Sicurezza

Creare valore attraverso la Polizia locale: l'esperienza del Comune di Pescara

di Andrea Ziruolo - Professore ordinario di Economia Aziendale presso l'Università Gabriele d'Annunzio di Chieti-Pescara e Presidente Comitato scientifico di ANCREL; Fabrizia Fontana Professore Associato di Organizzazione Aziendale presso l'Università Gabriele d'Annunzio e Danilo Palestini - Comandante f.f. della Polizia Municipale di Pescara

Nella nuova accezione di modello di Stato efficiente, viene richiesto alle diverse Amministrazioni Pubbliche di aumentare la produttività delle risorse impiegate, in primis del personale, ricercando la realizzazione costante dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità. In altri termini, s'intende compiere un'energica razionalizzazione delle spese nel settore pubblico, grazie anche ad un sistema di attento controllo. Il nuovo paradigma del managament by objectives (MBO) prevede un decentramento di responsabilità accompagnato da sistemi di gestione orientati ai risultati: si progettano nuovi modelli organizzativi nell'ottica del ridimensionamento e dell'adozione di logiche di downsizing, prevedendo misurazioni delle performance, sistemi di valutazione ed il controllo dei risultati, affidamento di attività all'esterno, ad imprese private, ad organizzazioni non profit e, in alcuni casi, ad altre Amministrazioni ed Aziende pubbliche. I sistemi tradizionali vengono sostituiti da nuovi modelli di tipo dipartimentale e a matrice, volti a consolidare nel settore pubblico logiche di lean management, basate sull'apprendimento e sul cambiamento organizzativo. Si va introducendo, anche nel settore pubblico il modello della qualità, già ampiamente noto nel settore privato, volto a compiere un miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti ai clienti/utenti/cittadini. Il settore pubblico si mostra, in quest'accezione "moderna", sempre più interessato alla creazione di capitale sociale, inteso come insieme di *asset* immateriali, quali la fiducia, le consuetudini, le reti associative, la reciprocità, l'impegno civico ed il benessere collettivo.
In questa nuova era, numerose sono le dimostrazioni pratiche di impegno da parte di Amministrazioni Pubbliche, come il caso della città di Pescara, che ha voluto un "cambiamento" nel ruolo della Polizia Municipale per la Sicurezza Urbana. Il 30 settembre 2017 nasce GIONA (Gruppo Intervento Operativo del Nucleo Antidegrado): 11 Agenti Scelti, sotto la responsabilità diretta del Responsabile del Servizio. Inizia una nuova stagione per la Polizia Municipale di Pescara: la formazione del personale nel nuovo territorio dell'investigazione avviene anche grazie ai rapporti con i nuclei operativi di Polizia di Stato e C.C. e lasciato alla buona volontà e spirito d'iniziativa degli attori principali del progetto. GIONA incarna concretamente il concetto di Polizia in relazione alla necessaria permeabilità di un sistema che deve avere delle competenze trasversali che realizzino la Sicurezza Urbana, ovvero la propria mission.

Introduzione

La definizione del concetto di valore è tutt'altro che semplice, per via della facile associabilità sia con il concetto di valore economico, sia con quello di valore sociale. Ragionando sull'azienda privata, la creazione di valore potrebbe risultare più semplice, poiché esso attiene alla capacità di creare valore per i propri azionisti, per i singoli lavoratori e per i clienti. Nella Pubblica Amministrazione, invece, è necessario tener conto degli interessi di una categoria ben più

