applicherebbero, nell'ambito della loro normale attività, ad esempio il multare tutti i pedoni che attraversano la strada con il semaforo rosso (ce ne sono molti, ma nessun agente, di solito, si prenderebbe l'iniziativa d'intervenire in tal senso).

### TOLLERANZA ZERO

Una tattica di polizia in cui i poliziotti s'impegnano in un'attività di pattugliamento offensiva, anche per violazioni minori. È utilizzata solitamente nelle aree con un'alta incidenza criminale.

Questa strategia prevede azioni intense e repressive per ristabilire l'ordine e ridurre il sentimento d'insicurezza. Sul terreno si concretizza con l'intervento sistematico verso gli autori di piccoli reati e di disordini.

Quest'idea diventa spesso popolare in situazioni di frustrazione, tuttavia un'imposizione ad ampio raggio e indiscriminata della legge può avere inaspettate conseguenze negative, sia per il sistema operativo, sia per la qualità della relazione tra la polizia e la comunità.

Quest'approccio è stato criticato e (forse) erroneamente associato alla teoria delle finestre rotte, anche se non sono mancati i suoi adulatori:

**“Abbiamo controllato il disordine e ridotto il crimine. Tutto ciò arrestando persone per violazioni minori. Stavamo dimostrando la Teoria delle finestre rotte.”**<sup>31</sup>

William BRATTON, Police Commissioner of the City of New York (1994-96)

## Modello tradizionale di polizia reattiva

Le distinzioni tra i vari e innovativi approcci di polizia nominati per la sicurezza pubblica sono importanti tanto quanto il riconoscere che questi approcci sono, in certi aspetti, dei miglioramenti di quello che è conosciuto come il *modello tradizionale di polizia* (di cui si è già fatto accenno nel capitolo 1).

Per anni questo modello di pattugliamento, detto anche di *polizia reattiva*, è stato considerato uno dei migliori deterrenti dei comportamenti criminali.

Come già detto, questo modello enfatizza il controllo del crimine attraverso l'alta visibilità della polizia durante il pattugliamento casuale del territorio a bordo di un autoveicolo<sup>32</sup>, la risposta rapida alle richieste di servizio dei cittadini e l'avvio dell'inchiesta che ne segue nel caso di reati. Questi elementi hanno per obiettivo quello di scoraggiare gli autori dal compiere reati, aumentando la probabilità che la polizia possa arrestare gli autori e che questi possano essere successivamente perseguiti penalmente. Purtroppo, per questo modello, anche se utile e non imperfetto, non esistono prove riguardo alla sua efficacia nel controllare il crimine (diminuirne

<sup>30</sup> Kees KEIZER, Siegwart LINDENBERG, Linda STEG, *The Spreading of Disorder*, Faculty of Behavioral and Social Sciences, University of Groningen, Netherlands. In *Scenceexpress*, 20 November 2008.

<sup>31</sup> William BRATTON, *THE TURNAROUND: How America's Top Cop Reversed the Crime Epidemic*, Random House Inc., New York, 1998

<sup>32</sup> Curioso rilevare come oggi si associ, al termine "pattuglia", l'uso di un veicolo a motore, quando invece l'etimologia del termine lo fa derivare dal francese "patrouille", derivato di "patrouiller", da un più antico "patouiller", derivato di "patte", ossia "zampa".

i casi), o nell'aumentare il senso di sicurezza e protezione, o nell'aumentare la fiducia del pubblico verso la polizia<sup>33</sup>. Al contrario, vi sono ricerche<sup>34</sup> che svelano, in particolare, che:

- il pattugliamento casuale non ha effetti sul crimine, o ha effetti dubbi;
- l'intervento rapido non ha effetti significativi sul crimine; inoltre, non fa significativamente aumentare le chance di un arresto immediato, ciò perché gli autori di solito sono già fuggiti (il 75% dei crimini sono scoperti dopo i fatti e nel caso di contatto tra un autore e la sua vittima, i tempi d'allarme sono troppo lunghi).

Con uno dei più conosciuti esperimenti condotti sul tema, denominato Kansas City Preventive Patrol Experiment, i ricercatori, sotto il rigore dell'esperimento scientifico, testarono gli effetti del pattugliamento tradizionale sul crimine<sup>35</sup>. L'esperimento si svolse tra il 1972 e il 1973 e, per l'occasione, Kansas City fu divisa in 15 distretti. Cinque erano sorvegliati da un normale servizio di pattugliamento, cinque erano sorvegliati da un numero assai maggiore di pattuglie sul territorio e nei restanti cinque la polizia si limitò solo ad intervenire in risposta alle richieste di servizio dei cittadini. I ricercatori conclusero che i cittadini non notavano alcuna differenza quando il livello di pattugliamento con i veicoli di polizia

#### POLIZIA REATTIVA

Quando la polizia risponde alle chiamate di servizio per crimini commessi. Si basa sul pattugliamento casuale, sull'immediata risposta alle chiamate e sull'avvio dell'inchiesta. Non esistono prove riguardo alla sua efficacia nel ridurre i problemi di sicurezza pubblica.

---

*Le ricerche indicano che l'impiego strategico delle pattuglie, per ottenere dei risultati in termini di efficacia contro il crimine, dovrebbe essere sempre basato su un obiettivo di prevenzione criminale specifico, piuttosto che su un impiego di copertura territoriale finalizzato a se stesso.*

---

cambiava. In più, un aumento o una diminuzione delle pattuglie non aveva alcun effetto significativo sui furti con scasso, furti d'auto, furti d'accessori d'auto, rapine, vandalismi, ed altri reati che la polizia reputava tradizionalmente di prevenire con il pattugliamento casuale e l'alta visibilità delle pattuglie della polizia. Nemmeno i cittadini si dichiaravano soddisfatti della polizia.

Le implicazioni di questi risultati sono chiare. Le ricerche indicano che l'impiego strategico delle pattuglie, per ottenere dei risultati in termini di efficacia contro il crimine, dovrebbe essere

sempre basato su un obiettivo di prevenzione criminale specifico, piuttosto che su un impiego di copertura territoriale finalizzato a se stesso.

Il prossimo e ultimo approccio va in questa direzione.

#### Hot spot policing<sup>36</sup>

Hot spot policing, o sorveglianza dei punti caldi. Nel modello dominante, come visto, che si basa essenzialmente sulla motorizzazione delle pattuglie e sulle richieste d'intervento, l'attività di sorveglianza è di solito solo reattiva, con certi svantaggi che essa comporta.

Le ricerche e le esperienze degli ultimi vent'anni hanno invece mostrato che, per essere efficace nella prevenzione della criminalità, l'attività dovrebbe essere più spesso il frutto dell'iniziativa della polizia ed essere assai mirata, cioè diretta in particolare ad alcuni punti delle località (di una città, ad esempio), detti punti caldi, od hot spot.

<sup>33</sup> National Research Council of the National Academies. Fairness and Effectiveness in Policing: The evidence. Washington, D.C.. The National Academies Press, 2004.

<sup>34</sup> David WEISBURD, John E. ECK, *What can Police do to reduce Crime, Disorder, and Fear?* ANNALS, AAPS, 593, May 2004

<sup>35</sup> Michael L. BIRZER, Cliff ROBERSON, *Police field operations. Theory meets practice*. Pearson Education Inc., Boston, 2008

<sup>36</sup> Marzio BARBAGLI, Uberto GATTI, *Prevenire la criminalità. Cosa si può fare per la nostra sicurezza*. Il Mulino, Bologna, 2005

Grazie alle analisi dei dati, negli ultimi anni si è capito che i reati si concentrano solitamente in pochi punti caldi, che sono assai più piccoli e circoscritti di un quartiere, ad es.: un incrocio fra due vie nelle quali si trovano alcuni bar.

A seconda del meccanismo con cui si formano, si possono distinguere tre tipi di punti caldi:

- luoghi con un'offerta straordinaria di bersagli interessanti e di occasioni per commettere reati (es.: borseggi, scippi, rapine);
- luoghi urbani nei quali si concentrano gli autori di reato (es.: spacciatori, sfruttatori della prostituzione);
- luoghi in cui vengono meno le regole di condotta e i sistemi di controllo (es.: in un parcheggio incustodito i furti nei veicoli sono più probabili).

