

Città Interculturali MANUALE SULLA POLIZIA DI PROSSIMITÀ



David Martín Abanades



Città Interculturali

MANUALE SULLA POLIZIA

DI PROSSIMITÀ

David Martín Abanades

Le opinioni espresse in questo lavoro sono unicamente responsabilità degli autori e non riflettono necessariamente la politica ufficiale del Consiglio d'Europa.

Tutte le richieste di riproduzione o traduzione dell'intero documento o di parte di esso devono essere rivolte alla Direzione della Comunicazione (F-67075 Strasburgo Cedex o publishing@coe.int). Qualsiasi altra corrispondenza relativa a questa pubblicazione deve essere inviata al Dipartimento anti-discriminazione.

Copertina e fotografie:
Angelo Palmieri; Ivana d'Alessandro;
Città di Montreal; Città di Ravenna; Cabildo di Tenerife; Servizio di Polizia locale di Fuenlabrada; Visita di studio ICC a Fuenlabrada; Binaam, Montreal;
Città di Getxo; Città di Patraso; Nika Petković; Gianpaolo Gentilucci; Sandro Weltin; Helmer Ahmedi; Città di Limassol; Città di Ginevra.

Copertina e layout:
Document and Publications Production
Department (SPDP), Consiglio d'Europa

© Consiglio d'Europa, Maggio 2020
Stampato presso il Consiglio d'Europa

Indice

INTRODUZIONE	5
Città interculturali	5
Obiettivo del manuale	6
1. I PRINCIPI DEI DIRITTI UMANI	7
1.1. Risposte a nuove situazioni	7
1.2. Relativismo	8
1.3. Ostilità e dicerie	8
2. DEFINIZIONI	9
2.1. Modelli di polizia	9
2.2. Polizia di prossimità: fare la cosa giusta	12
3. LE QUATTRO DIMENSIONI DELLA POLIZIA DI PROSSIMITÀ	13
3.1. Dimensione filosofica	13
3.2. Dimensione Strategica	15
3.3. Dimensione tattica	16
3.4. Dimensione organizzativa	18
4. DIVERSITÀ	21
4.1. Migrazione	21
4.2. Gestire la diversità	21
5. COME IDEARE UN MODELLO DI POLIZIA PER LE CITTÀ INTERCULTURALI	23
5.1. Analisi preliminare	23
5.2. Elementi organizzativi	29
5.3. La polizia come centro del conflitto	31
5.4. Formazione e specializzazione	33
6. VALUTAZIONE	35
6.1. Indicatori di impatto	35
6.2. Aspetti quantificabili	36
6.3. Pubblicazione di statistiche	36
6.4. Revisione e introduzione di miglioramenti	36
7. PARTECIPAZIONE DEI CITTADINI ALLA SICUREZZA PUBBLICA E COORDINAMENTO DELLA POLIZIA CON ALTRI SERVIZI PUBBLICI	37
7.1. Forme di partecipazione dei cittadini	37
7.2. Coordinamento dei servizi pubblici	37
7.3. ONG, altre organizzazioni e reti associative	39
8. IL CORRETTO APPROCCIO CON LE VITTIME DI INTOLLERANZA E DISCRIMINAZIONE	40
8.1. Assistenza alle vittime nelle strutture di polizia	40
8.2. Evitare la vittimizzazione secondaria	41
8.3. Accogliere le vittime: un ufficio per l'accoglienza	41
8.4. Monitoraggio delle vittime	42
BIBLIOGRAFIA	43



Introduzione

La struttura sociale dell'Europa è diventata sempre più varia: i suoi cittadini hanno identità plurali, origini etniche diverse e varie religioni, credi, identità di genere, orientamenti sessuali, età, disabilità e situazioni economiche.

Attualmente, il 3% della popolazione mondiale è migrata dal proprio paese di origine, 214 milioni di persone sono migranti ed il 54% di tutte le persone nel mondo vive in zone urbane.

I dati pubblicati da Eurostat nel gennaio 2016 indicano che 21,6 milioni di persone provenienti da paesi che non sono membri dell'Unione europea (UE) vivono nell'UE. Nell'insieme 36,9 milioni di persone nate al di fuori dell'UE vivono nell'UE. Inoltre, 16,9 milioni di persone nate in un paese dell'UE ora vivono in un altro¹.

Questa eterogeneità può rendere la società molto più comprensiva, solidale, ricca e moderna, ma al contempo – e specialmente quando manca la conoscenza dell'“altro” – la diversità può generare paura, sospetti e conflitti culturali.

Città interculturali

Il programma delle Città Interculturali (ICC) promuove l'interculturalismo quale modello di politica per gestire la diversità come un punto di forza più che una minaccia. La città interculturale viene definita come un luogo con una popolazione diversificata, che comprende persone

di varie nazionalità, origini, lingue, religioni/credi ed identità, in cui i cittadini ed i loro politici considerano la diversità come una risorsa, promuovono l'apertura ed accettano che tutte le culture si trasformano nel momento in cui si incontrano nello spazio pubblico.

I funzionari di una città interculturale sostengono pubblicamente il rispetto per la diversità e per un'identità pluralistica della città. L'autorità cittadina combatte attivamente i pregiudizi e le discriminazioni e garantisce pari opportunità per tutti adattando le proprie strutture di *governance*, le istituzioni ed i servizi ai bisogni di una popolazione varia, senza ledere i principi dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto. In partnership con i professionisti del commercio, della società civile e dei servizi pubblici, la città interculturale sviluppa una serie di politiche e azioni volte ad incoraggiare una più ampia mescolanza e una maggiore interazione tra gruppi diversi. L'alto livello di fiducia e coesione sociale generato da questo approccio aiuta a prevenire conflitti e violenza, aumenta l'efficacia delle politiche e rende la città attraente per le persone e per gli investitori in egual misura².

Le politiche di integrazione interculturale sono basate sui diritti individuali considerati nell'ottica di un approccio nei confronti della società nel suo insieme e includono azioni per promuovere la reciprocità culturale, il mix e l'interazione, e per evitare efficacemente le discriminazioni. Gli elementi operativi chiave dell'integrazione interculturale sono: condivisione di potere (includere persone con origini culturali diverse in vari ruoli nelle istituzioni e nelle strutture governative); promuovere il

1. Eurostat: statistiche spiegate (dati sulla popolazione UE, gennaio 2016), disponibile su http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Main_statistical_findings, consultato il 15 febbraio 2019.

2. Intercultural Cities: medium-term strategy, 2016-19, disponibile su <https://rm.coe.int/16806a5e96>, consultato il 15 febbraio 2019.

mix culturale e l'interazione nelle istituzioni pubbliche e nello spazio pubblico; e rendere le istituzioni culturalmente competenti e ricettive all'innovazione tramite diversi input, nonché resilienti al conflitto culturale, ai pregiudizi e alle discriminazioni.

La Dichiarazione di Lisbona, adottata nel 2017 dal Network di Città Interculturali³, ribadisce l'impegno delle autorità locali di progettare ed attuare politiche di integrazione inclusive e coerenti seguendo il modello descritto sopra.

Nel gennaio 2018, il Gruppo sulla Politica Migratoria ha pubblicato un nuovo studio per determinare se l'approccio di integrazione culturale sostenuto dal Consiglio d'Europa con il suo programma ICC comporti un miglioramento della qualità di vita in città eterogenee. I risultati hanno confermato un forte nesso statistico tra le politiche interculturali realizzate in realtà locali ed il benessere ivi raggiunto. Le città con politiche interculturali più forti, basate sul modello del Consiglio d'Europa, hanno una maggiore probabilità che i cittadini ritengano gli stranieri un fattore positivo per la loro città e giudichino i servizi locali affidabili ed efficienti.

Nell'ambito della città, i servizi di polizia sono in prima linea nella risoluzione di conflitti e nella mediazione in una società eterogenea. Quando la polizia si trova a gestire interventi in società multiculturali deve tener conto della diversità della popolazione, dei diversi valori e del background che genera identità culturale.

Obiettivo del manuale

Questo manuale intende rispondere all'interrogativo di come le autorità preposte alla gestione della sicurezza di una città interculturale (siano esse Capo/capa della Polizia, direttore/direttrice od una personalità politica) debbano ideare il proprio modello di gestione della sicurezza urbana, oltre ad occuparsi di furti, incidenti ed altre tipiche attività quotidiane di polizia.

Si tratta di promuovere una transizione da un modello di polizia basato sulla mera sorveglianza e sulla repressione ad un modello che ponga il cittadino al centro della sua azione, collegando i concetti di difesa, sicurezza e assistenza; è destinato ai servizi di polizia che intendono innovare e migliorare la qualità di vita di tutti i cittadini.

Questo manuale è stato scritto partendo dall'ottica che il modello di polizia di prossimità sia il più idoneo a gestire – in modo efficace – i conflitti che insorgono in società interculturali, evitando che degenerino in veri e propri conflitti sociali. Un servizio di polizia che comprende che alla base del problema vi è, solitamente, una mancanza di conoscenza reciproca, che sia ideato e formato all'ascolto

3. Dichiarazione di Lisbona, 28-29 Novembre 2017, disponibile su <https://rm.coe.int/declaration-of-the-intercultural-cities-milestone-event-urban-policies/1680768795>, consultato il 16 febbraio 2019.

delle parti, all'analisi delle problematiche, all'individuazione di soluzioni e alla valutazione dei risultati con la partecipazione della società, rappresenta un servizio di polizia che meglio risponderà ai conflitti delle attuali società eterogenee.

Il manuale suggerisce di evitare che l'idea di polizia di prossimità possa essere interpretata, in chiave riduttiva, come la mera creazione di un'unità specifica all'interno di un corpo, ma raccomanda invece di considerare questa modalità come una filosofia di lavoro dell'intero servizio di polizia.

I valori definiti dalla Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e altre norme relative ai diritti umani sono i pilastri che sostengono le società democratiche e attribuiscono alla dignità umana una rilevanza che tutti i moderni servizi di polizia dovrebbero tenere presente.

Questo manuale è rivolto principalmente alla polizia che opera a livello locale, compresi gli alti dirigenti della polizia, i direttori della sicurezza pubblica nonché a tutti coloro che operano a livello decisionale. Lo scopo è fornire a questi funzionari pubblici una guida per ideare nuove procedure, protocolli, strutture, e unità specializzate nella loro comunità di polizia, per affrontare efficacemente le sfide che la diversità potrebbe porre al raggiungimento di una coabitazione pacifica, a medio e lungo termine.





1. I principi dei diritti umani

La globalizzazione potrebbe costituire una minaccia a molti dei progressi ottenuti in materia di diritti umani. L'economia globale comporta un deterioramento dell'equilibrio nei rapporti lavorativi a discapito della posizione dei lavoratori. Comporta anche l'aumento delle disuguaglianze sociali, in quanto le economie familiari più colpite non vengono sempre compensate da politiche sociali messe in atto da parte dei governi.

La migrazione può essere una sfida per le città interculturali. L'arrivo di nuovi vicini da paesi con condizioni economiche peggiori può causare tensioni tra residenti autoctoni e nuovi arrivati, in quanto i residenti vedono minacciata la loro stabilità economica. Gli effetti reali della migrazione non si limitano *stricto sensu* ai diritti umani ma trascendono anche i diritti di base per includere i diritti civili e politici andando a costituire una realtà indivisibile.

Un'altra sfida per le città interculturali è rappresentata dalla lotta contro il terrorismo. Sotto questa minaccia, presente dal 2000, il binomio tradizionale tra sicurezza e libertà viene posto in primo piano, andando ad impattare sulle politiche poste a garanzia dei diritti umani.

Non mancano esempi di pratiche di polizia e azioni di governo che hanno portato a violazioni dei diritti umani più elementari. Né si può ignorare che la tendenza negli stati più minacciati sia di limitare, più o meno prudentemente, i diritti civili e politici dei propri cittadini.