ampia: dai cittadini ai portatori d'interesse con cui l'intera organizzazione si trova quotidianamente ad interagire.
Dunque, si tratta di ambiti molto differenti tra loro, in cui sono presenti sistemi di gestione molto diversi e le dinamiche, nel settore pubblico, sono ben più complesse in vista di tale ampiezza di prospettive ed i dirigenti ivi impiegati, devono tenerne conto nei processi decisionali.
In ambito accademico, la definizione di valore pubblico era stata colta nella sua essenza operativa: ogni attore coinvolto dovrebbe conferire agli oggetti il significato culturale e ideale che più ritiene opportuno (1). Inoltre, il valore pubblico non va misurato sulla base della natura dell'azione pubblica, ma in base al saper essere efficace ed efficiente nel condurre le azioni pubbliche.
In un sistema sociale caratterizzato da una crescente complessità organizzativa, le Amministrazioni pubbliche sono costantemente focalizzate su sistemi di gestione volti ad evitare sprechi e concentrare le proprie iniziative su attività che generino valore per la propria comunità (2).
Le imprese in generale vengono create e mantenute in vita al fine di raggiungere degli obiettivi. Quello generale che un'impresa si pone, spesso chiamato anche missione, ne riassume le convinzioni e i valori condivisi al suo interno o, per meglio dire, la sua stessa ragion d'essere. Tale obiettivo generale ha un notevole impatto su tutta l'organizzazione aziendale, in quanto, sebbene le diverse parti che costituiscono l'impresa possano manifestare finalità diverse, tutte tendono a orientarsi verso il conseguimento del fine ultimo che si è prefissata (3).
Tra quelle istituzionali, l'Ente locale deve assolvere la funzione di polizia locale volta, rispetto anche alle altre funzioni attribuite, a garantire l'obiettivo della sicurezza urbana. A tal riguardo, il D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 come modificato dalla Legge di conversione 18 aprile 2017, n. 48, riformula una definizione di sicurezza urbana quale "bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli Enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni" (art. 4, D.L. n. 14/2017) ... "E, ribadite le competenze esclusive dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, promuove la sicurezza integrata con la collaborazione tra le forze di polizia e la polizia locale" (art. 2, D.L. n. 14/2017). Resta al sindaco, quale rappresentante della comunità locale, la facoltà di emanare ordinanze "in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche." (art. 8, comma 1, lett. a, D.L. n. 14/2017 che modifica l'art. 50, D.Lgs. n. 267/2000).
Di seguito, dopo un breve richiamo all'inquadramento delle situazioni di inciviltà e degrado su cui le Amministrazioni locali devono intervenire, proseguiremo introducendo il significato di "capitale sociale" per poi analizzare il contesto ambientale del Comune di Pescara, oggetto del nostro lavoro, e il progetto GIONA pensato dal Comune di Milano, e finalizzato alla creazione di valore.
In letteratura, si era già introdotta la transizione da valore pubblico a capitale sociale, evoluzione registrata in particolare da alcune regioni italiane con differenti gradi di sviluppo sociale ed economico, ove si è dato assoluto rilievo alle relazioni tra capitale sociale, territorio di riferimento e settore pubblico. Gli effetti risultanti in capo alla Pubblica Amministrazione, sono stati che elevati livelli di capitale sociale influiscono sui livelli di *performance* del settore pubblico, non soltanto, ma si produce un abbassamento dei costi di attuazione delle politiche pubbliche, si favorisce la cooperazione tra Amministrazioni pubbliche ed imprese private, così come del *non-profit*, si semplifica il dialogo tra decisori politici e Amministrazioni varie. La creazione di capitale sociale, in altri termini, può essere determinante in un'elevazione del livello di qualità della *governance* pubblica (4).

(1) M. Moore, *The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to "strategic performance measurement and management in non profit organizations"* by Robert Kaplan, *Working Paper*, n. 18, Hauser Center for Non Profit Organizations - Harvard University, 2003.

(2) E. Deidda Gagliardo, *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, RIREA, 2015.

(3) M. La Rocca, *Il valore dell'assetto proprietario: Stato dell'arte ed evidenze in Italia*, Egea, 2012.

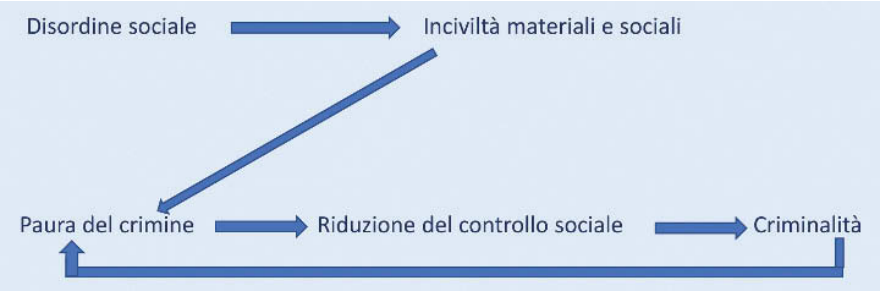
(4) R.D. Putnam, *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*, Princeton University press, 1993.