È su questi dati di fatto che si basa la strategia di polizia di punti caldi. A Minneapolis fu ridotta l'attività di sorveglianza nelle zone a bassa criminalità per aumentarla in 55 punti caldi, riuscendo così a far diminuire i delitti in questi punti e, con le informazioni raccolte, i ricercatori giunsero anche alla conclusione che il sistema più efficace di sorveglianza mirata consiste nel far ruotare più volte, durante il giorno, le pattuglie di polizia attraverso dei punti caldi della città e di farcele restare ogni volta per circa un quarto d'ora.

L'attuazione di questa strategia di prevenzione, che gli studiosi considerano come la più efficace fra quelle

#### HOT SPOT

Aree in cui il crimine o il disordine si concentrano.

sperimentate dalle forze dell'ordine per prevenire il crimine ed il disordine, richiede, in ogni caso, l'uso sistematico e l'analisi

dei dati e la loro geo localizzazione sulle mappe della distribuzione dei reati, dette crime maps, oggi possibili (e in parte usate da certi servizi presso la polizia cantonale). È solo con queste mappe che si possono individuare i punti caldi, che altrimenti la polizia non è in grado di riconoscere.

Purtroppo non si è ancora investito abbastanza in questa direzione e di mappe a disposizione per l'operatività delle pattuglie, almeno per quelle

delle polizie comunali, non ce ne sono. Per rendere le pattuglie di tutte le polizie più efficaci, è necessario che anche le polizie comunali facciano la loro parte nello sviluppo di questo importantissimo settore di analisi e di aiuto alla condotta, con la coordinazione della polizia cantonale, affinché ogni pattuglia sul territorio possa appoggiarsi alle mappe dei fenomeni per meglio

condurre le attività di prevenzione localmente.

---

*Per rendere le pattuglie di tutte le polizie più efficaci, è necessario che anche le polizie comunali investano nella creazione e nello sviluppo del settore di analisi e di aiuto alla condotta, con la coordinazione della polizia cantonale, affinché ogni pattuglia sul territorio possa appoggiarsi alle mappe dei fenomeni per meglio condurre le attività di prevenzione localmente.*

---

#### SORVEGLIANZA DEI PUNTI

##### CALDI

Le strategie di polizia degli hot spot si concentrano su piccole aree geografiche o luoghi, di solito in contesti urbani, dove si concentra la criminalità. Quando supportata dalle giuste informazioni e da mappe del crimine, è considerata una delle più efficaci strategie di prevenzione.

## 4 Polizia di prossimità: una strategia inclusiva



Fonte: Polizia Città di Lugano

In occasione del saluto pronunciato all'Assemblea annuale dell'Associazione delle polizie comunali ticinesi, a Chiasso, il 14 maggio 2019, il Direttore del Dipartimento delle Istituzioni, Norman Gobbi, ha fatto la seguente affermazione<sup>37</sup>:

*“(...) Le Polizie comunali sempre di più dovranno privilegiare la loro azione nell’ambito della prossimità. Ciò significa anche intervenire puntualmente in caso d’incidenti, di liti o problemi di vicinato come pure in molteplici altri ambiti prettamente locali. Un aspetto rilevante delle vostre competenze consiste quindi nell’intensificare il contatto con la popolazione, che deve garantire il compito demandato ai Comuni del controllo abitanti. (...)”*

Le polizie comunali sono, in effetti, e devono rimanere, in primo luogo, polizie di prossimità. Ma come è concretamente definita la polizia di prossimità e quali sono, effettivamente, i suoi compiti?

Dapprima una breve nozione storica.

<sup>37</sup> <https://www3.ti.ch/DI/discorsi/14-05-2019-discorso-634843562430.pdf>

## Origini della polizia di prossimità<sup>38</sup>

Nonostante sia considerata ancora come una innovazione nel campo della polizia, la filosofia della polizia di prossimità ha origini anglosassoni e risale fino al 1829, anno in cui Sir Robert Peel fondò la Metropolitan Police Force di Londra. Forse la prima organizzazione di polizia preventiva, non militare e non partigiana, era stata costituita per servire il cittadino, applicare le leggi e mantenere l'ordine. Peel basò il ruolo della nuova polizia su nove principi e sulla caratteristica strategica dei “Bobbies”, i quali:

- dovevano essere conosciuti dai cittadini, perché coloro che sapevano di attività criminali sarebbero stati più propensi a dirlo ad una figura familiare;
- dovevano conoscere la gente ed i luoghi, per meglio riconoscere attività sospette o attività criminali e
- dovevano essere visibili, quale deterrente di attività criminali nelle immediate vicinanze.

I nove principi di Peel:

- I. La polizia esiste principalmente per prevenire il crimine ed il disordine.
- II. La capacità della polizia di adempiere ai suoi doveri dipende dal consenso che il pubblico ha delle sue azioni.
- III. La polizia deve ricercare la spontanea collaborazione della gente affinché le leggi siano rispettate.
- IV. Più è alto il livello di collaborazione della gente, più diminuisce la necessità dell'uso della forza fisica.
- V. La polizia ottiene il rispetto della gente non assecondando l'opinione pubblica,

<sup>38</sup> Le informazioni di questo capitolo, se non accompagnate da una nota a piè di pagina, sono tratte da *POLIZIA DI PROSSIMITÀ. Manuale di riferimento per l'esame professionale federale di Agente di polizia*, 3° ed., ISP, Neuchâtel, 01.2018

ma dimostrando l'assoluta imparzialità nel servire la legge.

- VI. La polizia deve usare la forza fisica solo nel limite del necessario, per assicurare l'osservanza della legge o per ripristinare l'ordine, e solo quando l'esercizio della persuasione, del consiglio e dell'avvertimento (diffida) si è rivelato insufficiente.
- VII. La polizia dovrebbe mantenere un rapporto con il pubblico che realizzi la tradizione storica che la polizia è la gente e la gente è la polizia. Il poliziotto non è altro che un cittadino che viene pagato per dare piena attenzione ai doveri che incombono su ogni cittadino nell'interesse del benessere e dell'esistenza della propria comunità.
- VIII. La polizia deve sempre rivolgere la propria azione rigorosamente all'interno delle proprie competenze (potere esecutivo) e mai dare neanche l'impressione di invadere il campo del potere giudiziario.
- IX. La prova dell'efficienza della polizia è data dall'assenza del crimine e del disordine, non dalla visibilità esterna della stessa nell'affrontarli.

Questi principi erano indubbiamente rivoluzionari rispetto al tempo, specie se confrontati con i sistemi di polizia dell'Europa continentale dell'epoca, i quali erano strutturalmente più centralizzati e militaristi, inclusivi di vari compiti amministrativi e politici, indipendenti dalla nozione di pubblico consenso e quindi più legati

al governo centrale e meno responsabili verso il pubblico<sup>39</sup>.

Il concetto di polizia di prossimità si sviluppò in seguito in molti Paesi occidentali, in particolare in quelli di lingua inglese e francese.

In Svizzera, la Polizia di prossimità è tema di cui si cominciò a dibattere nel 1990, dopo aver preso atto dei limiti del modello tradizionale e reattivo della polizia. L'uniformazione del modello di polizia di prossimità nel paesaggio elvetico ha quindi iniziato a manifestarsi con l'inizio del nuovo millennio. In occasione della Conferenza di Lenzburg, nel 2005, della Commissione di Esame federale professionale di Agente di polizia, i partecipanti si accordarono per una messa in opera divulgativa congiunta a mezzo di

rappresentati nazionali per i vari corpi di polizia. Una strategia comune poté essere avviata con la pubblicazione, nel 2005, da parte dell'Istituto svizzero di polizia, del primo Manuale di polizia di prossimità. La terza edizione, del 2018, suggella l'uniformazione definitiva a livello svizzero di tale

modello di polizia.