1.1. Risposte a nuove situazioni

Alla luce di quanto detto, in questo manuale si deve fornire una risposta alle seguenti domande:

Queste misure, volte ad incrementare la sicurezza, sono proporzionate al fine auspicato, e soprattutto, sono efficaci? Fino a che punto si può accettare che, dopo secoli di lotte per i diritti umani, i servizi di polizia di Stati democratici possano talvolta essere legittimati ad aumentare la pressione su taluni gruppi, su persone provenienti da alcuni Paesi? Con l'adozione di tali misure, la sicurezza delle società aumenta, o aumentano lo sradicamento, la radicalizzazione e la separazione tra gruppi di cittadini della stessa città? Non tutte le azioni sono valide nell'ambito della risposta alla minaccia terroristica. In particolare, è importante ricordare che il diritto internazionale in materia di diritti umani, nell'adottare la proporzionalità come criterio di valutazione di qualsiasi misura di deroga di un diritto, ha fatto assurgere alla categoria di norma obbligatoria *erga omnes*, in ogni momento e in ogni luogo, il riconoscimento giuridico del divieto di tortura e di trattamento inumano o degradante.

La Conferenza mondiale sui diritti umani tenutasi a Vienna nel 1993 ha affermato, nella sua Dichiarazione finale, che i diritti umani sono universali, indivisibili e interdipendenti.

Da una parte, l'indivisibilità dei diritti umani presuppone l'impossibilità di separare, e non per ragioni pedagogiche, le varie categorie di diritti: civili e politici, o economici, sociali e culturali. Tutti sono diritti fondamentali e devono essere garantiti *in toto*, evitando che la preferenza nel garantire alcuni possa essere adottata quale giustificazione a discapito della garanzia degli altri.

Dall'altra, l'interdipendenza dei diritti sottolinea che, in realtà, i diritti umani sono complementari gli uni con gli altri, che nella loro applicazione vi sono continue interazioni e che nel loro esercizio tutti i diritti si rafforzano reciprocamente.

L'universalità dei diritti umani parte dal presupposto che essi appartengono a tutti gli esseri umani allo stesso modo, perché sono basati sulla dignità umana che presuppone la radicale uguaglianza ed al contempo il carattere unico di ogni essere umano.

1.2. Relativismo

Prima che venisse accettato il presupposto dell'universalità dei diritti umani, vi erano opinioni, particolarmente consistenti nel mondo islamico ed orientale, che ipotizzavano vari modelli di relativismo culturale. Nella sua versione più estrema, il relativismo culturale afferma che una certa cultura, comprendendo anche la religione, sia la principale fonte di validità di un diritto o regola morale e che, di conseguenza, i diritti umani devono adattarsi a tali norme e possono avere una portata diversa in vari paesi del mondo.

Spesso, il relativismo culturale implica un'accusa contro i paesi sviluppati di aver agito in modo imperialistico, facendo apparire/sembrare puramente occidentali valori universali.

È innegabile che tradizione, storia, cultura e religione influenzino e modifichino l'approccio delle persone nei confronti dei diritti umani. È anche vero che la maggior parte dei diritti umani non sono assoluti, ma ammettono restrizioni e limitazioni. Un certo grado di relativismo è inerente nella stessa natura umana, nella misura in cui l'essere umano è anche un essere sociale e culturale.

Il problema è che il discorso del relativismo culturale spesso nasconde un interesse ad agire in modo incompatibile con il valore inalienabile della dignità umana, violando aspetti elementari della tutela dei diritti umani. I conflitti che derivano da questo relativismo culturale saranno una sfida che i servizi di polizia e le autorità pubbliche delle città interculturali dovranno gestire.

1.3. Ostilità e dicerie

A tutte queste situazioni che abbondano nelle città interculturali, dobbiamo aggiungere un fenomeno di ostilità in crescente aumento, all'incirca dal 2010, come osservato nei discorsi d'odio sui social network. La diffusione di *fake news*, dicerie o false accuse nelle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione è straordinariamente veloce e difficile da controllare. Le politiche di comunicazione anti-rumours delle città interculturali devono avere una priorità sull'agenda politica. In tal senso, i servizi di polizia devono disporre di canali di comunicazione fluidi, veloci, accurati e credibili per ridurre la portata o l'influenza di tali notizie false.

Ma la polizia deve anche modernizzarsi per perseguire persone che molestano e promuovono ostilità nei confronti di alcuni gruppi o individui a causa della loro identità. Se un gruppo non vede i propri diritti difesi come si aspetta, questo divario può portare ad un allontanamento dai servizi di polizia e al contempo comportare una perdita di fiducia nei loro confronti, e nei casi peggiori, può fomentare la radicalizzazione.



2. Definizioni

Quando si parla di polizia di prossimità, città interculturali, diversità, migranti e argomenti afferenti, usiamo termini corrispondenti ma non sinonimi. Talvolta non descrivono esattamente quanto intendiamo dire, così come una stessa parola può assumere un diverso significato a seconda del Paese. Per questo motivo, è necessario descrivere chiaramente cosa intendiamo in questo manuale quando utilizziamo e discutiamo una certa terminologia.

2.1. Modelli di polizia

Un fattore comune a tutte le polizie del mondo è che ogni servizio deve adattarsi alla società in cui opera. Da questa prospettiva, è difficile trovare termini o metodologie che possano essere validi per tutti i servizi di polizia. Per esempio, vi sono società in cui la presenza di polizia in uniforme trasmette sicurezza; mentre in altre, una massiccia presenza di uomini in uniforme per strada può essere percepita come una eccessiva pressione.

Con questo approccio, le parole “polizia di prossimità” implicano una diversità di concetti e approcci intorno alla stessa idea ma non sempre interpretati allo stesso modo. Possiamo parlare di polizia di quartiere, polizia locale o polizia di prossimità (*wijkagent*, *police de quartier*, *Policia de proximidad*, *Community Police Gemeendepolizei*, ecc.). In questa sezione cercheremo di stabilire alcuni criteri minimi per capire di cosa parliamo.

2.1.1. Polizia di prossimità

Il cosiddetto modello di polizia locale, di prossimità o di quartiere non è soltanto un modello organizzativo dei servizi di polizia ma, ancora di più, una filosofia di lavoro in termini di fornitura di servizio pubblico. La polizia di prossimità richiede una collaborazione con altri individui che operano nel quartiere. È un modo per spiegare come il servizio di polizia interagisce quando affronta dei conflitti, come si concentra su di essi e soprattutto, come li risolve.

Dobbiamo evitare l'idea che la polizia di prossimità sia un'unità specifica all'interno della polizia e inquadrare invece il concetto come una filosofia di lavoro all'interno dei servizi di polizia in generale. Parimenti importante è l'impegno del Capo della Polizia nei confronti di questa metodologia, senza il quale il paradigma è destinato a fallire. In realtà, la pratica mostra che vi possono essere servizi di polizia che, pur non avendo unità di polizia di prossimità specifiche, adottano una metodologia molto simile al concetto di polizia di prossimità; e al contrario,



vi possono essere servizi di polizia che hanno unità specifiche di quartiere, comunità o prossimità, ma lavorano con un approccio molto distante da questo concetto e dal suo obiettivo.

Ma forse il principio che aiuta meglio a capire perché una filosofia di polizia di prossimità sia il miglior canale per affrontare efficacemente le intolleranze, le discriminazioni o l'odio è quello che afferma che la legittimità della polizia si basa sulla credibilità che essa raggiunge nella comunità: “la polizia è il pubblico e il pubblico è la polizia” (Sir Robert Peel⁴ 1829). Questo importante principio di polizia, espresso all'inizio del XIX secolo, deve essere tuttavia contestualizzato nel momento storico in cui viviamo. Per esempio, bisogna tener presente che nella società eterogenea e dalle mille sfaccettature di oggi, la maggioranza della popolazione può essere favorevole ad interventi di polizia, anche di carattere discriminatorio, nei confronti delle minoranze o di gruppi più vulnerabili.

Nell'attuale panorama politico, in alcuni paesi le comunità locali chiedono un'azione più dura da parte della

4. Vedi https://en.wikipedia.org/wiki/Peelian_principles, consultato il 17 febbraio 2019.

polizia contro i migranti, i richiedenti asilo ed i senzatetto. Quindi, l'approvazione pubblica quale unico criterio di legittimazione dell'attività di polizia, non è sempre un modo giusto per valutarne l'attività. Per questo motivo, la polizia di prossimità dovrebbe prendere in considerazione, nella propria filosofia, che né l'approvazione pubblica, né il bisogno di questa, possono portare all'abbandono di azioni che promuovano e tutelino i diritti umani come stabilito nella Dichiarazione Universale dei Diritti umani, nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e più tardi nei regolamenti UE e nazionali.

La polizia di prossimità richiede un forte impegno organizzativo e (nella maggior parte dei casi) un cambiamento culturale al suo interno, nonché la garanzia che le vengano fornite le risorse e la metodologia. Esige di credere fermamente nel concetto di polizia quale servizio e non di polizia quale forza. Forse l'attività della polizia nella società europea di oggi deve essere ripensata, abbandonando l'idea che la polizia di prossimità sia mite o permissiva bensì che agisca sui problemi dopo un'attenta valutazione, offrendo così soluzioni più stabili e durature ai conflitti.

Si dovrebbe partire dal presupposto che la polizia non agisce dividendo la comunità in gruppi maggioritari e minoritari, bensì in collaborazione con tutte le componenti della comunità al fine di meglio affrontare le problematiche locali. Costruire la fiducia tra la polizia e le comunità locali di una società eterogenea è un processo bidirezionale basato sulla comprensione, la conoscenza ed il rispetto reciproci. In questo processo di costruzione della fiducia, è importante che la polizia di quartiere o di prossimità assuma anche il ruolo di mediatore tra le varie componenti della società.

Ma prima di esaminare più approfonditamente la polizia di comunità, dobbiamo osservare altri modelli di gestione della polizia attualmente in uso. Dovremmo anche essere consapevoli del fatto che la maggior parte delle organizzazioni di polizia non opta per un unico modello quanto piuttosto per un mix di modelli e approcci.

2.1.2. Polizia reattiva

Le tre funzioni principali del pattugliamento tradizionale reattivo sono il pattugliamento ordinario, la risposta immediata alle richieste di intervento e le indagini (Cordner and Sheehan 1999).

La polizia reattiva può essere definita come la polizia che risponde a richieste specifiche da parte di singoli o gruppi nella comunità, risposta che comprende "risposta immediata alle chiamate" e "indagini di verifica". Tuttavia il motivo del pattugliamento di routine non è così chiaro. Il pensiero tradizionale suggerisce che la semplice presenza di un veicolo di polizia farà da deterrente al crimine (Trojanowicz et al. 2002). Secondo Crank (Crank 1998), il pattugliamento di routine o quello preventivo aleatorio è per definizione

un'azione di polizia reattiva. Il singolo operatore o l'intera organizzazione non prendono iniziative volte a contrastare uno specifico problema. Tuttavia, si può anche sostenere che il pattugliamento di routine sia necessario per fornire una risposta immediata alle richieste di intervento.

2.1.3. Polizia proattiva

Invece, per polizia proattiva si intende la "polizia che, agendo di propria iniziativa, sviluppa informazioni sui crimini e strategie per il loro contrasto" (Crank 1998: 244-5). Ciò può essere anche interpretato in una miriade di modi. Per esempio, un funzionario che risponde in modo reattivo ad una chiamata potrebbe tuttavia risolvere il problema in modo proattivo mediando tra le parti o utilizzando azioni informali.