Inciviltà e degrado

L'inciviltà (*incivility*) e il degrado risultano essere attori comprimari del nuovo particolare scenario sociale all'interno dei contenitori urbani.
In entrambe le definizioni proposte vengono inclusi elementi tipici del fenomeno chiamato *incivility* e ipotizzato già dagli anni '70. Tale teoria sostituisce l'equazione crimine uguale insicurezza con una più complessa che prende in considerazione il disordine sociale quale variabile che influisce e genera paura di vittimizzazione. Non solo un atto criminale concreto può generare paura ma anche un ambiente degradato che fa temere un possibile comportamento criminoso.
I segni d'inciviltà derivano da atti o comportamenti che non sempre rappresentano una infrazione di qualche legge scritta e spesso non sono sanzionabili dal punto di vista penale. Se collocassimo i comportamenti lungo un *continuum* basato sulla gravità della violazione delle norme (codificate o non scritte), le inciviltà si troverebbero nella parte bassa, mentre nelle posizioni in alto si collocherebbero i reati più gravi come lo stupro e l'omicidio (*ibidem*). Sebbene quindi i segni di inciviltà possano essere considerati dei *soft crimes*, la loro proliferazione nel quartiere può contribuire in diversi modi ad alimentare il senso di insicurezza e la paura del crimine (5).
Il riscontro scientifico di tale concezione è rappresentato dalla c.d. teoria dei "vetri rotti" (*broken window theory*), di James Wilson e George Kelling (6). Essa ipotizza che l'acutizzarsi della percezione d'insicurezza e del senso di abbandono da parte delle Stato nella metafora delle "finestre rotte". Con l'espressione "vetri rotti" i due autori intendono riferirsi al fenomeno secondo cui se una finestra rotta non viene sostituita tempestivamente o riparata in breve tempo anche tutte le altre finestre dell'edificio andranno incontro alla stessa sorte. Si crea una "spirale verso il basso", nella quale nessun membro della comunità è disposto (per paura, insicurezza, rassegnazione) o è attrezzato (ad esempio perché isolato) a difendere i beni collettivi e altrui dai furti o dagli atti di vandalismo.
L'ipotesi di Wilson e Kelling sostiene che l'insicurezza dipenda direttamente solo dalla diffusione di inciviltà, mentre la criminalità è il prodotto dell'insicurezza e dello scarso controllo sociale. In questo modello la disorganizzazione sociale contribuisce alla creazione del degrado materiale e sociale, ma essa non incide sull'aumento della criminalità, come invece sostiene Hunter (7). La diffusione delle inciviltà contribuisce a generare un senso d'insicurezza nella comunità; la paura del crimine, a sua volta, fa diminuire il controllo sociale informale esercitato dai cittadini sul territorio e ciò favorisce la moltiplicazione di comportamenti devianti e dei reati. Con l'erosione del controllo sociale gli individui malintenzionati (visti come esterni alla comunità) sono attratti dall'indebolimento del sistema di sorveglianza e dalla scarsa coesione sociale dei residenti di un quartiere. Questo stato di cose può creare delle opportunità ai ladri per entrare negli appartamenti quando i proprietari sono assenti, in quanto ci sono minori probabilità che i vicini di casa siano attenti a controllare la proprietà altrui (8).
Secondo questa teoria, dunque, ogni finestra rotta deve essere prontamente riparata, sia che la "finestra" rappresenti una inciviltà materiale, sia che rappresenti una inciviltà comportamentale, se non si vuole che dalla "finestra rotta" si passi all'attività delittuosa.

(5) R.B. Taylor, J. Covington, "Neighborhood changes in ecology and violence", in *Criminology*, Novembre 1988.
(6) J.Q. Wilson, G.L. Kelling, "Broken Windows: The police and neighborhood safety", *The Atlantic*, retrieved, 1982.
(7) A. Hunter, Symbols of Incivility: Social Disorder and Fear of Crime in Urban Neighborhoods. Reactions to Crime Project, U.S. Department of Justice, National Criminal Justice Reference Service, 1978.
(8) M. Triventi, "Segni di inciviltà sul territorio e paura del crimine. Un'analisi dei dati dell'Indagine sulla sicurezza dei cittadini", in *Quaderni di sociologia*, 2008, pag. 73..

Tavola 1 - Il modello di Wilson e Kelling



Fonte: Wilson e Kelling (1982)

L'*incivility* si compone di due manifestazioni: una fisica e una sociale. I comportamenti che evidenziano la disorganizzazione sociale sono stati individuati:
- nelle attività di spaccio di sostanze stupefacenti;
- nell'ubriachezza molesta e tutti "i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi";

dall'altro lato, i segnali visivi di deterioramento fisico si possono rinvenire:
- nel danneggiamento del patrimonio pubblico e privato o in cosa ne impedisce la fruibilità e determina lo scadimento della qualità urbana;
- nelle situazioni che creano intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, "l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili", ecc.).

Un segno di *incivility* può essere visto da chiunque vi passi accanto, si pensi ad esempio ad un giardino pubblico abbandonato ed al suo evidente stato di degrado.
Al contrario, un atto criminale, si pensi a uno scippo, viene visto solo dagli interessati ed eventuali testimoni e solo nel momento in cui accade. Pertanto, accettando la teoria che il degrado provochi paura come un vero atto delittuoso, la predetta considerazione porta a una propagazione di insicurezza superiore nel caso di un segno di *incivility* in quanto coinvolge un numero maggiore di persone.
L'ambiente degradato comporta l'abbandono degli spazi pubblici per il timore di restare vittima di un crimine, per questo ci sarà meno interazione tra le persone e di conseguenza minore coesione sociale. Il declino della vitalità urbana porterà anche l'abbassamento del morale comunitario e progressiva erosione del senso di identità e appartenenza territoriale. Meno persone in strada porterà alla scomparsa del controllo informale, quindi l'isolamento e il diradamento delle occasioni di aiuto reciproco. Ne consegue che lo spazio pubblico non curato genera sfiducia anche verso le istituzioni e sull'efficienza della polizia; al cittadino verrà di pensare che se non sono capaci di tutelare i luoghi non possono esserlo neanche per l'incolumità fisica delle persone.
Quello descritto da Wilson e Kelling è dunque un circolo vizioso: da una situazione di degrado sociale si passa ad una comunità impaurita e insicura, che diventa sempre meno coesa e disposta a tutelare i beni pubblici e le proprietà altrui; ciò, a sua volta, contribuisce a peggiorare la qualità della vita e ad aumentare il numero dei reati e degli atti illeciti. Questi autori evidenziano come non siano in sé i segni di inciviltà a creare preoccupazione e insicurezza nella popolazione; infatti è normale che i palazzi si deteriorino o le finestre vengano rotte. Ciò che è più importante è in quanto tempo questi segnali di deterioramento vengono riparati.