La Svizzera, per certi versi, ha nel suo sangue la polizia di prossimità. Infatti, come ricorda Francesco CARRER<sup>40</sup>, un'analisi storica di Bolle e Knoepfler<sup>41</sup> scopre che nel nostro Paese

**“la prossimità di vita è un dono naturale e generale, sia sul piano personale, sia su quello dei rapporti fra cittadini e autorità, e che, di fatto, gli**

---

*La prossimità di vita è un dono naturale e generale, sia sul piano personale, sia su quello dei rapporti fra cittadini e autorità, che gli svizzeri mettono in pratica in maniera molto naturale grazie a quel pragmatismo che fa parte del loro carattere nazionale.*

---

<sup>39</sup> Mike BRODGEN, Preeti NIJHAR. *Community Policing. National and International models and approaches*, Willan Publishing, Devon, UK, 2005

<sup>40</sup> Francesco CARRER, *La polizia di prossimità. La partecipazione del cittadino alla gestione della sicurezza nel panorama internazionale*. Franco Angeli, Milano, 2003

<sup>41</sup> BOLLE P. H., KNOEPFLER J., *La police de proximité en suisse: cinq modèles pour une définition*, Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, 39, 103, 2000

**svizzeri mettono in pratica in maniera molto naturale, senza saperlo, grazie a quel pragmatismo che fa parte del loro carattere nazionale.”**

## **Definizione del concetto di “polizia di prossimità”**

La letteratura nel campo non ha offerto una nozione univoca della Polizia di prossimità. L’Istituto svizzero di polizia, nell’ambito dell’unificazione della materia (2018), ha statuito la definizione di questa nozione, valida per tutte le forze di polizia svizzere:

### **Community policing/ Polizia di prossimità**

Strategia di polizia il cui obiettivo è la soluzione durevole dei problemi di sicurezza pubblica\* e che si realizza

- decentrando geograficamente le risorse di polizia\*\*,
- attuando forme di consultazione e di partenariato con la popolazione e
- utilizzando i metodi di risoluzione dei problemi e le tecniche di prevenzione situazionale.

Note alla definizione:

\* Sono problemi di sicurezza pubblica: il crimine, il disordine pubblico, la circolazione stradale, le inciviltà e la paura del crimine.

\*\* I corpi di polizia organizzano la distribuzione delle proprie risorse sul territorio secondo le proprie caratteristiche cantonali, regionali e comunali.

La Polizia di prossimità, in questo senso, si occupa di tutti i problemi che possono turbare una comunità e lo fa con la fornitura di servizi che includano, oltre alle modalità d’approccio tradizionali, anche gli altri approcci più innovativi, come il problem solving, la partecipazione della popolazione, la promozione delle tecniche di prevenzione situazionale, ecc..

La filosofia della Polizia di prossimità, pertanto, è assolutamente e volutamente inclusiva e non

esclude alcun approccio di polizia, nemmeno quello tradizionale.

### **L’obiettivo della strategia**

La Polizia di prossimità bilancia il modello di polizia reattiva con quello di polizia proattiva, ma focalizza la sua attenzione verso il riconoscimento dei problemi che generano frequenti interventi di polizia. In questi casi, ricercando le cause del problema, mira a risolverli durevolmente per ridurre le richieste d’intervento.

### **I problemi di sicurezza pubblica per la polizia**

I problemi d’interesse per la polizia di prossimità comprendono anche quelli al di sotto della soglia della delinquenza. Le forme di degrado, ad esempio, sono un problema degno d’interesse per la polizia di prossimità, in quanto possono favorire sia il sentimento d’insicurezza, sia l’insorgere, nel tempo, di forme di delinquenza (effetto Broken windows).

### **Gli elementi fondamentali che realizzano la polizia di prossimità**

La struttura degli elementi è la seguente:

#### **Il decentramento:**

implica un’organizzazione sul territorio che porti, idealmente, fino all’attribuzione di un agente di polizia ad un’area ben definita (quartiere/i o comune/i), pattugliabile a piedi in meno di una settimana. Nel riguardo, la Polizia Città di Lugano, fedele a questo caposaldo della polizia di prossimità, dal 1983 dispone di agenti di quartiere con precipui compiti di prossimità e, unitamente alla crescita della città nel seguito delle aggregazioni comunali, ha aumentato la loro presenza; ad oggi, conta 24 agenti di quartiere ripartiti su 23 quartieri.

Il decentramento implica anche un cambio organizzativo in termini di management, di conduzione, di valutazione del personale, ecc..



Le polizie comunali, per loro attribuzione naturale, concretizzerebbero già questo elemento di decentralizzazione, tuttavia, la tendenza a voler costituire regioni di polizia comunali troppo grandi rischia di limitare il lavoro di prossimità, se non si provvede ad assegnare a determinate aree, in tutte le regioni, del personale in forma permanente (come messo in atto dalla Polizia di Lugano).

#### *Il partenariato e la consultazione:*

Implicano lo sviluppo della conoscenza reciproca e collaborazione con i vari attori della società ed il loro coinvolgimento nell'applicazione delle misure di prevenzione nel proprio campo di competenza secondo i problemi di sicurezza.

Implicano, inoltre, il favorire il contatto e l'incontro con la popolazione, raccogliere regolarmente le loro opinioni, ad esempio con sondaggi, con assemblee comunali.

#### *Il problem solving e le tecniche di prevenzione situazionale:*

Implicano l'impiego dei processi di risoluzione dei problemi (metodo SARA), l'analisi dei problemi con l'ausilio del triangolo del crimine e l'adozione delle tecniche di prevenzione situazionale - specialmente in partenariato - per le soluzioni.

La competenza degli agenti in questo campo deve essere mantenuta (è infatti appresa alla scuola cantonale di polizia) e impiegata localmente.

## **Le 9 P della polizia di prossimità**

Le nove P della Polizia di prossimità<sup>42</sup> sintetizzano l'essenza della nozione di polizia di prossimità.

- 1) **PHILOSOPHY:** una filosofia che crede in una polizia completa, reattiva e proattiva, capace di coinvolgere la comunità nella soluzione dei problemi.
- 2) **PERSONALIZZATA:** ad una comunità è attribuito un proprio agente, di cui si conosce il nome. Non c'è più anonimato tra il poliziotto e la gente.
- 3) **POLICING:** la polizia di prossimità applica sempre le leggi e l'agente rivolto alla prossimità risponde alle chiamate d'intervento.
- 4) **PATTUGLIA:** l'agente cammina e pattuglia tra la gente; l'autoveicolo è abbandonato per favorire il contatto.
- 5) **PERMANENZA:** all'agente è assegnata permanentemente un'area ben definita, per avere il tempo di sviluppare conoscenze personali.
- 6) **POSIZIONE:** gli agenti sono decentralizzati sul territorio, per favorire la vicinanza con la popolazione. Il quartiere, o il comune, è usualmente l'area di riferimento.
- 7) **PROATTIVO:** l'agente studia i fatti, per agire in anticipo, prima che i problemi occorran.
- 8) **PARTNERSHIP:** incoraggiare un rapporto di collaborazione con la popolazione, basato sulla reciproca fiducia, rispetto e supporto.
- 9) **PROBLEM-SOLVING:** la missione è focalizzata sulla qualità dei risultati (capacità di risolvere i problemi), piuttosto che sulla loro quantità (es: multe staccate).

---

*Le "9 P" della Polizia di prossimità  
sintetizzano l'essenza della nozione di  
polizia di prossimità.*

---

<sup>42</sup> R. TROJANOWICZ. *Nine P's of Community Policing*, in "Community Policing: How To Get Started", coautore B. BUCQUEROUX. Anderson Publishing, Cincinnati, OH, 1998

## Il ruolo della polizia nella prossimità con la gente

### “Mettili insieme polizia e cittadini.”

Questo è il motto. L'agente di polizia, localmente, durante la sua attività, deve promuovere il contatto con i cittadini e ricercare la loro fiducia. Deve essere visibile giornalmente sulla via pubblica e presenza agli avvenimenti particolari del proprio quartiere o comune. Si occupa di tutto ciò che la polizia può fare per prevenire il crimine e mitigare il sentimento d'insicurezza. Deve essere vicino alle preoccupazioni della popolazione. Sa accogliere, ascoltare, rassicurare, indagare, intervenire, risolvere, segnalare e informare. Ricerca le cause dei problemi. Un agente di polizia non dovrebbe mai trovarsi nella situazione di pensare che i piccoli problemi d'ordine non sono un preoccupazione importante per la cittadinanza che ne è colpita.