Allo stesso modo, contrariamente al pattugliamento di routine, il pattugliamento diretto prevede che gli operatori, quando non siano impegnati a rispondere ad una richiesta di intervento, vengano istruiti a monitorare zone specificamente individuate in base ad attività di analisi criminale (McKenna 1998). Una pattuglia diretta è più proattiva di un pattugliamento preventivo a caso; ma manca ancora l'approccio incentrato alla risoluzione dei problemi legati alla criminalità attraverso il coinvolgimento della comunità. Uno studio nord-americano ha dimostrato che una polizia proattiva porta ad un numero più elevato di arresti, detenzioni e denunce rispetto ad un approccio di tipo reattivo. Tra le possibili spiegazioni fornite vi sono la necessità di un'azione più efficace per ottenere "legittimità e controllo" e funzionari che precedentemente avevano adottato decisioni volte a stimolare una mobilitazione proattiva (Seagrave 1997: 148). Questi risultati sembrano contro-intuitivi rispetto a quanto ci si aspetterebbe dall'approccio di polizia incentrato alla soluzione del problema. Quindi, questi risultati suggeriscono che è necessario distinguere chiaramente tra approccio alla pratica di polizia proattiva e approccio incentrato al problema.

Negli ultimi anni, si sono evidenziate nuove metodologie per la gestione dei servizi di polizia. Una di queste nuove metodologie è la polizia predittiva.

2.1.4. Polizia predittiva

La polizia predittiva si riferisce all'uso di tecniche matematiche, predittive ed analitiche nei servizi di polizia per identificare potenziali attività criminali (Rienks 2015). I metodi di polizia predittiva ricadono in quattro categorie generali: metodi per prevedere reati, metodi per prevedere colpevoli, metodi per prevedere le identità degli autori del reato e metodi per prevedere le vittime di un reato (Perry et al. 2013).

L'efficacia della polizia predittiva è stata recentemente testata dal *Los Angeles Police Department*, che ha riscontrato un'accuratezza rispetto alle usuali pratiche di polizia

(Friend 2013). A Santa Cruz, California, l'attuazione di una polizia predittiva su un periodo di 6 mesi ha portato ad un calo del 19% delle rapine. Nel Kent (UK), l'8,5% di tutti i reati di strada è avvenuto in luoghi che erano stati previsti superando la percentuale del 5% di previsioni corrette eseguite con i tradizionali metodi degli analisti di polizia⁵.

Ma questa metodologia ha ricevuto anche critiche. Una coalizione di organizzazioni per i diritti civili, compresi l'*American Civil Liberties Union* (ACLU) e l'*Electronic Frontier Foundation*, ha pubblicato una dichiarazione per criticare la tendenza della polizia predittiva ad aumentare gli stereotipi razziali⁶. L'ACLU ha avanzato l'ipotesi che questo software sia più accurato nel prevedere le pratiche di polizia che non i crimini (Edwards 2016).

2.1.5. Polizia basata sull'intelligence



Un altro modello di polizia è quella basata sull'intelligence, costruito intorno alla valutazione e alla gestione del rischio (De Lint 2006). Gli agenti dell'intelligence fungono da guida alle operazioni, più che le operazioni a guida dell'intelligence⁷.

Sebbene si fondi su precedenti paradigmi, come il modello di polizia di prossimità, quello della polizia incentrata sulla soluzione di un problema ed infine quello di partnership (McGarrel et al. 2007), il modello di polizia basata sull'intelligence nasce come rifiuto del modello di polizia "reattiva" nel combattere il crimine con una richiesta di aumentare l'uso di informatori e di sorveglianza per contrastare i criminali seriali.

5. "Don't even think about it", *The Economist*, 20 luglio 2013, disponibile su www.economist.com/briefing/2013/07/20/dont-even-think-about-it, consultato il 17 febbraio 2019.
6. *Statement of Concern about predictive policing by ACLU and 16 civil rights privacy, racial justice, and technology organizations* (2016), American Civil Liberties Union, disponibile su www.aclu.org/other/statement-concern-about-predictive-policing-aclu-and-16-civil-rights-privacy-racial-justice, consultato il 17 febbraio 2019.
7. Royal Canadian Mounted Police, *Intelligence-led policing: a definition* (2006), RCMP Criminal Intelligence.

Dalla sua creazione, la polizia basata sull'intelligence ha subito un'espansione revisionista, che ha permesso di incorporare in questo modello anche pratiche di polizia rassicuranti e di prossimità (Maguire and John 2006).

2.1.6. Polizia basata su prove

Infine, possiamo terminare la rassegna dei modelli di polizia con quello che si basa sulle prove.

Questo modello è un esempio di approccio alla formulazione di politiche e all'assunzione di decisioni operative per i servizi di polizia. È un'estensione dell'idea della medicina basata su prove, della *governance* basata su prove, delle strategie basate su prove.

I sostenitori della polizia basata su prove sottolineano il valore dell'analisi statistica, della ricerca empirica e delle sperimentazioni controllate randomizzate (idealmente). La polizia basata su prove non respinge i fattori decisionali più tradizionali della polizia ma cerca di sensibilizzare e aumentare l'applicazione di test scientifici, per identificare e tracciare le risorse, specialmente in epoca di tagli alle spese e maggior controllo pubblico.

Forse il modello ideale di gestione della polizia contiene un po' di ogni modello, o forse ogni società si adatta meglio alle caratteristiche di uno o di un altro modello, ma in questo manuale riteniamo che il modello migliore per far fronte ai conflitti di una società interculturale sia quello della polizia di prossimità.





2.2. Polizia di prossimità: fare la cosa giusta

Per stabilire il modello di polizia di prossimità, è necessario condurre un'analisi preliminare (o una mappatura della comunità) della situazione del quartiere, della zona o delle zone in cui si vogliono migliorare i rapporti tra la polizia e le comunità, concentrandosi principalmente sui rapporti con persone che non siano originarie del territorio, o che appartengono ad un altro gruppo etnico, o che siano fenotipicamente diverse dalla comunità di origine dell'area. Questa analisi fornirà raccomandazioni da considerare nello sviluppo della filosofia del lavoro.

In alcuni casi, ciò implica un cambiamento nell'organizzazione della polizia. Se questo cambiamento non è gestito correttamente, può causare un forte rifiuto da parte dei comandanti e degli operatori di polizia, che possono interpretare questo approccio con la comunità come un segno di debolezza nel sistema di polizia, fino a giungere al fallimento degli sforzi per migliorare i rapporti con la comunità. Deve essere coinvolta l'intera organizzazione di polizia, dal vertice alla base, e tale impegno dovrà essere comunicato tanto internamente al corpo quanto al pubblico esterno.

È anche necessario stabilire criteri di valutazione per identificare aree di miglioramento e possibili insuccessi che potrebbero interferire con l'attuazione della nuova filosofia di lavoro. Occorre anche tenere presente che la polizia è al servizio di una società aperta ed eterogenea, che cambia in continuazione, e quindi deve adattarsi alle situazioni nuove per rispondere alle esigenze di tutela dei diritti fondamentali di ogni cittadino e garantire l'applicabilità della legge.

Come abbiamo precedentemente chiarito, il concetto di polizia di prossimità può essere frainteso o, almeno, compreso in modi diversi. Per omogeneizzare il termine, qualsiasi servizio di polizia che desideri attuare il modello

di polizia di prossimità deve aver chiari quattro principi (Gordner 1996):

1. La polizia di prossimità non è la soluzione a tutti i problemi. Tuttavia è una risposta ad alcuni problemi provocati da nuove sfide nella gestione della sicurezza dei cittadini.
2. La polizia di prossimità non è un qualcosa di nuovo. Molti servizi di polizia e anche alcuni operatori lavorano in questo modo da anni. Tuttavia vi sono alcuni aspetti della gestione di polizia relativamente nuovi nell'ottica della polizia di prossimità.
3. La polizia di prossimità non è un modello ideato per aumentare il numero di arrestati per aver commesso reati. Ne è spesso la conseguenza, ma non lo scopo. La maggiore fiducia tra polizia di prossimità e popolazione aumenterà il flusso di informazioni che consentirà più arresti, ma l'obiettivo è aumentare la fiducia, non il numero di arresti.
4. Infatti, i modelli di polizia di prossimità riducono incidenti, reati e disordini più dei modelli specializzati ideati per risolvere incidenti tramite comunicazioni di polizia (chiamata-risposta) sviluppati dalla maggior parte dei servizi di polizia negli ultimi decenni (Gordner 1996).
5. La polizia di prossimità non è un modello unificato. Non vi è una definizione precisa delle componenti del modello, con attività specifiche che dovrebbero essere sempre incluse, sebbene si possano identificare alcuni elementi o principi a partire dai quali costruire il modello stesso. Ma questa flessibilità di interpretazione è un punto di forza di questo modello di gestione della polizia, che gli consente di adattarsi alle varie realtà mutevoli delle attuali società. Precisamente per questo motivo è un modello di gestione della sicurezza dei cittadini molto adatto alle città interculturali e diversificate.



3. Le quattro dimensioni della polizia di prossimità

Per descrivere più dettagliatamente il modello di polizia di prossimità possiamo esaminare le quattro dimensioni (filosofica, strategica, tattica e organizzativa) su cui si basano la maggioranza dei suoi elementi costitutivi (Gordner 1996). Altri autori citano due componenti centrali dell'attività della polizia di prossimità, in particolare l'associazione con la comunità e la soluzione di problemi (Gaffigan 1994). Vi sono anche autori che si concentrano su elementi diversi, come la territorializzazione della polizia, la prossimità con i problemi della città e la metodologia specifica – risoluzione dei problemi (polizia incentrata sul problema), polizia orientata sull'obiettivo e polizia di qualità – di un miglioramento integrale del servizio (Lafuente 2011).

In questo manuale utilizziamo la descrizione delle quattro dimensioni di Gordner (filosofica, strategica, tattica e organizzativa) per fornire una comprensione più profonda e più dettagliata della polizia di prossimità, comprensione che, a sua volta, ci aiuterà a forgiare un modello idoneo alle città interculturali.

3.1. Dimensione filosofica

La maggior parte degli esperti crede che la polizia di prossimità sia una nuova filosofia di gestione della polizia, forse addirittura un cambiamento di paradigma rispetto ai modelli reattivi tradizionali e che, a loro volta, le nuove minacce del terrorismo mondiale stanno mettendo questo cambio di paradigma a rischio data la crescente sfiducia tra parti della popolazione e la crescente distanza dai servizi di polizia. La dimensione filosofica della polizia di prossimità comprende tre idee centrali: l'informazione dei cittadini, un'ampia funzione e un servizio personale.

3.1.1. Informazione dei cittadini

La polizia di prossimità è fortemente impegnata ad integrare le preoccupazioni dei cittadini nelle politiche di sicurezza per la cittadinanza e nelle priorità della polizia. In una città eterogenea, interculturale e democratica, i cittadini devono poter esprimere come vogliono essere governati; il servizio di polizia, come altri servizi pubblici, deve successivamente articolare meccanismi per rispondere a queste richieste ed attuarle. Quando un quartiere o tutti i quartieri di una città partecipano alla progettazione della sicurezza della loro zona, attuano la loro propria gestione e contribuiscono al modello.

Possiamo utilizzare talune attività, già sviluppate da alcuni servizi di polizia, come esempi per articolare e migliorare le informazioni raccolte dai cittadini, tra le quali:

- I consigli di consulenza della polizia sono riunioni organizzate regolarmente in cui i cittadini incontrano i servizi di polizia del quartiere o della città, per dare opinioni e consigli su problemi specifici del loro quartiere, città o comunità. A seconda del livello di informazione e di rapporto auspicato con questi gruppi, vi possono essere vari livelli di riunioni: con i capi della polizia, con i direttori della sicurezza, con i dirigenti di livello medio o addirittura con le squadre di polizia che lavorano sul campo. Il focus di queste riunioni può variare da molto generico, sui problemi di sicurezza più spesso riscontrati in città, a molto specifico, su situazioni che sorgono in alcuni quartieri o problemi che colpiscono alcuni gruppi sociali delle città interculturali diversificate come, ad esempio, problemi legati alla religione, alla disabilità, all'appartenenza etnica, all'orientamento sessuale o



identità di genere (LGBTI - lesbiche, gay, bisessuali, transgender, intersex -) e alla violenza di genere o domestica.