Il capitale sociale

Nel modello di mercato o di Stato efficiente, viene richiesto alle diverse Amministrazioni pubbliche di aumentare la produttività delle risorse impiegate, in primo luogo il personale, di ricercare costantemente l'efficienza, l'economicità e l'efficacia, di svolgere un attento controllo sulla spesa e di realizzare una decisa razionalizzazione del settore pubblico. In questo modello, strettamente collegato al paradigma di *New Public Management*, viene fatto esteso ricorso

ad alcune leve di manovra, quali la riprogettazione dei modelli organizzativi in chiave di ridimensionamento e di adozione di logiche di *downsizing*, la stessa misurazione delle *performance*, la valutazione ed il controllo dei risultati, l'affidamento di attività all'esterno, ad imprese private, ad organizzazioni *non profit* e, in alcuni casi, ad altre Amministrazioni ed Aziende pubbliche. A livello di microstruttura interna alle singole Aziende ed Amministrazioni pubbliche, il decentramento di responsabilità si accompagna all'introduzione dei sistemi di gestione orientata ai risultati e di MBO (*management by objectives*).

Grazie a questi interventi, che hanno caratterizzato in Italia principalmente le Amministrazioni regionali e locali, vengono superati i modelli tradizionali di tipo settoriale e funzionale ed introdotti modelli organizzativi di tipo dipartimentale e a matrice, volti a consolidare nel settore pubblico logiche di *lean management*, basate sull'apprendimento e sul cambiamento organizzativo. Infine, il modello della qualità o dello Stato partecipativo è centrato sul miglioramento continuo della qualità dei servizi offerti ai clienti/utenti/cittadini. In questo modello sempre maggiore attenzione viene attribuita alla gestione ed allo sviluppo del personale grazie alla introduzione ed al rafforzamento dei sistemi di comunicazione interna, di sviluppo delle competenze e di motivazione e valorizzazione (9).

L'introduzione della dimensione del capitale sociale può diventare come anticipato più volte, una rilevante prospettiva di ricerca per valutare le *performances* delle Amministrazioni e delle aziende pubbliche del nostro paese. Nel sistema della PA italiana è possibile individuare quattro significativi ambiti di intervento a fine di meglio comprendere la capacità effettiva di creazione di capitale sociale da parte delle Amministrazioni pubbliche; questi ambiti sono rappresentati da:

➢le politiche di intervento delle Amministrazioni regionali, finalizzate allo sviluppo e consolidamento del terziario pubblico regionale;

➢ il riorientamento della pianificazione strategica delle aziende sanitarie locali, attraverso l'introduzione dei piani per la salute;

➢ la creazione da parte delle Amministrazioni locali (Comuni e Province) di gruppi pubblici locali, attraverso il crescente ricorso a formule gestionali ed istituzionali;

➢ l'impatto del sistema delle Amministrazioni pubbliche, che rappresenta un importante datore di lavoro, sulla creazione e lo sviluppo del capitale umano, strettamente relazionato con il capitale sociale.

In tale ottica, ai fini del presente lavoro occorre premettere che la sicurezza urbana non è e non può essere garantita in modo esclusivo dalla polizia, infatti, nonostante i tutori dell'ordine siano necessari, non possono essere i soli attori della sicurezza. Il principale elemento da considerare promotore della sicurezza urbana è quella intricata e inconscia rete di controlli volontari e norme condivise e reciprocamente rafforzate dai vari portatori di interesse.

Ne consegue che per garantire la sicurezza urbana è ineludibile la capillare presenza di sentinelle sulla strada, in quanto più soggetti vigili sulla strada garantiscono maggiore controllo dell'illegalità diffusa e la relativa percezione da parte della comunità. Infatti, queste presenze rappresentano gli occhi di una comunità in cui ogni individuo ha scelto di assumersi le proprie responsabilità secondo una generale logica di fiducia nell'organizzazione di cui diventa parte.

In quest'ottica, la fiducia deve essere intesa come l'aspettativa di un comportamento atteso, prevedibile e corretto in ottemperanza a regole comunemente condivise dai membri della comunità.