### Significato e importanza del partenariato

Partenariato per la polizia significa che ogni persona, organizzazione, istituzione, rappresentanza, categoria di un quartiere, o di un comune, può essere integrata nel processo di prevenzione e di lotta contro i problemi di sicurezza pubblica.

Nella prevenzione dei comportamenti illeciti, solitamente, il ruolo della polizia, della giustizia, del sistema penale in genere è spesso sovrastimato, mentre le possibilità derivanti dal lavoro in partenariato sono sottostimate e la partecipazione della popolazione è poco sollecitata.

Il partenariato è fondamentale per risolvere durevolmente i problemi di sicurezza perché ogni partner ha competenze nel proprio settore di responsabilità che la polizia non ha e queste possono contribuire a risolvere le cause di un problema.

---

*Un agente di polizia non dovrebbe mai pensare che i piccoli problemi non sono un preoccupazione importante per la cittadinanza che ne è colpita.*

---

La polizia ha un ruolo concreto nel contesto del partenariato, e può essere quello di:

- Informare la popolazione
- Spiegare come proteggersi
- Rispondere alle attese della popolazione
- Consigliare, sostenere
- Dare un feed-back all'utenza.

### Come consultare la popolazione

La capacità della polizia di adempiere ai suoi doveri dipende dal consenso che il pubblico ha delle sue azioni. La consultazione del pubblico è quindi molto importante. Per farlo, polizia deve agire con spirito d'iniziativa ed utilizzare modi

adeguati. Gli obiettivi di una consultazione possono essere diversi, tra i quali:

- Identificare i problemi locali
- Migliorare il servizio
- Educare la popolazione
- Incoraggiare la cooperazione
- Mostrare la volontà di risolvere i problemi
- Sondare i bisogni e considerarli.

I modi per farlo sono diversi. I più praticati sono:

- Le assemblee pubbliche/ di quartiere
- Il sondaggio di strada
- Il sondaggio strutturato (ricerca).

In queste occasioni, si tratta solo di ascoltare, e di accettare anche le critiche.

soprattutto in relazione al bisogno della popolazione in un determinato momento.

## Il ruolo della polizia nella prevenzione del crimine e degli incidenti

I consigli sulla prevenzione sono sempre graditi dalla cittadinanza.

Come diceva Cesare Beccaria

**“È meglio prevenire i delitti che punirli.”<sup>43</sup>**

La prevenzione ha notoriamente costi minori rispetto ai costi della repressione e gli obiettivi della prevenzione sono due:

- Ridurre i fattori del rischio
- Rinforzare i fattori della protezione.

La prevenzione situazionale, come già osservato, offre la miglior opportunità per ridurre il crimine, le alte velocità nei quartieri e gli incidenti della circolazione. Ad esempio, costruire moderazioni del traffico che obblighino fisicamente il conducente a rallentare, è certamente più efficace di un controllo elettronico della velocità.

---

*La prevenzione situazionale offre la miglior opportunità per ridurre il crimine, le alte velocità nei quartieri e gli incidenti della circolazione. Ad esempio, costruire moderazioni del traffico che obblighino fisicamente il conducente a rallentare, è certamente più efficace di un controllo elettronico della velocità*

---

Le campagne di prevenzione sono, inoltre, un'altra opportunità per la polizia di esercitare il suo ruolo di prossimità. Grazie anche ai servizi forniti da enti quali la Prevenzione svizzera della criminalità, l'Ufficio prevenzione incidenti, ecc., la polizia può tematizzare il problema, utilizzare il materiale prodotto da tali enti ed avviare una campagna informativa e preventiva locale, guadagnando, nel contempo, stima e fiducia da parte della popolazione, che apprezza molto tali iniziative.

Gli ambiti per le campagne della prevenzione locali sono numerosi, basta solo sceglierli,

---

<sup>43</sup> Cesare BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, Francesco Libri, 2010

## 5 Come concretizzare la polizia di prossimità

La strategia della polizia di prossimità necessita di concretezza nei suoi tre ambiti principali di realizzazione:

- nel relazionare con il pubblico
- nell'organizzare la polizia e
- nel risolvere i problemi.

Di seguito un campionario (non esaustivo) di azioni materiali per ogni ambito.<sup>44</sup>

Relazioni con il pubblico	Cambio organizzativo	Problem solving
Informare il pubblico sul crimine nel sito web	Assegnare agenti in forma permanente a territori suddivisi e definiti	Condurre un sondaggio per individuare i problemi e valutare le prestazioni di polizia
Assicurare regolari incontri con rappresentanze e partner locali	Fissare dei requisiti e principi nell'ambito del reclutamento/assunzione	Identificare i problemi a tutti i livelli (strada, isolato, quartiere, comune)
Presenziare agli incontri di categoria	Incorporare la polizia di prossimità nel processo di valutazione del personale e di gratifica salariale	Utilizzare l'analisi razionale del problema per meglio comprenderlo
Creare una relazione positiva con i media	Sviluppare tecnologie e raccolte dati che rendano le informazioni più accessibili ed utilizzabili	Esaminare e incorporare le migliori pratiche di altri corpi (utilizzare le esperienze altrui)
Informare il pubblico circa le importanti iniziative prese dalla polizia	Formare tutto il personale nell'ambito dei principi della polizia di prossimità	Raccogliere input dalla comunità per identificare e prioritizzare i problemi

Sviluppare partenariati con altri servizi	Aumentare il livello di responsabilità degli agenti nella soluzione dei problemi di loro livello	Incoraggiare gli agenti ad adottare le tecniche di problem solving per affrontare i problemi
Ottenere feedback dai partner circa la natura e le priorità dei problemi	Incoraggiare gli agenti a proporre soluzioni innovative per i problemi di lungo corso	Valutare l'efficacia degli sforzi compiuti contro il crimine e altri problemi
Ricerca nuove soluzioni con le parti interessate	Ridurre la struttura gerarchica	Esaminare le cause degli hot spot e sviluppare le misure di contrasto appropriate miranti alle condizioni di base
Integrare, nel processo di problem solving, partner e fornitori di servizi	Incorporare la polizia di prossimità nella formazione di base operativa dell'agente e dei quadri	Analizzare i fattori e le caratteristiche dei bersagli ricorrenti per supportare interventi mirati
Pattugliare intensivamente a piedi e in bicicletta	Sviluppare strumenti tecnologici che supportino l'analisi dei problemi e la valutazione	Condurre sondaggi circa l'ambiente fisico dei luoghi problematici per renderli meno suscettibile al crimine
Usare i partner per aiutare ad implementare le soluzioni	Incorporare la community policing nella visione, nella missione e nei piani strategici del corpo	Documentare sistematicamente gli sforzi di problem solving effettuati in un database

### Il ruolo dei quadri di polizia

La polizia di prossimità richiede una certa preparazione dei quadri. A loro spetta, infatti, il compito di guidare e motivare il proprio personale nell'ottica della polizia di prossimità. Il focus sarà portato sulla leadership, piuttosto che sul management, perché si tratta di spingere il personale verso il fatto che a loro ora si domanda anche di risolvere i problemi, non solo di reagire alle chiamate d'intervento.

<sup>44</sup> R. CHAPMAN e M. SCHEIER, Community Policing for Mayors: A Municipal Service Model for Policing and Beyond (U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, 2006)

Il capo deve poi trasmettere l'importanza del lavoro di polizia nell'ottica della prossimità, il quale è lavoro di polizia a tutti gli effetti.

Vi sono fattori, attitudini e responsabilità che facilitano la sua implementazione. Di seguito, alcune linee guida<sup>45</sup> per esercitare uno stile di conduzione adeguato alla strategia della polizia di prossimità.