- ▶ I sondaggi sono un altro modo per ottenere le opinioni dei cittadini su vari temi legati a politiche, priorità e problemi di sicurezza e coabitazione in città interculturali.
- ▶ Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono importanti. I servizi di polizia devono essere presenti sui social network su internet, sulle applicazioni di messaggeria istantanea, le pagine web e le email, per esempio. Sono strumenti che devono essere utilizzati dai servizi di polizia per mantenere una migliore comunicazione con i cittadini, soprattutto con le giovani generazioni, maggiormente abituate all'uso di queste tecnologie, che talvolta rappresentano gli unici mezzi con cui comunicano.

3.1.2. Una funzione ampia

Un'altra idea fondamentale riguardo alla dimensione filosofica della polizia di prossimità è la sua funzione più ampia. La polizia di prossimità non si limita alla lotta alla criminalità, ma deve operare per risolvere problemi che vanno al di là della stessa criminalità; deve trovare la soluzione a problemi quotidiani nei territori in cui opera; deve lavorare maggiormente per la coabitazione

più che lottare solo contro la criminalità. Per esempio, affrontare la lotta contro la discriminazione, il discorso d'odio, l'intolleranza, la violenza domestica e di genere, il bullismo a scuola, proteggere i diritti umani, il traffico e la mobilità, risolvere i problemi di coabitazione nei quartieri, sono tutte competenze che rientrano nell'ampio ruolo di polizia di prossimità.

3.1.3. Servizio personale

La polizia di prossimità dovrebbe evitare un rapporto burocratico con i cittadini e stabilire canali di rapporti diretti basati su colloqui personali per conoscere le problematiche direttamente dai cittadini. Gli agenti di polizia devono essere in grado di gestire il rapporto con i cittadini usando empatia, cordialità e apertura, qualità che consentono agli utenti di uscire da questi colloqui con la polizia come "clienti soddisfatti". Per esempio, gli operatori delle squadre di polizia di prossimità dovrebbero aver biglietti da visita personalizzati, con i loro profili di comunicazione sui social networks, cellulari aziendali con applicazioni di messaggeria istantanea, possibilità di incontri personali sia negli uffici di polizia sia nelle case dei residenti, e tempo da dedicare ad incontri successivi, con coloro che si sono rivolti ai servizi di polizia per fornire loro aggiornamenti sull'evoluzione delle specifiche problematiche rappresentate.





3.2. Dimensione Strategica

La dimensione strategica della polizia di prossimità comprende i concetti chiave che trasformano la filosofia in azioni precise. Si tratta di trasformare le idee e convinzioni più ampie che sono alla radice della polizia di prossimità in programmi e pratiche reali con cui garantire che le politiche, le priorità e la gestione delle risorse dei servizi di polizia siano coerenti con il modello di polizia di prossimità.

Questa dimensione strategica è composta da tre elementi fondamentali, che sono i modelli di pattugliamento, di prevenzione prioritaria e la distribuzione geografica della polizia di prossimità.

3.2.1. Modelli di pattugliamento

Anche durante un pattugliamento continuo in auto, è possibile che il veicolo costituisca uno schermo con l'esterno, il che può rendere difficile per la polizia osservare cosa stia accadendo intorno mentre pattuglia. I risultati di alcuni esperimenti mettono in discussione il valore del pattugliamento in auto e, ancora di più, i pattugliamenti aleatori: tra gli altri si vedano, ad esempio, il *Kansas City Preventive Patrol Experiment* (Kelling et al. 1974) ed il *Philadelphia Foot Patrol Experiment* (Ratcliffe et al. 2011). Dovrebbe essere favorito un dibattito attraverso la programmazione di visite ai commercianti, ai rappresentanti, anche informali, delle comunità, alle associazioni, ai centri di culto e per il tempo libero e così via.

Questi modelli di pattugliamento dovrebbero essere adattati alla realtà di ogni città o addirittura ad ogni stagione, in quanto il meteo potrebbe scoraggiare i

pattugliamenti continui a piedi. In ogni caso, dovrebbe essere stabilito un calendario per i pattugliamenti e un adeguato equipaggiamento per la polizia di prossimità che sia essa realizzata a piedi, in moto, in bicicletta o pattuglie miste (parte del servizio in auto e parte a piedi, o usando l'auto per recarsi in varie zone e poi continuando a piedi).

3.2.2. Dar priorità alla prevenzione

La polizia di prossimità cerca di dare la priorità alla prevenzione secondo l'idea che, nonostante i cittadini apprezzino la risposta rapida da parte della polizia, insieme a indagini veloci, arresti tempestivi dei sospetti e soluzioni immediate, la prevenzione rimane sempre al primo posto. Benché sembri normale e naturale, sin dagli anni '90, la polizia in molte città europee ha dedicato gran parte delle sue risorse alla risposta immediata. Non stiamo parlando della mera creazione di un ufficio per la prevenzione della criminalità, ma stiamo parlando di andare oltre, dare la priorità alla prevenzione quale compito principale della polizia di prossimità, e concentrarsi non solo sulla prevenzione della criminalità ma anche sulla preservazione della coesione sociale.

Possiamo dare alcuni esempi di come dare priorità alla prevenzione:

- Dibattiti nelle scuole, di ogni ordine e grado fino alle Università, sulla criminalità, linee guida su come prevenire comportamenti criminali, campagne di informazione per i giovani sulle misure di sicurezza da utilizzare in aree ricreative, sui loro diritti, sulla prevenzione del bullismo a scuola e sulla prevenzione dei discorsi d'odio e dei reati d'odio.

- ▶ Analisi accurata della specifica area di azione di ogni squadra di polizia di prossimità al fine di suggerire misure che aiuteranno a preservare la coesione sociale e prevenire la criminalità.
- ▶ Gestione corretta dell'“intelligence della comunità”. Nel Regno Unito, l'intelligence della comunità viene intesa come l'insieme delle informazioni e altre caratteristiche indicative tra i membri della comunità che possono far pensare ad una potenziale escalation della tensione sociale, anche nella comunità stessa. Ciò include l'analisi e la raccolta di informazioni, come voci o pettegolezzi, o quello che la comunità riferisce alla polizia di prossimità impiegata nel quartiere anche rispetto ai sentimenti della comunità. Queste informazioni, unite ai resoconti di intelligence della polizia, possono aiutare a prevenire conflitti e tensioni sociali.
- ▶ Attuazione di misure che contribuiscano ad aumentare la coesione tra abitanti e al contempo diminuiscano le zone maggiormente attrattive per la criminalità. Talvolta, l'ubicazione di piazze e parchi, l'uso che se ne fa, e persino la disposizione di alberi e panchine possono aiutare a migliorare lo sfruttamento di tali spazi da parte dei cittadini e quindi ridurre il tasso di criminalità⁸.

3.2.3. Distribuzione geografica

Lo scopo del frazionare il dispiegamento della polizia di prossimità è quello di generare legami più forti tra squadre di polizia di prossimità e residenti. Gli “agenti-cittadini” devono essere dei veri leader o protagonisti della sicurezza delle loro zone e devono avere l'opportunità di esprimere suggerimenti che ritengono appropriati per raggiungere gli obiettivi programmati per il loro quartiere. Vi deve essere un sistema di comunicazione agile e attivo per riferire quanto sta accadendo nel quartiere e cosa sia stato rilevato. In breve, la squadra di quartiere deve essere il vero direttore della sicurezza della zona della città a cui è stata assegnata (Lafuente 2011).



8. Per esempio, vedi www.crimeprevention.vic.gov.au/resources/urban-design-and-crime/case-study-reclaiming-memorial-park-in-drouin, consultato il 17 febbraio 2019.

La distribuzione delle zone di pattuglia o anche il dispiegamento della polizia per settore, distretto o area, non è nuova. Tuttavia, si è sempre trattato di un dispiegamento che teneva in conto la situazione amministrativa (molti distretti amministrativi in grandi città) o per mantenere un tempo di risposta ottimale (i commissariati distribuiti capillarmente in modo da poter soddisfare le esigenze anche nei luoghi più remoti), più che di una distribuzione per tipo di quartiere e numero di residenti (alta o bassa densità demografica), tenendo in conto l'attività che si svolge nel quartiere (zone di svago, centri di gestione amministrativa).

Per avere questo metodo di distribuzione delle pattuglie dobbiamo seguire alcune linee guida:

- ▶ Squadre assegnate alla stessa zona per lunghi periodi di tempo, sebbene sia necessario stabilire un ciclo periodico di rotazione obbligatoria per evitare complicità con i residenti ed i commercianti della zona, cosa che potrebbe portare ad una certa permissività da parte della polizia.
- ▶ Avere un leader per zona di lavoro che supervisiona le mansioni assegnate alle squadre nei vari turni.
- ▶ Dividere la zona di lavoro di ogni squadra in aree più piccole che possono essere ulteriormente divise in risposta a conflitti in zona, demografia o estensione.
- ▶ Vi è anche l'opzione di mettere mini commissariati in alcuni quartieri, un po' come i *koban* giapponesi. Il *koban* è un piccolo edificio di uno o due piani che serve da base da cui gli agenti di polizia possono gestire la sicurezza pubblica e partire per le strade del quartiere. Anche i residenti locali possono visitare il *koban* per sporgere denuncia, denunciare oggetti smarriti, rinnovare licenze e permessi e risolvere alcuni semplici problemi burocratici⁹.

3.3. Dimensione tattica

La dimensione tattica della polizia di prossimità trasforma idee, strategie e filosofie in programmi, operazioni e comportamenti reali. Questi sono alcuni degli elementi della dimensione tattica della polizia di prossimità:

3.3.1. Interazione positiva con i cittadini

Il lavoro di agente di polizia può portare inevitabilmente ad un contatto negativo con i cittadini (detenzioni, multe, controlli di identità, perquisizioni, burocrazia impersonale, ecc.). Dal punto di vista dell'approccio di polizia di prossimità, quest'interazione negativa deve essere compensata da altre interazioni positive con i servizi di polizia. Le

9. Vedi <https://eastwest.eu/en/opinions/next-station-ikebukuro/the-koban-system-why-the-japanese-local-police-stations-are-so-popular>, consultato il 17 febbraio 2019.



interazioni positive hanno il vantaggio di generare fiducia da parte dei residenti, di taluni gruppi religiosi, comunità culturali o di realtà minoritarie rispetto alla maggioranza del contesto cittadino. Inoltre, mostrare empatia verso le problematiche dei residenti, genera fiducia nella polizia anche da parte di quei cittadini che potrebbero avere idee preconcepite basate su stereotipi e pregiudizi.

Per esempio, anche il modo in cui gli agenti gestiscono le chiamate di routine conta: gli agenti possono dedicare del tempo a stabilire un'interazione più positiva nel corso della chiamata, conoscere meglio le problematiche personali delle persone – senz'altro, appartenenti a varie comunità religiose, a comunità straniere – invece di affrettarsi a chiudere per tornare di pattuglia (o tornare alle pattuglie automontate). Quando il lavoro degli operatori di polizia è riconosciuto e valorizzato dall'intera comunità, si rafforza l'efficacia della polizia. Inoltre, si possono ottenere informazioni su indagini o conflitti in atto nella zona in cui opera la squadra di polizia di prossimità. Infine, questo modo di procedere rompe anche la monotonia delle pattuglie giornaliera.

Alcuni esempi di queste tattiche di interazione positive potrebbero essere:

- ▶ Soluzioni qualitative alle denunce presentate: la polizia deve comprendere che tanto le denunce quanto l'individuazione di soluzioni alle problematiche denunciate richiedono tempo; talvolta, una prima risposta può essere quella di fissare un appuntamento il giorno seguente e riparlare con più calma della situazione. Una semplice infrazione stradale può essere risolta con una multa o con una valutazione più approfondita di una problematica che si è creata nel quartiere che riguarda, magari, un parcheggio o un incrocio pericoloso. Controllare che il residente/cliente sia soddisfatto è ancora un'altra linea che la polizia di prossimità può seguire, cercando di incrementare la qualità del servizio di polizia nella percezione dei cittadini (Lafuente 2011).
- ▶ Riunioni: la polizia deve partecipare alle riunioni su richiesta dei residenti di un quartiere, per farsi conoscere e per essere in grado di ascoltare i problemi legati alla sicurezza del quartiere o della città.