Questo sistema in cui la coscienza civile lega responsabilità e comportamenti attesi in un clima caratterizzato dalla fiducia reciproca promuove la nascita e lo sviluppo del capitale sociale che dà sostanza al sistema dei valori della comunità contribuendo alla sua creazione (10) attraverso i beni che compongono il capitale sociale quali: la fiducia, le consuetudini, le reti associative, la reciprocità, l'impegno civico e l'idea di benessere collettivo.

Laddove questi elementi tendono ad auto-rinforzarsi in un circolo virtuoso, il ruolo della polizia diviene del tutto residuale. Contestualmente, il valore della responsabilità personale dei cittadini, il supporto reciproco e il controllo informale da parte della comunità non sono sufficienti ad assicurare l'equilibrio del sistema costituito dall'aggregato sociale.

Occorre, in altri termini, tener conto degli imprescindibili valori immateriali, appena citati, oramai divenuti altamente caratterizzanti per ogni tipologia di organizzazione, in modo sempre più preponderante, specie nel settore pubblico. Identificare le modalità secondo le quali, si può creare nuovo valore, che confluirebbe nella creazione di capitale sociale, da parte delle Amministrazioni pubbliche. In

(9) M. Meneguzzo, "Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana", in *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, 2005, pag. 705.

(10) E. Deidda Gagliardo, *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, RIREA, 2015.

letteratura si erano delineati quattro diversi ambiti di intervento, tra cui, il ricorso a formule gestionali per le Amministrazioni locali (Comuni e Province) di gruppi pubblici locali (11), auspicando una verifica "sperimentale" tra diverse realtà, al fine di testare le diverse esperienze.
Sebbene residuale il ruolo delle polizie non può essere marginale, anzi deve essere preminente e fondante in quanto se il disordine pubblico fosse lasciato a sé stesso evolverebbe favorendo uno stato di criminalità.
La polizia locale è parte integrante della comunità civiche laddove, sul fronte della sicurezza, con la sua capillarità, rappresenta l'attore principale, intervenendo e prevenendo le eventuali eccezioni alle condotte virtuose, come nelle comunità meno civiche dove ha il compito di contrastare il crimine e, al contempo, favorire il civismo.
La polizia locale diventa così il contatto e il legante tra il cittadino e l'Amministrazione comunale e, per il suo ruolo formale e istituzionale di tutore dell'ordine, costituisce il presupposto per la creazione di valore pubblico per la comunità.
La particolare struttura organizzativa e di competenze della polizia locale le permette di intervenire sul territorio per risolvere le problematiche che di volta in volta si prospettano e che vanno dalla piccola criminalità, alle violazioni del Codice della strada, al farsi promotrice della risoluzione di problematiche sociali attraverso l'interazione con agli altri settori dell'organizzazione territoriale.
In concreto, la presenza sul territorio comunale della polizia locale favorisce l'ambiente propizio per le relazioni sociali e fiducia.
Anche in tema di disagio sociale, culturale ed economico, la presenza fisica sul territorio della polizia locale permette la conoscenza di situazioni problematiche che opportunamente e tempestivamente segnalate possono trovare una soluzione positiva. Si pensi ai senza casa, alle situazioni di povertà, alle persone sole con bisogno di assistenza medica, ecc.
Oltre ai temi del disagio sociale, la polizia locale consente di verificare lo stato della manutenzione del patrimonio pubblico. Giardini incolti, buche stradali, paline della segnaletica stradale incoerenti o vandalizzate, marciapiedi dissestati e tutte le forme di degrado del patrimonio pubblico denunciano l'abbandono da parte dell'Amministrazione pubblica riflettendosi negativamente sulla percezione che i cittadini si sentono anch'essi lascati senza tutele.
La Polizia Locale rappresenta anche il fondamentale interprete della sicurezza urbana in tema di repressione e prevenzione delle violazioni. Infatti, oltre a sanzionare eventuali infrazioni alle leggi, attua anche una prevenzione situazionale che scoraggia l'atto delinquenziale attraverso la sola presenza giornaliera sulle strade creando luoghi poco fertili alla delinquenza e contribuendo alla formazione di una cultura della legalità, sia con le attività sopra elencate, sia con azioni mirate quali le lezioni di legalità all'interno delle scuole.