### **Fattori che rinforzano la possibilità di successo**

- Accettare gli errori come una parte del processo d'apprendimento.
- Ambiente di lavoro positivo.
- Organizzazione flessibile.
- Stimolare l'input da parte della popolazione.
- Includere ogni livello nella pianificazione (condotta partecipativa).
- Massimizzare la comunicazione tra capi e personale.
- Premiare i servizi non tradizionali, quali i problem solving effettuati, le tecniche di prevenzione applicate, la creazione o lo sviluppo di nuovi gruppi di partner.
- Implementare nel sistema di valutazione del personale la misura delle competenze dell'agente in materia di polizia di prossimità.

### **Attitudini di agenti e capi**

- Accettazione del rischio legata alle soluzioni decise.
- Originalità.
- Creatività.
- Individualità.
- Impiego del problem solving.

L'organizzazione di polizia deve promuovere lo sviluppo di queste attitudini. Il capo assiste, supporta, pensa ed aiuta l'agente ad identificare, pianificare, analizzare e risolvere i problemi dei cittadini.

<sup>45</sup> H. W. MORE e L. S. MILLER, *Effective police supervision*, 6th edition, 2011, Anderson publishing, USA

### **Responsabilità di un capo di primo livello**

- Aiutare ad individuare altri servizi che contribuiscano alla soluzione dei problemi e coinvolgerli.
- Creare la cultura del lavoro ed enfatizzare lo spirito di servizio.
- Depersonalizzare i fallimenti e giudicare i fatti, l'avvenimento, non le persone.
- Incoraggiare gli agenti a prendere dei rischi per risolvere un problema.
- Incoraggiare l'inventiva nel problem solving.
- Fungere da facilitatore con il supporto, la guida, il collegamento.
- Monitorare l'esame dell'area servita, affinché siano chiarificati i problemi più critici.
- Supervisionare l'esame dei risultati.
- Utilizzare progetti di problem solving per valutare la performance degli agenti.

### **Costituire dei servizi sensibili di polizia nel lavoro di prossimità<sup>46</sup>**

Polizia di prossimità significa anche fare polizia razionalmente. Di seguito, tratteremo come sia possibile applicare l'approccio della polizia di prossimità verso alcuni fenomeni sensibili nell'ambito della sicurezza pubblica, con lo scopo d'influire concretamente sul livello oggettivo della sicurezza.

#### **Incidenti della circolazione**

Anche se si osserva da anni una continua riduzione delle cifre degli incidenti, l'entità di vittime rimane sempre alta e i costi a carico della società sono la prova che il fabbisogno per una prevenzione sistematica sussiste.

Per fare un paragone, nel 2018, in Ticino ci sono stati 15 incidenti con persone decedute nel traffico (la quantità più alta dal 2012), mentre si conta 1 caso di omicidio consumato. Sono stati registrati 195 incidenti con ferimenti gravi (206

<sup>46</sup> Michael L. BIRZER, Cliff ROBERSON, *Police field operations. Theory meets practice*. Pearson Education Inc., Boston, 2008

vittime), mentre i reati con lesioni personali gravi registrati sono stati 33.<sup>47 48</sup>

Sempre nel 2018, la quantità dei reati al Codice penale svizzero in Ticino ogni 1'000 abitanti è ben al di sotto della media in Svizzera [38.3 reati in Ticino e 51.0 in Svizzera]<sup>49</sup>, mentre la quantità degli incidenti stradali con vittime gravi ogni 10'000 abitanti in Ticino è ben al di sopra di quella Svizzera [6.2 incidenti gravi in Ticino e 4.8 in Svizzera]<sup>50</sup>. I dati collocano il Ticino tra i cantoni con il più alto tasso d'incidenti in Svizzera. In Ticino, il nemico pubblico numero 1 per l'incolumità fisica delle persone e la qualità della vita sono gli incidenti della strada, e nonostante ciò, la polizia ha difficoltà a destinare risorse a tempo pieno al controllo del traffico.

La Polizia ha invece ampi spazi d'azione per fare prevenzione in questo campo e ne potrebbe, e ne dovrebbe, fare molta di più. Un compito importante della polizia è quello di assicurare una circolazione stradale sicura e molti incidenti potrebbero essere evitati. Gli incidenti occorreranno inevitabilmente, ma la polizia deve avere cognizione di quelli che accadono ripetutamente nel medesimo luogo, poiché questi incidenti ricorrenti potrebbero indicare un problema che, se risolto, ne ridurrebbe il numero.

<sup>47</sup> Statistica incidenti, Polizia cantonale, 2018; [https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/POLIZIA/documentazione/statistica/rapportiAttivita/14062015/statistica\\_incidenti\\_2018.pdf](https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/POLIZIA/documentazione/statistica/rapportiAttivita/14062015/statistica_incidenti_2018.pdf)

<sup>48</sup> Statistica criminale, Polizia cantonale, 2018; [https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/POLIZIA/documentazione/statistica/rapportiAttivita/14062015/statistica\\_criminale\\_2018.pdf](https://www4.ti.ch/fileadmin/DI/POLIZIA/documentazione/statistica/rapportiAttivita/14062015/statistica_criminale_2018.pdf)

<sup>49</sup> Atlas statistique de la Suisse; Code pénal (CP): fréquence d'infractions, en 2018; [https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/14298\\_3862\\_11461\\_7266/22793.html](https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/14298_3862_11461_7266/22793.html)

<sup>50</sup> Atlas statistique de la Suisse, Victimes d'accidents graves\* de la circulation routière, en 2018; [https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/14353\\_4463\\_164\\_3114/22912.html](https://www.atlas.bfs.admin.ch/maps/13/fr/14353_4463_164_3114/22912.html)

In quest'ambito, la Legge sulla circolazione stradale (in seguito LCStr), nel gennaio 2013 si è dotata di un nuovo articolo che apre una nuova strada in questa direzione:

#### **Art. 6a Sicurezza dell'infrastruttura stradale**

3 La Confederazione, i Cantoni e i Comuni esaminano la loro rete stradale per individuare i tratti pericolosi e a rischio d'incidente ed elaborano un piano per il loro risanamento.

4 La Confederazione e i Cantoni nominano una persona di contatto responsabile della sicurezza stradale (addetto alla sicurezza).

Le cause degli incidenti possono esser sottili e non immediatamente riconoscibili. Per scoprirle, bisogna non solo limitarsi allo stato dei conducenti e del veicolo (la sola cosa a cui si limita oggi la polizia), ma anche ai fattori d'ingegneria della strada, alla visibilità, alla segnaletica, ecc. Il luogo deve essere ben ispezionato per identificare i fattori causali degli incidenti. Devono pure essere esaminati i dati statistici degli incidenti in oggetto, perché potrebbero rivelare anch'essi fattori di causa.

Per la gestione integrata della sicurezza dell'infrastruttura stradale è stato così creato un servizio di contatto e di coordinamento e l'Ufficio federale delle strade raccomanda, nel suo sito<sup>51</sup>, anche ai Comuni di creare una figura che faccia da referente responsabile della sicurezza stradale, ossia l'Addetto alla sicurezza (SiBe). Con il problema dell'elevato numero di vittime gravi sulle strade ticinesi e la presenza di numerosi

<sup>51</sup> USTRA, Addetto alla sicurezza (SiBe); <https://www.astra.admin.ch/astra/it/home/servizi/vollzug-strassenverkehrsrecht/strumenti-per-la-sicurezza-dell-infrastruttura-issi/addetto-alla-sicurezza--sibe-.html>

punti neri della circolazione già riconosciuti in molti comuni, sarebbe sensato, per questi, creare la propria figura dell'Addetto alla sicurezza (SiBe). Ad oggi, purtroppo, in nessun comune ticinese è stato fatto, nella maggioranza degli altri cantoni sì.<sup>52</sup>

Ora, sebbene la Polizia non sia espressamente menzionata nell'articolo 6a della LCStr, è implicito che anch'essa possa assumere un ruolo attivo in questo campo. La LCStr, è onesto dirlo, può essere applicata a caso dalle polizie con poche ragioni oggettive sul perché si sta concentrando l'attività di controllo nell'ambito stradale in uno specifico luogo. Il lavoro della polizia deve invece sempre basarsi sulla premessa che le leggi della circolazione esistono soprattutto per rendere più sicuro ed efficiente il traffico.