- ▶ La polizia in ambiente socio-scolastico: le scuole secondarie e le università sono posti perfetti per individuare situazioni sociali complesse di minori che, se rilevate in tempo, possono consentire il loro recupero e la loro inclusione nella società. Riunioni regolari con insegnanti e dirigenti di questi centri aiuteranno la polizia ad ottenere informazioni e risolvere importanti situazioni di conflitto. Analogamente, la presenza di agenti di polizia disponibili, cordiali, nelle vicinanze delle scuole, genererà fiducia tra bambini e giovani in modo da facilitare l'emersione di eventuali denunce da parte di vittime.
- ▶ Pattuglia interattiva: la polizia di prossimità deve cambiare il modello di pattuglia reattiva che consiste nel pattugliare e aspettare che qualcosa accada o intervenire a seguito di chiamata da parte della centrale di polizia, e passare ad un modello di pattuglia che incoraggi la conversazione, le domande e l'interazione tra polizia, cittadini, commercianti, giovani, passanti, ecc.

3.3.2. Associazione

La polizia di prossimità sottolinea l'importanza di promuovere l'interazione tra polizia e cittadini, altri numerosi dipartimenti della pubblica amministrazione e organizzazioni del terzo settore rappresentative degli interessi di molteplici gruppi, allo scopo di lavorare insieme per migliorare la coabitazione in città. I cittadini dovrebbero svolgere un ruolo importante in materia di sicurezza; in realtà, devono co-produrre sicurezza. Analogamente, è un errore pensare che la polizia abbia tutte le soluzioni ai problemi di coabitazione e di sicurezza dei cittadini: sia i residenti, sia gli altri servizi pubblici hanno un ruolo altrettanto rilevante quanto la polizia, esattamente come quello che hanno nel tessuto associativo della comunità.

Gli elementi che aiutano a trasformare questa tattica di associazione in pratica possono essere:

- ▶ I volontari sono contatti chiave: alcuni servizi di polizia favoriscono la volontaria collaborazione dei cittadini attraverso riunioni regolari, raccogliendo informazioni sulla situazione del quartiere,



o invitando i residenti a prendere un caffè o un tè con la polizia della loro zona e discutere dei problemi che hanno rilevato nel quartiere.

- ▶ Le sessioni sulla sicurezza dei cittadini: stabilire forum o luoghi periodici di incontro in cui la polizia si interfaccia con altri servizi pubblici, cittadini o con una rete associativa, può essere uno strumento per incanalare questa tattica associativa.
- ▶ Risoluzione di problemi (Goldstein 1979): la polizia di prossimità deve avere una metodologia chiara quando tratta problemi, il che è molto diverso dal risolvere uno specifico incidente e chiudere il caso. Se possibile, la polizia approfondirà la propria conoscenza delle cause primarie che hanno generato un problema e addirittura proporrà soluzioni in modo che non si ripeta. L'uso delle metodologie di risoluzione dei problemi, come il modello S.A.R.A. di scansione¹⁰, analisi, risposta e valutazione (Eck and Spelman 1987), può fornire una serie di garanzie per consolidare la soluzione di problemi di ogni tipo – anche i problemi di coabitazione nelle città interculturali.

3.4. Dimensione organizzativa

Per sviluppare la metodologia di polizia di prossimità con garanzia di successo, sono necessari un periodo di adattamento e alcuni cambiamenti organizzativi. Se il servizio di polizia e il suo modello organizzativo sono culturalmente più simili ad una struttura molto verticale, in termini di processo decisionale e del modello classico

¹⁰ S.A.R.A. è l'acronimo di *Spousal Assault Risk Assessment*, cioè la valutazione del rischio di recidiva nei casi di violenza interpersonale fra partners.

di reazione a incidenti, allora i cambiamenti dovranno essere maggiori, il processo richiederà più tempo ed incontrerà maggiore resistenza interna. Questi cambiamenti non sono in sé modelli di polizia di prossimità, ma sono modelli organizzativi; in realtà non sono strettamente legati alla polizia, ma sono necessari per una riuscita attuazione del modello di polizia di prossimità. Vi sono tre elementi che possiamo cambiare, rinnovare o riesaminare nella struttura della nostra organizzazione di polizia: la struttura stessa, la gestione e l'informazione.

3.4.1. Struttura

Una routine burocratica, decisioni molto verticali e pochi spazi per il dibattito con gli operatori di base della polizia rientrano nella struttura classica della polizia. I cambiamenti, le revisioni o i rinnovamenti proposti in questo manuale sono i seguenti:

- ▶ Decentramento: decisioni di livello basso o non strategiche possono essere spesso delegate ai



dirigenti di medio livello o addirittura ad operatori di base. Con una leggera supervisione e senza una pre-autorizzazione.

- ▶ Orizzontalità: è importante diminuire il numero di livelli gerarchici, aumentare la comunicazione e ridurre le spese e la burocrazia.
- ▶ Squadre: efficacia ed efficienza migliorano quando si creano squadre con obiettivi e scopi chiari. Talvolta creare una squadra multidisciplinare per uno o più problemi specifici può far risparmiare tempo e risorse, e migliorare i risultati.
- ▶ Lavoro non di polizia eseguito da personale non di polizia: in molti servizi di polizia, la polizia addestrata è assegnata a mansioni burocratiche, attività di sorveglianza, gestione dei centralini telefonici, ecc. È necessario ottimizzare le risorse che sono normalmente più costose di quelle impiegate per compiti amministrativi, in modo che tali mansioni siano svolte da personale non appartenente alla polizia con altri profili professionali ma che lavora per la polizia.



3.4.2. Gestione

La polizia di prossimità è spesso associata a stili di leadership, gestione e supervisione che attribuiscono maggiore importanza alla cultura organizzativa e ai suoi valori più che a norme scritte e disciplina. Quando la polizia è guidata da una serie di valori chiari e idonei all'organizzazione, adotta decisioni migliori e svolge meglio i propri doveri. Ciò non implica l'assenza di disciplina o di regole scritte, ma significa che devono essere stabiliti altri canali che motivino il lavoro, oltre a quello di un ordine da parte di un superiore.

- ▶ **Missione:** la polizia deve chiaramente stabilire una missione per l'intera organizzazione, per esempio *"Working together for a safer London"* – lavorare insieme per una Londra più sicura (Metropolitan Police, Londra) o *"We contribute to improve coexistence"* – contribuiamo a migliorare la coabitazione (Polizia locale di Fuenlabrada, Spagna).
- ▶ **Pianificazione strategica:** la polizia deve avere un piano che sia volto tanto a garantire le risorse da stanziare per realizzare la missione quanto ad assicurare i valori necessari per orientarla. Altrimenti l'organizzazione non saprà esattamente cosa fare per realizzare la missione.
- ▶ **Coaching:** i dirigenti di livello medio devono addestrare e guidare i propri subordinati, invece di supervisionare semplicemente il loro lavoro e limitarne la capacità decisionale.
- ▶ **Tutoring:** i nuovi agenti hanno bisogno di essere guidati dai supervisori o dai referenti dei progetti, nel senso che devono sapere in cosa consiste un buon lavoro di polizia. Parliamo di etica, valori e di cosa significa essere un buon operatore di polizia.
- ▶ **Empowerment:** nell'ottica della polizia di prossimità, la polizia è incoraggiata a prendere alcuni rischi per dimostrare la sua creatività nella performance giornaliera. Ma ciò riuscirà solo con

quegli operatori che hanno un forte impegno nei confronti dei valori che pervadono la filosofia della polizia di prossimità.

- ▶ **Disciplina selettiva:** dobbiamo capire la differenza tra errori intenzionali e non intenzionali; allo stesso modo dobbiamo distinguere tra una sanzione disciplinare per non ottemperanza ai principi della polizia di prossimità e sanzioni per il mancato rispetto di regolamenti e norme di condotta interne.

3.4.3. Informazioni

La direzione e i leader di un servizio di polizia secondo la metodologia della polizia di prossimità devono avere un certo tipo di informazioni a disposizione per valutare correttamente l'attuazione del modello. Passeranno da un modello che interpreta il tasso di successo tramite quantificazione (numero di arresti, multe, contatti con i residenti, ecc.) a un modello qualitativo che cerca di comprendere come si è sviluppato il contatto con i cittadini per quanto riguarda una richiesta, la loro soddisfazione e la risoluzione di un problema. La distribuzione geografica in aree più piccole, come quartieri o distretti, aumenta il bisogno di informazioni su quelle aree. Alcune tecniche che si possono sviluppare sono:

- ▶ **Valutazione della performance:** la polizia deve essere valutata in termini di azione di prossimità e di risultati ottenuti, invece di interpretare la sua performance secondo il numero di multe o arresti.
- ▶ **Valutazione del programma:** i programmi di polizia dovrebbero essere accompagnati da un sistema di valutazione continuo il cui obiettivo è capire l'evoluzione dell'attuazione del programma, compresi i suoi miglioramenti (realizzazioni, risultati, costi, qualità, ecc.).
- ▶ **Valutazione variabile:** la valutazione della polizia quale servizio deve essere realizzata secondo gli aspetti quantitativi e qualitativi, dal numero di



reclami (reclami ricevuti dal servizio, tempo di risposta, ecc.), alla soddisfazione dei cittadini serviti (percezione della sicurezza da parte dei cittadini, tempi di risoluzione dei problemi, ecc.).

- ▶ Sistemi di informazione: i moderni servizi di polizia, a livello nazionale, distrettuale e regionale, devono avere sistemi che raccolgono, analizzano e rinviando informazioni migliorate su tutte le mansioni svolte dalla polizia.
- ▶ Analisi criminale: la polizia ha bisogno di tempo per analizzare la criminalità nell'area in cui opera, o dotarsi di specifiche unità per questo scopo al fine

di maggiormente comprendere le specifiche problematiche di un'area, contribuire all'identificazione di conflitti e migliorare la sicurezza.

- ▶ Sistemi di informazione geografica: l'uso di georeferenziazione di alcuni dati sulle mappe digitali aiuta la polizia ad osservare comportamenti di gruppo, concentrarsi sui problemi, identificarli e addirittura monitorare la loro risoluzione.



4. Diversità

La diversità è un termine che si riferisce alla differenza, alla varietà, allo stato o al fatto di essere diversi. Quando parliamo di diversità culturale, parliamo della coabitazione di varie culture. Se allarghiamo il concetto fino a ricomprendere la diversità di identità, allora affrontiamo l'inclusione e la coesistenza di individui che rappresentano ben più di un'origine nazionale, colore, religione, livello socio-economico, orientamento sessuale, età, disabilità o qualsiasi altro aspetto dell'identità. Questa coabitazione è considerata un vantaggio importante per l'umanità perché contribuisce ad una maggiore conoscenza da parte dei singoli, al progresso e alla creatività.

In Europa, lo scenario urbano è piuttosto complesso. Dal momento che i tassi di natalità sono generalmente bassi, il più importante fattore di cambiamento nelle popolazioni delle città è la migrazione straniera.

4.1. Migrazione

Generalizzando, molte città dell'Europa orientale stanno perdendo popolazione che emigra ad ovest, e questo può essere considerato un fenomeno a lungo termine. Le Nazioni Unite hanno previsto che tra il 2006 e la metà del secolo, paesi come Russia, Ucraina, Bulgaria e Romania perderanno tra un quarto e un terzo della loro popolazione. Altri paesi come l'Italia e la Germania riceveranno una forte immigrazione straniera che verrà però compensata da un serio calo dei loro tassi di natalità, il che porterà ad una riduzione netta della popolazione di circa il 7% e il 10% rispettivamente entro il 2050.