Il caso Pescara

Le considerazioni appena esposte hanno spinto i diversi attori dell'Amministrazione comunale della città di Pescara a ripensare il ruolo della Polizia Municipale in tema di Sicurezza Urbana. Si pensi ad esempio al nuovo ruolo disegnato per le Polizie Locali dalla Legge 18 aprile 2017, n. 48 che realizza una linea di frontiera tra il passato e il futuro del concetto di sicurezza nel sistema urbano.
La particolare sinergia tra l'inciviltà, disagio sociale, difficoltà di "integrazione, malavita, nel miraggio di un benessere ottenuto attraverso le scorciatoie dell'illegalità", richiedeva uno sforzo corale di tutte le risorse partecipanti al consesso delle Forze dell'Ordine, di derivazione statale così come quelle dell'Ente territoriale. Tra le tante derive del degrado e del disagio sociale, ad esempio, l'emergenza abitativa rappresenta la più grande delle incompiute di un sistema assistenziale che deve cercare di dare una risposta alle istanze di civiltà delle classi disagiate.
Negli ultimi anni, le occupazioni abusive degli immobili popolari hanno costituito uno dei temi cardini della lotta all'inciviltà ed al degrado assistendo ad un proliferare di produzioni normative in termini di emergenza che hanno cercato di inasprire e rendere efficaci le misure a supporto delle Amministrazioni territoriali per arginare o quanto meno contenere il fenomeno delle occupazioni abusive di immobili popolari.
All'interesse dello Stato al corretto svolgimento dell'azione amministrativa nelle più ampia logica di tutela dei suoi consociati ed in particolare, dei meno abbienti, nella gestione delle politiche sociali ed assistenziali si è visto contrapposto l'interesse di questi ultimi a vedere riconosciute le proprie tutele e quindi i propri diritti nell'accesso i servizi messi a disposizione dallo stato. Il corretto svolgimento delle gare e procedure amministrative per la salvaguardia della giustizia sociale come

(11) M. Meneguzzo, "Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana", in *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, 2005, pag. 705.

necessario avamposto della sicurezza e dell'ordine pubblico finanche l'interesse degli Enti territoriali al corretto svolgimento delle pratiche di buona amministrazione per la corretta gestione degli assetti territoriali e delle infrastrutture ad essi sottesi ha propeso verso l'introduzione di *best practices* all'interno del territorio comunale.
In questo contesto, da anni, si assiste ad una situazione di estremo degrado sociale, procedurale ed amministrativo dettato dall'incapacità degli attori principali di tenere il passo dell'evoluzione degli scenari demografici e sociali quali:
- le crescenti istanze di una popolazione "non abbiente" sempre più crescente;
- il fenomeno dell'immigrazione che ha prodotto degli esodi incontrollati con l'inevitabile conseguenza del collasso dei presidi di assistenza preesistenti;
- la farraginosità di un sistema amministrativo che nel tentativo di arginare le patologie al suo interno ha prodotto pratiche e procedure amministrative di controllo che hanno finito per ingessare il sistema stesso.
Tra i fenomeni sociali più preoccupanti, l'Amministrazione comunale ha ritenuto opportuno attenzionare quello delle abitazioni (e strutture) occupate abusivamente il quale, oltre a generare tensioni tra i senzatetto, è business sia per le organizzazioni criminali, sia per soggetti dediti a condotte criminali slegate da una rete associativa come risulta da evidenze investigative. Dietro i soggetti "abusivi", le famiglie disagiate, i migranti o vagabondi che scelgono di occupare abitazioni vuote, spesso si nasconde la mano di abili "procacciatori d'affari" che ignorando le esigenze dei cittadini ai quali spetterebbero di diritto tali dimore, gestiscono illegalmente il business immobiliare.
Al fine di dare risposte in grado di tutelare i diritti della collettività, l'Amministrazione comunale ha irrobustito il presidio di legalità rappresentato dall'unità specifica della propria Polizia Municipale, individuando come obiettivo, tra i principali, il contrasto ai comportamenti sopra descritti.
In linea con quanto premesso, il ruolo della Polizia Municipale di Pescara è stato completamente ripensato secondo una logica di proattività ed autonomia. Maggiore dinamismo investigativo, autonomia rispetto alla dipendenza funzionale degli uffici degli enti collegati, snellimento delle dinamiche operative, autonomia organizzativa nell'ambito dell'organizzazione di appartenenza.
Sono, questi, solo alcuni dei punti che hanno suggerito una profonda riflessione, a livello territoriale, per la predisposizione di strategie di controllo e monitoraggio di queste enclave del degrado che sono diventate le case popolari. Bisognava realizzare una rete di contenimento del fenomeno delle occupazioni delle case abusive e di intervenire sulla prevenzione e repressione delle condotte descritte.