Controlli effettuati dalla polizia nei luoghi in cui più le conviene – luoghi in cui è più facile “far cassetta” - devono essere evitati. Si tratta, pertanto, d'indirizzare la propria attività di controllo soprattutto nei luoghi in cui ci sono stati incidenti, o nei luoghi in cui le pubbliche lamentele segnalano problemi particolari e laddove la velocità è concretamente pericolosa. Una polizia intelligente e orientata alla prossimità deve tener conto delle segnalazioni dei cittadini e dei dati statistici, quando decide dove applicare la LCStr.

<sup>52</sup> USTRA, Lista degli addetti alla sicurezza, stato 14/08/2019; file://srv03004/Settore%20Prevenzione%20ed%20Intervento/Capo%20Settore/wladimiro.castelli/Downloads/sibe\_confederazionecant oniecomunista%20(2).pdf

L'educazione è pure una parte importante della prevenzione degli incidenti. La polizia ha ampi spazi di manovra nell'educazione dei cittadini sui comportamenti che causano incidenti. Se c'è un luogo, nel comune o nel quartiere che dimostra un'alta incidentalità o pericolosità dovuta a un comportamento, la polizia deve attivarsi, e attivare i servizi interessati.

Le polizie devono stimolare le proprie attività ai sensi dell'art. 6a della LCStr. Ad esempio, con una figura di polizia incaricata della prevenzione degli incidenti che possa diventare l'uomo di traino per le polizie locali

in quest'ambito, dal punto di vista della polizia di prossimità, la quale potrebbe avere i seguenti compiti (diretti e indiretti):

- Collaborare con l'Addetto alla sicurezza cantonale dell'infrastruttura stradale (SiBe); ideale sarebbe che ogni Comune nomini una figura analoga a livello comunale.
- Individuare con il SiBe i punti neri della circolazione sul proprio territorio ed esaminarli secondo le cause e la gravità.
- Raccogliere dati (es: radar amico, rilevatori del traffico).
- Entrare attivamente nella rete dei partner, con gli uffici comunali e cantonali, con l'UPI, con i cittadini, con le associazioni di categoria, ecc.
- Mettere in atto processi di problem solving per i punti neri prioritari.
- Esaminare aspetti d'ingegneria stradale, quali: visibilità, manto stradale, segnaletica verticale, segnaletica orizzontale, ecc.

---

*Con il problema dell'elevato numero di vittime gravi sulle strade ticinesi e la presenza di numerosi punti neri della circolazione già riconosciuti in molti comuni, sarebbe sensato, anche per questi, creare la propria figura dell'Addetto alla sicurezza (SiBe).*

---

---

*Le polizie devono stimolare le proprie attività ai sensi dell'art. 6a della LCStr. Ad esempio, con una figura di polizia incaricata della prevenzione degli incidenti che possa diventare l'uomo di traino per le polizie locali in quest'ambito.*

---

- Esaminare i dati statistici degli incidenti della circolazione: prevalenza oraria? Coincidenze temporali degli incidenti con altre attività economiche? Incidenti notturni influenzati dalla totale mancanza di luce? ...dal sole basso all'orizzonte?
- Prestare attenzione ai punti con problemi di visibilità: intersezioni, unione di corsie, curve, creste, zone scolastiche, passaggi pedonali.
- Prestare attenzione alle minacce temporanee: strade in costruzione, veicoli parcheggiati, animali selvatici, ingorghi, ecc.
- Mettere in atto misure di educazione, di applicazione delle leggi e d'ingegneria stradale, per risolvere o ridurre durevolmente il problema.
- Basarsi sui dati e sulle segnalazioni dei cittadini, per decidere dove applicare intensivamente la LCStr.
- Applicare la LCStr dove esiste il maggior rischio statistico d'incidenti della circolazione.
- Istruire il pubblico sui giusti comportamenti (es. salita/ discesa allievi presso le scuole, percorso sicuro casa scuola, ecc.).
- Promuovere la messa in atto di misure di prevenzione fisica del problema (moderatori della velocità, arredo urbano): dossi, restringimenti, ostacoli, isole pedonali, ecc.
- Organizzare serate o meeting informativi locali, elaborare volantini informativi su problematiche della sicurezza sulla strada.
- Organizzare campagne e operazioni a tema, secondo il problema da affrontare, dal punto di vista dell'art. 3 cpv. 2 dell'OCCS<sup>53</sup>, che cita: "La polizia agisce aiutando e educando gli utenti della strada, impedisce che siano

commesse infrazioni, denuncia i contravventori e infligge multe disciplinari."

### **Furti nelle abitazioni**

Si tratta del reato più frequente e comune, dopo il danneggiamento (che in molti casi lo include) e rappresenta una delle maggiori paure dei cittadini (che qualcuno irrompa a casa, prenda i propri valori e violi la privacy). In quest'ambito, l'approccio tradizionale verso il problema include, solitamente, sempre dopo l'avvenimento:

- l'inventario dei beni rubati;
- l'intervento della scientifica, se appropriata;
- l'analisi dei dati criminali e l'investigazione.

In aggiunta alle ricordate misure standard di

polizia, esistono però altre risposte possibili verso il fenomeno dei furti nelle abitazioni, volte in particolare a promuovere la prevenzione del crimine. Ad esempio:

- consigliare le vittime ad adottare tecniche di prevenzione situazionali
- promuovere la Prevenzione del crimine

attraverso la progettazione ambientale (CPTED)<sup>54</sup>:

- implementare modelli di previsione dei furti in abitazioni, già in uso in varie polizie, anche di Zurigo (PRECOBS)<sup>55</sup>;
- attuare un processo di problem solving nei quartieri/ comuni in cui vi sono frequenti/ ricorrenti furti nelle abitazioni; individuare soluzioni locali.

A dipendenza della situazione, a livello locale potrebbero essere prese poi diverse e varie misure ed iniziative. I casi e le informazioni

---

*Potrebbe essere utile istituire una figura per le polizie comunali dedicata al fenomeno dei furti nelle abitazioni (con attività soprattutto presso la Sezione competente della polizia cantonale), la quale diventerebbe il massimo esperto per le polizie comunali in materia.*

---

<sup>53</sup> Ordinanza sul controllo della circolazione stradale (OCCS) del 28 marzo 2007 (Stato 1° febbraio 2019)

<sup>54</sup> [https://it.wikipedia.org/wiki/Prevenzione\\_del\\_crimine\\_attraverso\\_la\\_progettazione\\_ambientale](https://it.wikipedia.org/wiki/Prevenzione_del_crimine_attraverso_la_progettazione_ambientale)

<sup>55</sup> [https://kssd.ch/cmsfiles/05\\_balogh\\_dominik.pdf](https://kssd.ch/cmsfiles/05_balogh_dominik.pdf)



nell'ambito dei furti con scasso sono gestiti dalla polizia cantonale. Potrebbe essere utile quindi istituire una figura per le polizie comunali di collegamento e dedicata al fenomeno, con attività soprattutto presso la Sezione competente della polizia cantonale. Questa figura diventerebbe il massimo esperto in materia per le polizie comunali, con le seguenti, possibili mansioni:

- Acquisire il massimo della conoscenza nell'ambito furto con scasso (caratteristiche autori, modus operandi, dimensione fenomeno, frequenze, picchi regolari, ecc.).
- Acquisire il massimo della conoscenza nell'ambito della prevenzione situazionale del reato e della prevenzione attraverso la progettazione ambientale.
- Annunciare tempestivamente fenomeni in corso ai Comandi delle polizie comunali interessati e assicurare informazioni che siano di aiuto alla condotta.
- Assicurare il collegamento e il passaggio rapido delle informazioni con le polizie comunali.
- Assicurare e promuovere la coordinazione degli sforzi diretti verso il fenomeno da parte delle polizie comunali.
- Organizzare serate informative e promuovere l'autoprotezione dei cittadini, anche in collaborazione con i servizi della prevenzione della polizia cantonale.
- Aiutare la costituzione di gruppi di vicini che aumentino il livello di guardia, segnalando immediatamente le persone sospette nel loro comune/ quartiere e istruirli.
- Organizzare azioni informative a porta a porta.
- Promuovere con le polizie la divulgazione delle informazioni al pubblico.