Infine, in vari altri stati europei si osserveranno tassi di natalità generalmente stabili ma cifre in crescita della popolazione netta, per esempio di circa il 5% in Spagna, del 10% in Francia e del 15% in UK, il che sarà attribuibile ampiamente all'immigrazione straniera¹¹.

I dati pubblicati da Eurostat a gennaio 2016 mostrano che il numero di persone provenienti da paesi non-UE che vivono nell'Unione Europea è di 21,6 milioni, e il numero di persone nate al di fuori dell'UE e che vivono nell'UE è di 36,9 milioni. Inoltre, 16,9 milioni di persone sono nate in un paese UE diverso da quello in cui risiedono¹².

Il quadro è chiaro: nella maggior parte dell'Europa occidentale e centrale, la migrazione straniera è un fattore in crescita e a lungo termine che continuerà a diversificare le già eterogenee popolazioni. Ma anche ad est vi è immigrazione straniera e questo, insieme ad una popolazione nativa in calo, renderà le città orientali decisamente più varie dal punto di vista etnico (Nyíri 2003).

4.2. Gestire la diversità

Per la maggior parte delle città in Europa, la diversità culturale potrebbe diventare un problema se non trattata adeguatamente. Il programma delle Città Interculturali rappresenta un positivo voto di fiducia nelle città europee

11. *Revision of the official United Nations population estimates and projections*, Nazioni Unite (2006).

12. Eurostat: statistiche spiegate (dati sulla popolazione UE, gennaio 2016), disponibile su http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Main_statistical_findings, consultato il 15 febbraio 2019.



e oltre. Si fonda sul principio che la crescente migrazione e la diversità rappresentano una sfida ma anche una grande opportunità per le città se saranno in grado di coglierla. Anzi, uno dei fattori che determineranno nei prossimi anni quali città prospereranno e quali saranno invece destinate al declino, sarà la misura in cui consentiranno alla loro diversità di costituire un punto di forza o di debolezza.

Le autorità pubbliche delle città interculturali attuano politiche in cui le diversità, comprendendo un'ampia gamma di realtà sociali diverse, non sono mai un ostacolo al pieno godimento della parità di diritti e di opportunità per le persone. Un approccio olistico, comprensivo e interdipartimentale della gestione diventa, in questa situazione, una condizione *sine qua non* per realizzare città pienamente inclusive in cui ogni cittadino sperimenta un senso di appartenenza a prescindere dalla sua origine, dal colore della pelle, da chi ama e da come si sente.

Nelle società democratiche, governate da leggi definite in modo consensuale, la polizia assume le funzioni tradizionali di prevenzione e lotta contro il crimine, preservazione della quiete pubblica, applicazione della legge, mantenimento dell'ordine e protezione dei diritti fondamentali delle persone. Il servizio di polizia è quindi una delle istituzioni responsabili di garantire il principio di uguaglianza e ha il dovere di intervenire in situazioni di conflitto con assoluta imparzialità e rispetto per le caratteristiche etniche, sessuali, religiose e culturali, considerando anche le condizioni particolari dei gruppi sociali più vulnerabili (come persone con disabilità e senzatetto).

Per superare qualsiasi diffidenza e favorire la piena partecipazione sociale di tutti i cittadini, la polizia deve assumere un ruolo attivo nell'opera di prevenzione di razzismo e xenofobia, omofobia, violenza di genere o domestica, o altri comportamenti odiosi, discriminatori o intolleranti anche attraverso una maggiore conoscenza e comprensione delle caratteristiche e particolarità di persone che sono spesso soggette a discriminazione. Inoltre, il servizio di polizia dovrebbe condurre un'analisi della propria visione e dei propri pregiudizi e una valutazione del suo intervento in un'ottica di rispetto per la diversità (Sáez et al. 2013).

Infine, la polizia deve conoscere e capire il quadro normativo nazionale ed internazionale di contrasto alle odiose prassi citate sopra. Le norme internazionali più pertinenti per la polizia sono quelle della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, i trattati, le direttive ed i regolamenti dell'UE, le decisioni della Corte europea dei diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa e della Corte di giustizia dell'UE e le raccomandazioni della Commissione europea contro razzismo e intolleranza, del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa e del Parlamento Europeo¹³.

13. Una rassegna delle principali norme internazionali pertinenti si ritrova su Open Society Justice Initiative, *International standards on ethnic profiling: standards and decisions from the European systems*, disponibile su www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/case-digests-ethnic%20profiling-european-systems-110813_0.pdf, consultato il 18 febbraio 2019.



5. Come ideare un modello di polizia per le città interculturali

Dopo aver ampiamente spiegato i vari modelli di gestione della polizia e dopo aver approfondito l'argomento che riteniamo sia particolarmente appropriato nell'ottica di questo manuale, vale a dire la polizia di prossimità, specifichiamo ora come dovrebbe essere ideato un servizio di polizia per servire una città interculturale.

Logicamente, ci sono diverse variabili che facilitano o ostacolano l'attuazione delle strategie o delle idee presentate qui. È possibile che il servizio di polizia non abbia abbastanza risorse per cambiare, o forse che abbia bisogno di un cambiamento di cultura interna che necessita un lungo periodo di attuazione o – in alcune città – potrebbe essere possibile attuare solo una parte del modello suggerito.

In ogni caso, questo manuale fornisce pratici input a qualsiasi capo della polizia, direttore o supervisore che voglia migliorare il servizio fornito alla propria comunità diversificata.

5.1. Analisi preliminare

Questa sezione intende descrivere la valutazione da effettuare prima di attuare cambiamenti nell'approccio all'attività di polizia. Questa valutazione deve ricomprendere l'area o le aree in cui la polizia avrà un impatto al momento di gestire la diversità sociale, le situazioni di crimini d'odio, le discriminazioni e le altre forme di intolleranza o violazione dei diritti fondamentali,

nonché le modalità con cui il servizio di polizia può lavorare sulla prevenzione.

Lo studio di valutazione serve per ottenere dati che guideranno il nuovo modello, con un'attenzione particolare alla composizione eterogenea della società nell'area interessata. È bene notare che più lo studio sarà preciso, più chiaro sarà il quadro della zona, e più facile sarà l'acquisizione dei migliori mezzi per attuare con successo la nuova metodologia di polizia di prossimità.

L'elaborazione di questa analisi preliminare potrebbe fornire sin dall'inizio, una scusa perfetta per migliorare i rapporti con la comunità. Coinvolgere i membri della comunità nello sviluppo dell'analisi, insieme con esperti del campo oltre agli operatori e alle linee di comando della polizia, promuoverà la reciproca conoscenza e coinvolgerà i membri della comunità nell'identificare la soluzione ai loro stessi problemi.

Una volta stabilita la fiducia tra polizia e comunità, le informazioni fluiranno più facilmente. Avere interlocutori validi ed affidabili facilita la gestione dei conflitti. Questa fiducia non deve essere cieca: la polizia dovrebbe svolgere la propria attività di prevenzione della criminalità e la comunità dovrebbe svolgere un'attività di monitoraggio sull'operato della polizia e protestare quando lo ritiene eccessivo. Ma avere un canale di comunicazione diretta nel momento in cui insorge un conflitto, di qualsiasi tipo, facilita il controllo, la pace e la risoluzione del problema.

La creazione di comitati, consigli o *focus group* a livello di quartiere è positiva per generare quegli spazi di fiducia. I problemi del quartiere possono essere discussi e la polizia può trasmettere le domande del pubblico ai suoi superiori che possono valutare la migliore soluzione ai problemi sollevati. Una veloce risposta ai problemi, che in molti casi sono molto facili da risolvere (illuminare una strada, rimuovere veicoli abbandonati, regolare il traffico agli incroci, ecc.), genera rapida fiducia tra le squadre di polizia del quartiere ed i residenti.

5.1.1. Fare una “fotografia” dei distretti/ quartieri

Parte del successo dello sviluppo di questo modello deriverà dalla distribuzione dell’attività di polizia dentro e oltre i distretti, con la creazione di squadre che operano nei quartieri, coordinate da un supervisore.

Quando si stabiliscono i criteri di distribuzione degli agenti di polizia disponibili e le dimensioni delle loro zone di lavoro, è prima necessario prendere in considerazione la densità demografica. Il numero di abitanti per chilometro quadrato in una zona densamente popolata – oltre 4000 ab/ km² – non presenta la stessa sfida di una zona rurale o meno popolata; per esempio, alcuni modelli di polizia di prossimità stabiliscono un rapporto di circa 5000 ab/agente¹⁴.

Anche altri elementi possono essere presi in considerazione come la distribuzione amministrativa dei centri di potere (distretti amministrativi, territori censuari, ecc.), il maggior o minor grado di conflitto in una data area, la situazione socio-economica della popolazione e l’età media della popolazione. Per esempio, a seconda dell’età della popolazione della zona, il tipo di conflitto varierà anche da un punto di vista prettamente di gestione delle risorse umane. Anche la stagione dell’anno ed il meteo possono essere decisivi: in zone in cui vi è una forte differenza di temperatura tra inverno ed estate, possono aumentare i conflitti durante i mesi estivi quando vi è maggiore attività in aree pubbliche che a casa, o per una serie di altre ragioni. In generale, la stagionalità influisce sul comportamento umano e questo si riflette sul livello di conflitto nella società (Hird and Ruparel 2007).

La polizia dovrebbe anche essere a conoscenza dei vari luoghi di culto presenti nella zona e delle date delle celebrazioni religiose che riuniscono un altissimo numero di persone o che rappresentano momenti importanti per chi professa quella religione.

Gli operatori di polizia di prossimità devono essere in grado di comprendere perfettamente la realtà sociale della loro zona. Devono essere in grado di interpretare

tracce e segnali che potrebbero allertarli su una possibile escalation del conflitto nel quartiere a cui sono stati assegnati in modo da poter avvisare i supervisori e proporre azioni che attenueranno il conflitto.

Abbiamo bisogno di tutte queste e di altre informazioni prima di poter diagnosticare la situazione nella zona e applicare correttamente il modello. In ogni caso, è bene conoscere e capire gli elementi che influenzano il comportamento in un distretto, per esempio:

- ▶ La densità di abitanti per km². Come spiegato precedentemente, il conflitto in una zona, quartiere o distretto dipenderà in gran parte dalla densità della popolazione della zona (Nolan 2004, Steinmetz 2016).
- ▶ Analisi della tipologia di popolazione. La composizione per genere, età, origine etnica, religione, reddito pro capite e livello di disuguaglianza sociale sono tutti dettagli rilevanti per capire il grado di potenziale conflitto nella zona (Steinmetz 2016).
- ▶ L’ubicazione del distretto rispetto alla città: centro/periferia/altro (Kneebone and Raphael 2011); prossimità o distanza dal centro della città e facilità di accesso al centro. Anche la vicinanza con i commissariati principali o con i centri amministrativi può contare. A volte, i commissariati lontani dalle sedi della polizia centrale tendono ad avere maggiore indipendenza perché sono lontani dal supervisore o dal centro strategico. Analogamente, gli ambienti urbani più distanti dal centro della città sono di solito i luoghi che ricevono minor attenzione dalle autorità pubbliche e hanno un peggiore accesso ai servizi pubblici come istruzione, sanità, pulizia e sicurezza.
- ▶ Organizzazione del distretto/quartiere. In questo caso dobbiamo rispondere ad una serie di domande per capire quale modello di pattugliamento o azione può essere messo in atto. Per esempio: è un quartiere residenziale? O, al contrario, è una zona con una serie di negozi e aree commerciali, o uffici, o industrie? È organizzata in case a schiera o case unifamiliari? Vi sono spazi sociali condivisi? Perché, a seconda della distribuzione residenziale si potrebbe preferire una pattuglia a piedi o in bicicletta, in moto o in auto o magari un mix. Inoltre abbiamo bisogno di mappare gli spazi di interazione sociale, in cui i residenti di un quartiere trascorrono il tempo, centri culturali, biblioteche, ludoteche, parchi, ecc. Questi luoghi sono un fattore chiave per capire meglio la dinamica del quartiere. Per iniziare, è opportuno non usare il concetto classico di spazio pubblico ma piuttosto quello di spazio sociale, distinguendo chiaramente tra spazio pubblico e spazio privato. Gli spazi sociali pubblici, i tradizionali spazi pubblici, potrebbero essere scarsi o perdersi nell’iter di consolidamento urbano a

14. *Distribution of neighbourhood police of Enschede, the Netherlands, with a ratio of one policeman per 5000 inhabitants*, disponibile su www.politie.nl/mijn-buurt/wijkagenten?geoquery=enschede&distance=5.0, consultato il 18 febbraio 2019.



causa di inerzia, emergenze e scarse o disattente pratiche di pianificazione intermedia. Le spiagge e il “corso” tradizionale (nel suo senso colloquiale) dei vecchi nuclei urbani sono ora i migliori esempi. Lo spazio sociale privato si sviluppa con vitalità, opera perfettamente (rispetto all’attuale sistema economico) e anno dopo anno diventa sempre più sofisticato. Il migliore esempio è rappresentato dai centri commerciali che sono in costante evoluzione ma dobbiamo sottolineare anche la crescita di club di tutti i tipi che convogliano le esigenze relazionali su una serie di attività associate al tempo libero e, in misura minore, associate a ideologie, cultura, nazionalità o religione (Reinoso and Romero 2006).