Il progetto GIONA (Gruppo Intervento Operativo del Nucleo Antidegrado)

Queste premesse promuovono la creazione di un progetto che corrisponda efficacemente ai dettami operativi per la tutela della cosiddetta Sicurezza integrata. Nasce l'idea di una squadra operativa caratterizzata dalla funzionalità per obiettivi specifici. In quest'ottica viene concepita come un nucleo operativo/investigativo funzionalmente dipendente da un unico responsabile di riferimento che traduca operativamente le direttive dell'Amministrazione.
Ulteriore elemento che deve connotare la squadra è la spiccata vocazione all'attività di repressione dei reati connessi con il degrado urbano e l'interazione funzionale/operativa con gli organi investigativi delle Forze dell'Ordine.
Il progetto così caratterizzato vede la luce il 30 settembre 2017, con l'istituzione formale, del GIONA (Gruppo Intervento Operativo del Nucleo Antidegrado): 11 Agenti Scelti, sotto la responsabilità diretta del Responsabile del Servizio.
Il Nucleo GIONA, in data 25 ottobre 2018, ha ricevuto il Premio Nazionale ANCI - Sicurezza Urbana 2018, per la capacità di concretezza, presidio e presenza innovativa sul territorio, in prossimità ai cittadini consegnato durante la XXXV Assemblea Annuale ANCI, presso il complesso fieristico di Rimini.
Le principali competenze operative del Nucleo vengono individuate, all'interno della macroarea del Degrado, nelle seguenti declinazioni:
- Attività di contrasto e repressione dello spaccio e consumo di sostanze stupefacenti;
- Abusivismo occupazionale del demanio pubblico (Alloggi ERP);
- Degrado urbano;
- Reati contro la proprietà pubblica e privata;
- Parcheggiatori abusivi;
- Accattonaggio molesto;
- Attività antibivacco;
- Controllo dei parchi;
- Monitoraggio e controllo dei comportamenti pericolosi nei confronti dei minori (Scuole);
- Antiprostituzione;
- Attività antiabusivismo commerciale;

- Servizio Antiscippo su mezzi di Linea ed aree pubbliche;
- Ricerca di persone scomparse.

Inizia, quindi, alla data del 30 settembre 2017 una nuova stagione per la Polizia Municipale di Pescara. Laddove la formazione del personale nel nuovo territorio dell'investigazione viene favorita grazie ai rapporti con i nuclei operativi di Polizia di Stato e C.C., il tutto viene lasciato alla buona volontà ed allo spirito d'iniziativa degli attori principali del progetto. Alla base dell'attività del gruppo troviamo: Il *Know how* personale, l'insieme delle esperienze sedimentate. Con l'inizio dei lavori, si è rilevata altresì la necessità di intervenire anche sul clima organizzativo per ottimizzare la gestione delle risorse umane: unire persone e *performance* secondo una logica di partecipazione e *smart working* facendo di fatto emergere quanto evidenziato dalla letteratura ovvero che il livello di *performance* individuale risulta direttamente proporzionale ad alcuni elementi chiave quali: competenze, motivazione e opportunità di partecipare.

Pertanto, i primi sforzi del neonato progetto si sono rivolti alla creazione di adeguate e coerenti abilità e conoscenze negli appartenenti al GIONA al fine di interagire per il raggiungimento di un obiettivo comune creando un insieme di relazioni tra i membri del gruppo. Varie forme di divisione del lavoro, di unità funzionali, di regole e procedure e relativi meccanismi di coordinamento e controllo diventano le *key rules* per il conseguimento della *Mission* Istituzionale:

→ creare una vera e propria struttura organizzativa all'interno di una organizzazione già strutturata;

→ ripensare ruoli e procedure;

→ teorizzare e realizzare uno scambio di risorse, prestazioni e rapporti interni ed esterni che potessero configurare una rete in un'ottica sperimentale per la successiva trasformazione a sistema.

Nel solco di questa nuova *vision* della Polizia Municipale venivano effettuati dal Nucleo una serie di servizi specifici volti al miglioramento delle condizioni economico-sociali e alla riqualificazione del decoro urbano. Si pensi agli interventi di sgombero e ripristino del decoro urbano effettuati su tutto il territorio comunale, all'attività di prevenzione di eventi riconducibili alla microcriminalità, nonché alla prevenzione e al controllo dello spaccio di sostanze stupefacenti.

Laddove apparentemente possono essere riconducibili ad attività tipiche di un organo di Polizia, sia sotto il profilo tematico sia sotto il profilo prettamente operativo, si è trattato di una vera e propria rivoluzione nell'ambito della *performance* qualitativa della Polizia Municipale nella città di Pescara con la consapevolezza delle gravi carenze che tuttora permangono sulle investigazioni.

Ravvisati i punti di debolezza, l'attività del gruppo ha comunque garantito la presenza costante sul territorio e la rete di rapporti ed informazioni raccolti a ragione della capillarità della presenza sono divenuti i punti di forza per surrogare le carenze di una dotazione tecnica e tecnologica completamente assente. Di notevole impatto sono risultate le cosiddette variabili ambientali quali il positivo clima organizzativo, la fiducia reciproca degli appartenenti del gruppo, la forte motivazione al risultato, la condivisione delle strategie e degli obiettivi trasformando, di fatto, un normale nucleo operativo di Polizia in un Nucleo operativo di eccellenza. Nella tavola che segue alcuni fra i risultati conseguiti dall'attività svolta.