---

*La Polizia di Lugano ha già avviato un progetto di figura locale di collegamento per la Violenza domestica, che opera in stretta collaborazione con il servizio omonimo della Polizia cantonale*

---

- Assicurare lo stretto collegamento con l'organo investigativo e con il servizio di analisi criminale.
- Promuovere una regolare informazione, in anticipo sulla stagione del fenomeno (periodi con i picchi).

### **Violenza domestica (VD)**

In quest'ambito, l'approccio tradizionale della polizia verso il problema consiste solitamente nel:

- sedare la lite;
- allontanare temporaneamente uno dei coinvolti;
- passare l'incarto alla polizia cantonale per il seguito legale.

Con la strategia della polizia di prossimità non ci si ferma ai sintomi, ma si può procedere come un

medico che esamina un malato fino in fondo per ottenere una diagnosi precisa, onde individuare la giusta cura (per i casi non perseguibili d'ufficio). Si tratta, quindi, di raccogliere la maggior quantità d'informazioni, non reperibili

durante l'avvenimento, per chiarificare la situazione, valutarla e per individuare le potenziali soluzioni, tra le quali, ad esempio, l'assegnazione delle parti a un servizio di mediazione o ad altre risorse disponibili, secondo il caso. Bisogna, quindi, dare un seguito a ogni singolo caso, il giorno dopo un fatto, con lo scopo di:

- avvisare la vittima circa le risorse disponibili;
- dare possibilità alla vittima di porre domande (impossibili il giorno dei fatti), o di fornire nuove informazioni sui fatti occorsi, recenti e passati;
- avvisare l'autore che la violenza non è tollerata e avvisarlo circa le risorse disponibili (psicologi, ecc.).

Inoltre, specie nei quartieri, o nelle comunità in cui si costata un'alta incidenza di chiamate per violenze domestiche, possono essere promossi programmi preventivi specifici, con incontri organizzati cui partecipino anche speaker dei servizi partner, vittime protette, ecc. Si tratta, qui, di dare una mano all'emancipazione di chi ancora non è informato sulle risorse disponibili per far fronte ai casi di violenza domestica. Si tratta di tendere una mano alle famiglie in cui esistono forme di violenza domestica. Più un agente si propone di ascoltare e riconoscere quel che sta succedendo, più si rende possibile lo sgretolamento dei muri dell'omertà che isolano le famiglie in una convivenza in cui regna l'abuso.

Per tale motivo, la Polizia Città di Lugano ha avviato un progetto di figura locale di collegamento per la Violenza domestica, che opera già in stretta collaborazione con il servizio di Violenza domestica della Polizia cantonale. Contrariamente all'opinione che potrebbe avere qualche sostenitore dei presunti "doppioni", questo è un ottimo esempio di collaborazione e complementarietà tra i servizi di polizia di prossimità della Gendarmeria e la Polizia comunale. Tale figura, d'accordo con il responsabile cantonale, può compiere le attività seguenti:

- Esaminare tutti i casi di VD rapportati secondo tipologia e gravità.
- Assicurare il collegamento con il responsabile cantonale VD.
- Notificare gli autori recidivi e vittime ai capi gruppi e agenti di quartiere.
- Prendere contatto con le vittime per costatare il loro stato e offrire informazioni e accompagnamento.
- Assicurare un collegamento con tutti i servizi locali di supporto ambito violenza domestica.

- Collegare le vittime con i servizi di supporto.
- Assistere/ facilitare gli incontri dei vari organi ingaggiati contro le violenze domestiche.
- Tenere incontri informativi sulla violenza domestica presso organizzazioni e scuole.
- Distribuire volantini e favorire l'informazione per le vittime e contro gli autori.
- Individuare e attuare soluzioni locali affinché vittime e vicini denuncino i casi di violenza subiti/ costatati.
- Organizzare azioni informative per aumentare l'educazione riguardo alla violenza domestica.

### **Altri ambiti**

L'approccio di prossimità può essere sviluppato con benefici anche in altri ambiti della sicurezza pubblica in cui il ruolo della polizia locale può assumere importanza:

*L'approccio di prossimità può essere sviluppato con benefici anche in altri ambiti sensibili di sicurezza pubblica (lotta alla droga, graffiti, terrorismo) in cui il ruolo della polizia locale può assumere una dimensione importante.*

- **Lotta alla droga:** per esempio, con la promozione della collaborazione dei cittadini, come l'Associazione "Besso Pulita!" di Lugano ha dimostrato.

- **Graffiti:** per esempio, con la promozione locale di azioni di ripristino del decoro e di controllo del fenomeno, con la collaborazione delle parti colpite; è importante per aumentare la percezione del senso di sicurezza e migliorare la qualità della vita.
- **Terrorismo:** per prevenire la radicalizzazione e l'estremismo violento sono coinvolti anche attori di polizia a livello comunale<sup>56</sup>.

Altri ambiti potrebbero emergere ed essere sviluppati, secondo le priorità e i bisogni locali.

<sup>56</sup> Piano d'azione nazionale per prevenire e combattere la radicalizzazione e l'estremismo violento, Rete integrata svizzera per la sicurezza, 2017, vedi: <https://www.ejpd.admin.ch/dam/data/ejpd/aktuell/news/2017/2017-12-04/171204-nap-i.pdf>

## 6 Sicurezza urbana: sfida del futuro per le autorità municipali e compiti di prossimità



Fonte: Polizia Città di Lugano

Il tema della “sicurezza urbana”, vista da un lato come fenomeno sociale, dall’altro come oggetto di volontà politica, è diventata una delle questioni rilevanti nella vita sociale e politica dei principali Paesi europei, Svizzera compresa. Studiosi di diverse discipline hanno scritto e dibattuto sull’argomento, e può essere utile specificare che l’aggettivo “urbana” è utilizzato per indicare una sicurezza che non è solo garanzia di un’assenza di minaccia, ma anche attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza stessa<sup>57</sup>. La sicurezza urbana, dunque, non si traduce solo con l’“essere sicuri” in un contesto urbano, ma anche con il “sentirsi” sicuri, ovvero vivere in un contesto ambientale e sociale tranquillo e decoroso, in grado infondere la percezione che tutti siano protetti nell’integrità fisica e nel patrimonio. Inoltre, con “urbana” si vuole richiamare il luogo dove più di ogni altro si manifestano i problemi della sicurezza che necessitano di trovare una risposta: la città, gli agglomerati urbani. Infine, con il termine

<sup>57</sup> Zedner, L. (2000), “The Pursuit of Security” in T. Hope e R. Sparks (a cura), *Crime, Risk and Insecurity*, London, Routledge, 200-214.

“Sicurezza urbana” si evidenzia il ruolo centrale giocato dal governo locale sul terreno della sicurezza, perché è proprio al livello locale, infatti, che si manifesta e cresce la domanda di sicurezza da parte dei cittadini.

Ora, secondo i dati del 2014 dell’Ufficio federale della statistica (UFS), quasi 7 milioni di persone su 8 milioni vivono in Svizzera in un contesto urbano<sup>58</sup> e il medesimo Ufficio prevede che, nel nostro Paese, nel 2030 abiteranno ben 9,5 milioni di persone.

L’urbanizzazione della Svizzera moltiplicherà le sfide per la sicurezza. L’International Centre for the Prevention of Crime (ICPC) afferma che l’urbanizzazione è una delle tre variabili esplicative preponderanti della criminalità

(insieme alle ineguaglianze sociali e al mal funzionamento delle istituzioni e dei poteri pubblici)<sup>59</sup>.

In seguito alla crescente urbanizzazione della Svizzera, la Prevenzione svizzera della criminalità (PSC) è stata incaricata dalla

sua Commissione di direzione di occuparsi degli aspetti inerenti la prevenzione della criminalità in quest’ambito e di continuare a sostenere i membri dei corpi di polizia comunali e cantonali nel loro lavoro di prevenzione.