- ▶ Anche le scuole sono luoghi molto importanti dal punto di vista della coabitazione, perché consentono di occuparci di problemi che sorgono proprio in questi luoghi, come il bullismo a scuola, soprattutto se vi è uno terreno di intolleranza e discriminazione. Consentono anche di individuare gruppi di giovani che mettono in atto un comportamento antisociale, specialmente quando i principali protagonisti sono minori in mancanza della supervisione di un adulto.
- ▶ Vi sono molti fattori che determinano la violenza nelle scuole, per esempio concetti culturali diversi di violenza, fattori socioeconomici, vita familiare degli studenti e ambiente esterno alla scuola. Per esempio, potrebbero esserci ampie disparità tra culture e società nella definizione di un atto o ambiente violento. A prescindere dal contesto culturale o socioeconomico della scuola, la violenza può essere sia fisica, sia psicologica (UNESCO 2009). Ideare un piano per prevenire la violenza nell’ambiente socio-scolastico può essere una strategia delle squadre di polizia di prossimità.
- ▶ Vi è un tessuto associativo? Questo non significa solo organizzazioni non governative (ONG) e

associazioni di quartiere, ma anche club sportivi, centri religiosi, comunità culturali, ecc. È necessario conoscere la composizione delle associazioni presenti nella zona di impiego della polizia; vi sono organismi rappresentativi di cittadini con interlocutori che riscuotono credibilità nella comunità? Questi organismi possono essere formali, favoriti dai consigli comunali e in un certo modo regolamentati, oppure informali come forum creati dai cittadini. In entrambi i casi, i comandanti di un servizio di polizia di prossimità devono mantenere una comunicazione fluida con i rappresentanti dei cittadini in questi organismi. Come mostreremo in seguito, la polizia può – anzi dovrebbe – creare spazi di dialogo e comunicazione con i cittadini per canalizzare domande in modo ufficiale.

- ▶ Quali sono le ore di maggior uso e attività negli spazi pubblici della zona? Logicamente, per pianificare il dispiegamento di risorse umane della polizia di prossimità sarà necessario ottimizzarle in turni per far corrispondere i tempi in cui la città e, nella fattispecie, lo spazio sociale sono attivi.
- ▶ Vi sono (o si conoscono) nella zona gruppi urbani violenti che compiono atti razzisti, xenofobi o altri tipi di atti di intolleranza? I gruppi urbani violenti sono tra gli elementi che minacciano maggiormente la coabitazione e la pace nelle città di oggi. È quindi fondamentale sapere che esistono, quali sono le loro attività e la composizione, i posti che frequentano o se appartengono a tifoserie, se promuovono la diffusione del discorso d’odio sui social network o se disegnano graffiti che incoraggiano l’ostilità nei confronti di persone o gruppi di minoranza. Questi sono elementi che i servizi di polizia devono seguire da vicino per poter avere una città in pacifica coabitazione.
- ▶ Vi sono statistiche sui crimini d’odio, su atti discriminatori o su altre forme di intolleranza nel quartiere

o distretto? Non tutti i servizi di polizia hanno un registro di questi eventi. Tradizionalmente sono più impegnati nel contrasto di reati come le rapine e solo i fatti denunciati nei commissariati vengono registrati. Un servizio di polizia di prossimità in una città interculturale deve avere un quadro chiaro del tipo e della frequenza degli atti di intolleranza avvenuti nella sua città e successivamente essere in grado d'ideare strategie multidisciplinari in collaborazione con altri dipartimenti per ridurre tali atti. Per elaborare una mappa quanto più dettagliata possibile, è necessario verificare e registrare non solo i reati denunciati alla polizia, ma anche altri fatti che non siano stati denunciati ma siano noti, come atti non criminali che rivelano comportamenti intolleranti e discriminatori. Questo registro dovrebbe anche tener conto dei fatti comunicati da rappresentanti delle associazioni di una società eterogenea e potrebbe estendersi fino al limite di tenere conto anche di notizie che appaiono sui media circa atti discriminatori o di intolleranza.

- ▶ Ci sono stati cambiamenti recenti nella composizione della popolazione del quartiere o nella visibilità di alcuni gruppi vulnerabili? Vi sono situazioni in cui alcune zone o quartieri subiscono cambiamenti che influiscono sia sul livello delle attività, sia sulla composizione della popolazione o dei visitatori. Ciò avviene per esempio, con la "gentrificazione", che inizia quando un gruppo di persone con un certo vantaggio economico scopre un quartiere che, nonostante sia degradato o deprezzato, offre un buon rapporto qualità/prezzo e decide di stabilirvisi. Si tratta solitamente di quartieri all'interno della città o ben posizionati per i pendolari per recarsi al lavoro. La gentrificazione induce un aumento dei costi delle case, il che forza gli abitanti con poche risorse economiche ad andarsene.
- ▶ Analogamente, la popolazione cambia quando alcuni abitanti di un quartiere migliorano la loro situazione economica e si trasferiscono in un quartiere di più recente costruzione con alloggi e servizi di migliore qualità, mentre il quartiere originale con case più vecchie viene occupato dai nuovi abitanti con bassi redditi, normalmente migranti. Inoltre, i quartieri possono diventare quartieri segregati non solo quando attirano persone dello stesso (basso) livello economico, ma anche quando l'immagine della zona è offuscata da pregiudizi e preconcetti basati su stereotipi nei confronti della comunità che vi abita.
- ▶ Si sono verificati eventi che potrebbero causare il rigetto di un gruppo sociale che vive nel quartiere? Questi eventi hanno influenzato la coabitazione nella zona? Queste domande sono volte a rispondere a situazioni che possono sorgere da piccoli conflitti, che potrebbero essere all'origine

del pregiudizio contro i residenti appartenenti a comunità specifiche. I conflitti possono anche svilupparsi dopo un alterco tra la polizia e un membro di una comunità minoritaria e la coabitazione può essere ostacolata specialmente quando il conflitto è rimasto latente e senza risoluzione.

- ▶ In tutti questi casi è importante garantire che la squadra responsabile della zona sia in grado di lavorare in una situazione neutra o almeno sia messa al corrente in anticipo di ogni situazione di conflitto o pre-conflitto.

5.1.2. Interazione tra polizia e comunità

Dal punto di vista della pianificazione, è necessario conoscere i canali di comunicazione disponibili, i network di contatto stabiliti con la cittadinanza ed il livello di fiducia che la società ripone nel servizio di polizia della zona. Inoltre, stabilire canali di dialogo e fiducia tra cittadini e servizi di polizia non è solo auspicabile ma in realtà obbligatorio in materia di diritti umani. Il relatore speciale delle Nazioni Unite su Razzismo, xenofobia e intolleranza correlata ha dichiarato che

Le autorità di contrasto dovrebbero accogliere e sostenere i contatti volontari e l'interazione con i cittadini, dimostrando il loro impegno in termini di trasparenza e supervisione dei cittadini. A tal proposito, il Relatore Speciale incoraggia i contatti con i gruppi minoritari e raccomanda che sia rafforzata la collaborazione tra autorità di contrasto e comunità minoritarie¹⁵.

Da parte sua, la Commissione europea contro il Razzismo e l'Intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa ha dichiarato che dovrebbero essere stabiliti contesti per il dialogo e la cooperazione tra la polizia ed i membri dei gruppi minoritari¹⁶. Per avere un quadro chiaro della situazione in cui versa il servizio di polizia al momento dell'attuazione del modello di polizia di prossimità, il leader del cambiamento dovrebbe rispondere almeno a queste domande:

- ▶ Che tipo di comunicazione la polizia mantiene con i cittadini? Ci sono forum specifici, live o on-line, che la polizia e i cittadini possono seguire/visitare per compilare e sollevare domande? In questa linea di lavoro è importante conoscere i canali, formali e informali, di cui i cittadini dispongono

15. M. Ruteere, *Racial and ethnic profiling in law enforcement agencies*, 20 aprile 2015 [UN doc. A/HRC/29/46], pfo. 74. Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on Contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, disponibile su www.ohchr.org/EN/Issues/Racism/SRRacism/Pages/ReportsHRC.aspx, consultato il 18 febbraio 2019.

16. Raccomandazione di Politica Generale dell'ECRI N. 11: Lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nell'ambito delle attività di polizia, adottata dall'ECRI il 29 giugno 2007, par. 18, disponibile su www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/recommendation-no.11, consultato il 18 febbraio 2019.



per contattare la polizia. Esistono consigli di sicurezza su questioni come la diversità del quartiere? O forum in cui i temi della sicurezza vengono discussi con i cittadini? Vi sono vari modelli a cui la polizia può ispirarsi, iniziando dal programma "Neighbourhood watch" ("osservazione del quartiere").

- ▶ Gli schemi di *Neighbourhood watch* esistono nel Regno Unito sin dagli anni '80 e sono programmi di comunità, sostenuti dalla polizia locale, volti a: ridurre la criminalità, le opportunità di commettere reati e di mettere in atto comportamenti antisociali; rassicurare i residenti locali, riducendo la paura che vengano perpetrati reati e comportamenti antisociali; incoraggiare i rapporti di buon vicinato e compattare le comunità; migliorare la qualità di vita dei residenti locali e degli inquilini (Scribbins et al. 2010). Vi sono altri modelli, per esempio i "consigli di sicurezza locali" o simili, che sono forum in cui polizia e rappresentanti dei cittadini discutono di varie situazioni pertinenti alla sicurezza del loro quartiere o città. Alcuni servizi di polizia hanno proposto un modello partecipativo della loro organizzazione (o parte di essa), utilizzato specialmente quando hanno bisogno di stabilire le priorità tra le loro attività. In questo modello partecipativo di polizia, i cittadini in grado di capire come opera il loro servizio di polizia seguono una procedura definita per dare un contributo di idee e decidere della loro zona di lavoro¹⁷.
- ▶ C'è un mediatore tra il servizio di polizia e i cittadini (o qualcosa di simile)? Per esempio, un ufficio per i rapporti tra cittadini e mediatori interculturali (che siano essi funzionari di polizia stessi o mediatori che lavorano in stretta collaborazione con la polizia) o anche meccanismi di mediazione forniti dalla polizia stessa e agevolati per i cittadini (Jordàn 2017).

17. *Udaltzaingoaeren eredu berria/Nuevo modelo policia local*, disponibile su www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/06/76/50676.pdf, consultato il 18 febbraio 2019.