Attività di contrasto in materia di sostanze stupefacenti	**58** Soggetti identificati **15** Sequestri di sostanze stupefacenti (Hashish, Marjiuana, Cocaina ed Eroina) di cui: ● **14** Sequestri Amm. *ex* art. 75, D.P.R. n. 309/1990 ● **1** Sequestro Penale **1** CNR *ex* art. 73, D.P.R. n. 309/1990
Controlli commerciali su arenile ed area di pregio	**483** Soggetti identificati in totale, di cui ● **142** Accattonaggio e Bivacco ● **46** Extracomunitari ● **38** Prostituzione ● **58** Tossicodipendenti ● **41** Parcheggiatori abusivi ● **36** Venditori itineranti ● **122** Altri soggetti identificati
Verbali di Accertamento illeciti previsti da c.d. Decreto Minniti (Daspo Urbano) (art. 9, commi 1 e 2 e art. 10, D.L. n. 14/2017 - Legge di conv. n. 48/2017 - Decreto Minniti).	**41** Verbali totali di cui: ● **13** Via Ostuni ● **10** Terminal ed Area di risulta ● **5** Zona Porta Nuova ● **3** Piazza I° Maggio ● **3** Zona Ospedale ● **2** Parcheggio Bingo ● **5** Zona Centro

Controlli e sanzioni per violazione al Regolamento di Polizia Urbana (bivacco, accattonaggio molesto, degrado urbano ed atti contrari al pubblico decoro)	Sanzioni Elevate a carico dei soggetti identificati: ● **121** Accattonaggio (art. 27, lett. I) ● **69** Bivacco (art. 27, lett. L) ● **24** Atti c/Decoro (art. 27, lett. O): ● **2** Giocolieri e Fontane (art. 27, lett. K+F) ● **245** Controlli presso Area di Risulta, Terminal Bus ed area di pregio ● **42** Controlli Notturni ● **102** Soggetti identificati ● **137** Sanzioni elevate per bivacco, accattonaggio, parcheggiatori abusivi ● **2** Sequestri merce a marchio contraffatto ● **5** Sequestro sostanze stupefacenti ● **25** Interventi attiva per bonifica aree
Altre segnalazioni e sanzioni per reati vari	● **2** Arresti Eseguiti (Lesioni, Resistenza, Furto) ● **4** Interventi eseguiti per furto in flagranza di reato, con recupero materiali e restituzione ai proprietari ● **39** Comunicazioni di notizia di reato ● **43** Esposti ●**50** Sanzioni Ordinanza Sindacale 535/2014 (Vendita itinerante Area di pregio): ●**170** Sanzioni elevate O.S. 116 e 246 del 2017 (Antiprostituzione) ● **54** Veicoli sottoposti a controllo ai sensi del C.d.S. ● **32** Sanzioni elevate per mancato rispetto al Codice della Strada: ● **8** Veicoli sequestrati per inosservanza al C.d.S ● **5** Veicoli rinvenuti oggetto di furto

Conclusioni

Definite il *framework* teorico e descritto nel dettaglio l'operato svolto dal Nucleo operativo, si evince come il nucleo GIONA della Polizia Municipale di Pescara incarni concretamente il concetto di polizia in relazione alla necessaria permeabilità dei piani di competenza di un sistema che deve avere delle competenze trasversali che finalmente realizzino, appieno, nella materia della "Sicurezza Urbana" in piena sintonia con i contenuti di cui alla riforma del titolo V della Costituzione. Non è possibile pensare ad una netta definizione delle competenze riguardo ai soggetti che partecipano del dispositivo per la sicurezza integrata, fatte salve le considerazioni in tema di adeguatezza delle risorse tecniche e tecnologiche a disposizione. La Polizia Municipale, come sopra ricordato, per sua vocazione naturale, possiede un elevato coefficiente di penetrazione del territorio in termini di controllo e variabili quali l'eterogeneità delle sue funzioni e la multidisciplinarietà dei sui compiti, rendono questo corpo di Polizia eclettico e pervasivo di ogni sfera di interesse e di ogni attività del contesto urbano.

Interessi legittimi e diritti soggettivi si intrecciano continuamente nella sfera di attività della Polizia Municipale ed ogni aspetto del vivere civile prevede, quasi in un naturale intercalare, l'apporto dell'operatività di questi professionisti della Sicurezza.

Non è possibile scindere in alcun modo il naturale connubio tra sicurezza urbana e polizia urbana o nella sua declinazione più moderna "Polizia Locale".

Tanto premesso, in un'ottica di campanile, l'augurio che rivolgiamo al corpo della Polizia Locale è quello di vedersi riconosciute, al più presto, le proprie innegabili peculiarità in rapporto agli irrinunciabili diritti ad esse sottese. L'ibridazione che resiste in capo alla veste giuridico-normativa di questo "brutto anatroccolo" del consesso della Sicurezza risulta stridente con le eccellenze operative di una realtà che non può essere disconosciuta oltre.