Si stima che sempre più persone vivranno in un contesto urbanizzato, gli agglomerati cresceranno, con ciò si valuta anche che il numero dei reati e la paura della criminalità nelle città svizzere aumenterà. In tema di «Sicurezza urbana», la PSC ha elaborato così un piano di

<sup>58</sup> UFS:

[https://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche\\_verteilung/agglomerationen.html](https://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/02/blank/key/raeumliche_verteilung/agglomerationen.html)

<sup>59</sup> <http://www.crime-prevention-intl.org/>

misure contenuto in un suo documento<sup>60</sup>, che prevede, tra l'altro, anche la coordinazione di azioni con l'Unione delle città svizzere e la Società dei capi di polizia delle città svizzere. Si conferma, con ciò, il ruolo centrale dei Municipi (delle città in particolare) in materia di sicurezza.

È evidente, a questo punto, di fronte alla riconosciuta importanza dei Municipi in materia di sicurezza urbana, alla documentata efficacia delle strategie di polizia orientate alla prossimità e al ruolo naturale delle polizie comunali per l'esecuzione di tali strategie, che sarà molto importante investire risorse ed energie nello sviluppo di questi nuovi approcci, migliorando nel contempo le competenze di polizia locale dei Municipi, l'organizzazione delle polizie comunali e la coordinazione ed il supporto della Polizia cantonale.

È solo, infatti, con la promozione e lo sviluppo di questi approcci, nell'ambito della polizia di prossimità, che la polizia potrà migliorare ulteriormente la propria efficacia contro il crimine, il disordine e la paura, aumentando il grado di approvazione dei suoi servizi nel pubblico e perseguendo così anche l'obiettivo di sicurezza urbana.

E le polizie comunali, come abbiamo visto, sono nella posizione migliore per svolgere compiti orientati alla prossimità e ai bisogni urbani. Ma, quale sarebbe, il primo della lista? È il più basilare: scendere dall'autoveicolo e pattugliare a

piedi le strade, in particolare là dove si concentrano i problemi.

L'approccio della polizia di prossimità, in ogni caso, come visto, va oltre, ed include anche l'approccio tradizionale. Tuttavia, se vogliamo che le polizie comunali facciano ancora polizia di prossimità, sarà importante stare attenti alla futura ripartizione dei compiti con la polizia cantonale. Questi nuovi compiti dovranno essere coerenti con la volontà di prossimità e sarà importante ricordare che se la polizia comunale non sarà messa nelle condizioni di poter fare

polizia di prossimità, non la farà più nessuno, con evidenti conseguenze.

Se fare polizia di prossimità, come abbiamo visto, significa dedicare molto più tempo alle azioni proattive, e coattive, sul fronte, pattugliando soprattutto a piedi il territorio, non avrebbe molto senso assumere nuovi compiti che generano forti attività di back-office.

Sarà doveroso, quindi, valutare attentamente il carico di back-office dei nuovi compiti che

fallacemente potrebbero essere etichettati quali "compiti di prossimità".

---

*È evidente, a questo punto, di fronte alla riconosciuta importanza dei Municipi in materia di sicurezza urbana, alla documentata efficacia delle strategie di polizia orientate alla prossimità e al ruolo naturale delle polizie comunali per l'esecuzione di tali strategie, che sarà molto importante investire risorse ed energie nello sviluppo di questi nuovi approcci, migliorando nel contempo le competenze di polizia locale dei Municipi, l'organizzazione delle polizie comunali e la coordinazione ed il supporto della Polizia cantonale.*

---

<sup>60</sup> Prévention Suisse de la Criminalité, Plan de mesure "Sécurité urbaine", Etat au 22 février 2016

## 7 Conclusioni

La qualità della vita rappresenta una componente importante dell'attrattività di un comune e la dimensione della *sicurezza personale* è uno dei fattori che maggiormente ne può influenzare il livello. Essa riveste un ruolo significativo soprattutto localmente per la politica di sviluppo urbano perché attrae individui e imprese e quindi genera capitale per lo sviluppo. Senza la sicurezza, questo sarebbe difficile.

I Municipi, nel contesto in cui viviamo sempre più urbanizzato, hanno e avranno sempre più ragioni per non rinunciare mai alla propria autonomia nell'ambito della sicurezza, quindi alla disponibilità e all'impiego di proprie risorse di polizia. I Municipi occupano, infatti, una posizione strategica e privilegiata per poter raccogliere ed affrontare le molte sfide della sicurezza attuali e future, grazie alla possibilità naturale di esercitare strategie risolutive che rientrano nell'ottica della strategia della polizia di prossimità e che si dimostrano efficaci.

L'APCTi ha notato che gli elementi utilizzati finora per sostenere un modello di polizia unica per il Ticino implicherebbero solo il rafforzamento del modello di polizia reattiva, nonostante i suoi documentati limiti e ritiene, con ciò, che la polizia di oggi e del futuro non potrà limitarsi solamente a garantire la rapidità dell'intervento, cosa che già fa, ma dovrà fare di più per prevenire i problemi e per risolverne le cause, durevolmente.

---

*I Municipi occupano una posizione strategica privilegiata per poter raccogliere ed affrontare le molte sfide della sicurezza attuali e future, grazie alla possibilità naturale di esercitare strategie risolutive che rientrano nell'ottica della strategia della polizia di prossimità e che si dimostrano efficaci.*

---

---

*L'APCTi sostiene che l'obiettivo del mantenere le polizie comunali e organizzarle meglio secondo i principi della polizia di prossimità debba essere l'obiettivo di lungo termine di tutti i Municipi in tema di polizia ticinese.*

---

L'APCTi sostiene, a questo punto, che l'obiettivo del mantenere le polizie comunali e organizzarle meglio, anche per migliorare la coordinazione della polizia cantonale, secondo il modello di polizia di prossimità, debba essere l'obiettivo di lungo termine di tutti i Municipi in tema di polizia ticinese.

Nel perseguire l'obiettivo suddetto e per aumentare l'efficacia della polizia in Ticino, l'APCTi ritiene, infine, che sia più importante concentrare lo sforzo, nell'immediato futuro, con la collaborazione della Polizia cantonale, verso i seguenti punti:

1. Definire un'attribuzione dei compiti per le polizie comunali coerente con la strategia della polizia di prossimità.
2. Riorganizzare le polizie comunali per semplificare il processo decisionale e la collaborazione con la polizia cantonale, nell'ottica della prossimità.
3. Creare e/o sviluppare gli strumenti di raccolta e di analisi dei dati, per mappare gli eventi e rendere le mappe fruibili dalle pattuglie. Le polizie comunali dovrebbero investire in risorse umane e tecnologiche in tal senso, con l'assunzione di un analista, con l'acquisto di programmi informatici, con la riorganizzazione delle informazioni finalizzate alla mappatura dei dati.
4. Instaurare un modello di pattugliamento basato sui punti caldi; il pattugliamento appiedato deve essere stimolato e favorito.

5. Per le sfide poste in tema di *sicurezza urbana*, costituire o potenziare i servizi di prevenzione locali, affinché monitorizzino i problemi di sicurezza e sviluppino strategie per anticipare i problemi di sicurezza localmente, ad esempio incaricando, in ogni polo, almeno un'unità specializzata nel campo della prevenzione (per elaborare campagne mirate, ecc.). Le nuove risorse dovranno essere formate adeguatamente (competenze in criminologia, ecc.).
6. Costituire un servizio specializzato di polizia nel lavoro di prossimità, in seno ai poli, nell'ambito circolazione. Ciò sulla linea di quanto proposto nel capitolo 5.
7. Esaminare la situazione degli incidenti e valutare in quali comuni ticinesi sarebbe opportuna la figura dell'Addetto alla sicurezza (SiBe).

Con questo documento, l'APCTi ha voluto fornire, agli organi esecutivi, le informazioni e i suggerimenti più pertinenti, per promuovere una costruzione razionale del futuro della polizia in Ticino. Questo per una polizia più efficace e innovativa, al fianco dei cittadini e che realizzi, sempre, che

**“La polizia è la gente, e la gente è la polizia.”<sup>61</sup>**



Fonte: Polizia Città di Lugano

La Presidenza dell'APCTi resta volentieri a disposizione di tutti i Municipi, come anche degli organi cantonali, che richiedessero ulteriori informazioni a riguardo di questa guida.

---

<sup>61</sup> Sir Robert PEEL, Primo Ministro del Regno Unito (1788-1850)