- ▶ Vi è una collaborazione con i media locali? Vengono condotte campagne di lotta al razzismo, xenofobia, discorsi d'odio o altre forme di intolleranza? Per fare una diagnosi è importante valutare se il servizio di polizia o le autorità locali conducano questo tipo di campagne. I moderni servizi di polizia devono tener conto della necessità di avere un team di comunicazione e condurre campagne, sia sui social networks, sia sui media tradizionali.
- ▶ Verificate se la polizia ha network di comunicazione, formali o informali, con i cittadini. Se sì, a che livello? Al livello direzionale/sede centrale, al livello intermedio o al livello di agente di polizia/squadra di polizia?
- ▶ È importante che i canali di comunicazione, formali o informali, siano ben definiti e che i cittadini sappiano a chi rivolgersi per ogni caso e chi sarà in grado di rispondere ai loro bisogni.
- ▶ Il servizio di polizia ha una presenza sui social network, per essere più vicino alla comunità, e pubblica informazioni pertinenti per la cittadinanza? Ogni servizio di polizia dovrebbe avere un "media community manager" con capacità e competenze interculturali.
- ▶ Vi sono spazi specifici dedicati a comunità vulnerabili presenti nel distretto e designati specificamente come tali (attraverso l'uso di una lingua comprensibile a quella comunità, attraverso l'uso di immagini, pubblicizzati sui social network, nei locali della polizia e in strada, ecc.)?
- ▶ La polizia adotta misure per promuovere attività con i cittadini o parteciparvi? Che tipo di attività? Possono essere attività culturali e sportive, o qualsiasi attività di socializzazione che la polizia potrebbe ufficialmente sostenere? Per esempio, in alcuni paesi la polizia ha sostenuto la comunità LGBTI partecipando con un veicolo decorato con i colori della bandiera arcobaleno durante il *pride* LGBTI. È un atto simbolico che invia però un potente messaggio di supporto, di vicinanza e di fiducia ad una parte della società che in molti casi è vittima di discriminazione.
- ▶ Qual è la risposta dei cittadini dopo azioni di polizia o colloqui informativi? Vi è un sistema per valutare la qualità del servizio fornito dalla polizia e il livello di soddisfazione del "cliente/cittadino" riguardo a questo?
- ▶ La polizia sensibilizza i cittadini sui crimini d'odio, su atti discriminatori o altri incidenti di intolleranza? Se sì, con quali mezzi? I cittadini dovrebbero poter essere messi a conoscenza di quali dati esistono sulla criminalità nella zona; ma se parliamo di quartieri fenotipicamente molto diversi, dovrebbero essere consapevoli anche degli incidenti d'odio, di atti di discriminazione o di intolleranza che avvengono, e come la polizia li affronta.



5.1.3. Risoluzione di conflitti: metodologia

Prima di attuare il nuovo modello di polizia nella città interculturale, quest'analisi preliminare deve scoprire come il servizio di polizia risolve situazioni di conflitto che potrebbero ostacolare la coabitazione quotidiana nel quartiere. I conflitti legati ad atti razzisti o xenofobici, o ad ogni altra forma di intolleranza, potrebbero avere un impatto particolarmente negativo sulla fiducia del pubblico nei confronti della polizia, se non sono risolti adeguatamente. Questa mancanza di fiducia può anche aumentare nel tempo e causare moti di protesta dovuti alla delegittimazione del servizio di polizia.

Le indagini criminologiche hanno mostrato che, se le esperienze con la polizia vengono considerate negative da chi le ha vissute, danneggiano la fiducia e la legittimità nei confronti di questa istituzione, influenzando negativamente la volontà delle persone di cooperare con le autorità che, a sua volta, mina l'efficacia della polizia e quindi la sicurezza stessa dei cittadini (Mazerolle et al. 2013; Bradford et al. 2014).

Una polizia di prossimità dovrebbe porsi le seguenti domande:

- ▶ I cittadini ricevono informazioni sui loro diritti, nel caso debbano avere a che fare con il servizio di polizia? Che tipo di informazione viene loro fornita e come? Nel Regno Unito e in alcune località della Spagna, per esempio, sono stati adottati dei moduli di identificazione (Halász 2009) che spiegano ai cittadini il motivo per cui sono stati fermati dalla polizia e ricordano loro i propri diritti nel caso in cui ritengano che la polizia non li abbia trattati correttamente. Altri esempi di questo tipo sono, ad esempio, i sistemi che prevedono di poter presentare un reclamo o richiedere informazioni tramite il sito web del servizio di polizia.
 - ▶ La polizia dispone di uffici che possono essere considerati accoglienti e sicuri per le minoranze o per persone vittime di violenza domestica, omofobia, razzismo, xenofobia o altre forme di intolleranza? I commissariati di polizia hanno spazi per colloqui privati? Gli agenti di polizia sono formati in competenze interculturali e mediazione di conflitti? Vi sono operatori di polizia che appartengono a gruppi minoritari della società diversificata? E a minoranze etniche? E donne appartenenti a minoranze etniche? In sintesi, la composizione della polizia riflette la diversità del distretto? Se così non è, la polizia deve cercare di aumentare la propria capacità di attrarre persone di origine diversa favorendone l'arruolamento.
 - ▶ La polizia dispone di dotazioni, unità o gruppi specializzati per trattare i crimini d'odio, atti discriminatori o altri atti di intolleranza?
 - ▶ Vi sono iniziative in cui la polizia è in contatto con comunità educative per informare i giovani su razzismo, xenofobia o altre forme di intolleranza, e per favorire le denunce di casi di cui potrebbero essere a conoscenza? Come abbiamo già visto, gli ambienti socio-educativi sono spazi importanti per il lavoro di prevenzione della polizia. Se la polizia è in grado di operare con un approccio multi-dipartimentale, sarà in grado di ridurre il conflitto e il tasso di criminalità nella città.
- ▶ Di fronte ad un conflitto dovuto a discriminazione, intolleranza o odio, come risponde la polizia? Adotta un approccio specializzato o tratta questi casi normalmente, come qualsiasi altro problema o conflitto?
 - ▶ Come vengono risolti i problemi più essenziali come discriminazione o intolleranza istituzionale e politica? La discriminazione istituzionale viene qui intesa come qualcosa che deriva da norme pubbliche vigenti o prassi amministrative e che consente un "quadro istituzionale discriminatorio" (Giménez 2006).
 - ▶ La polizia usa mediazione, giustizia riparativa o metodologie simili per risolvere controversie su atti di discriminazione o intolleranza? Se sì, questi servizi sono guidati da agenti di polizia o da altri organismi nella città? Un programma di giustizia riparativa mira a far assumere ai rei la responsabilità delle loro azioni, per capire il danno che hanno causato, per dar loro un'opportunità di redimersi e scoraggiarli dal compiere ulteriore danno. Per le vittime, lo scopo di questi programmi è di dar loro un ruolo attivo nell'iter (Sherman and Strang 2007).
 - ▶ I servizi di polizia intervengono nei casi di molestie discriminatorie a scuola? Che tipo di intervento viene compiuto? Come nelle precedenti domande, dobbiamo sapere se la risposta fornita è specializzata o meno e se l'intervento è condotto dal servizio di polizia stesso o da un altro dipartimento o servizio pubblico.
 - ▶ Il servizio di polizia usa l'intermediazione di leader di gruppi etnici/minoritari o ONG/associazioni per

risolvere controversie basate su discriminazione o intolleranza?

- ▶ Esiste un meccanismo indipendente a cui i cittadini possono rivolgere le loro denunce in caso di conflitto con il servizio di polizia? È importante sapere se il servizio di polizia ha un *auditor* o un *supervisor* esterno alla polizia, o anche un certo tipo di meccanismo di controllo da parte dei cittadini (De Angelis et al. 2016).
- ▶ Esiste un supervisore che garantisce che siano rispettati i parametri di qualità nel monitoraggio dei conflitti da parte della polizia di prossimità? I supervisori nel servizio di polizia di prossimità sono figure chiave per la riuscita attuazione del modello: dirigenti intermedi, supervisori di turni o supervisori di gruppi hanno un ruolo importante in questo modello di polizia.
- ▶ Come la polizia controlla e gestisce le tensioni sociali nel quartiere? Come raccoglie e analizza le informazioni ottenute dalla comunità? Il servizio di polizia può usare la forza per ristabilire l'ordine o può indagare sull'origine del disordine e sviluppare una strategia di dialogo. Se il servizio di polizia ha un buon rapporto con il tessuto sociale locale, sarà più facile ottenere informazioni, analizzarle e trovare una soluzione al conflitto.
- ▶ Esiste una strategia per monitorare e contrastare la diffusione di voci e stereotipi? Le strategie come la metodologia anti-rumour¹⁸ del Consiglio d'Europa sono importanti per combattere il discorso di esclusione che alcuni gruppi promuovono nelle città, basato su pregiudizi che fomentano l'ostilità nei confronti di taluni gruppi.
- ▶ Come la polizia coordina la sua risposta con i residenti e con altri servizi quando aumentano le tensioni sociali? Le figure come gli "agenti di collegamento" possono risolvere rapidamente alcuni conflitti sociali. È necessario un certo impegno per disporre di queste figure 24 ore al giorno, 365 giorni l'anno ma può essere attuato un meccanismo per renderlo fattibile.

5.2. Elementi organizzativi

Dopo aver ottenuto tutti i dati e aver capito come funziona il servizio di polizia, iniziamo a determinare quali questioni debbano essere prese in considerazione per portare al successo l'attuazione ed il funzionamento del modello. La sede o direzione dei servizi di polizia è responsabile della progettazione del modello lavorativo per ogni unità e queste linee guida delineeranno la missione dell'intero servizio di polizia e quindi la

18. Consiglio d'Europa, *Anti-rumours*, un'iniziativa del programma delle città interculturali, disponibile su www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours, consultato il 18 febbraio 2019.

corretta attuazione della filosofia del lavoro della polizia di prossimità.

5.2.1. Capacità decisionale della polizia

I responsabili devono avere capacità decisionale quando propongono delle soluzioni. Un processo decisionale molto verticale e lento che dipende dalla supervisione e dall'autorizzazione di vari livelli non è utile. Le proposte di risoluzione delle controversie possono essere ritardate in attesa dell'approvazione di autorità superiori e quando finalmente vengono attuate, i piani potrebbero non essere più adatti o in grado di realizzare la loro funzione principale. Per questioni semplici, gli agenti responsabili della zona dovrebbero avere la capacità di decidere con la supervisione del loro diretto superiore. La ragione principale di questo approccio è che gli agenti di polizia sono coloro che conoscono meglio il quartiere e che sono in contatto diretto con i residenti; quindi è chiaro che conoscano i bisogni dei cittadini e possano identificare le soluzioni più idonee ad ogni situazione. Un'altra ragione a sostegno di un processo decisionale più rapido è che aiuta a costruire più rapidamente la fiducia dei residenti.

È utile produrre un rapporto che includa un'analisi della situazione precedente insieme alla soluzione proposta dagli agenti responsabili della zona o del quartiere, congiuntamente alle persone o altri organismi che hanno partecipato alla discussione per concordare il piano. La soluzione trovata deve essere valutata e supervisionata dal diretto superiore dell'agente o dalla squadra di polizia che fa la proposta, in un periodo di tempo relativamente breve e non deve essere ritardata di più di un mese, a seconda dell'importanza del problema e della soluzione proposta.

La soluzione proposta per il problema dovrebbe essere comunicata dallo stesso interlocutore che ha partecipato alla risoluzione dei conflitti dall'inizio e, se possibile, prima che la soluzione sia attuata. Questo modello di comunicazione informale, sostenuto da un quadro formale (la decisione è autorizzata dalle sedi della polizia), è un altro elemento catalizzatore della fiducia nei confronti della polizia o degli interlocutori e, a sua volta, della fiducia tra la polizia e la comunità. La maggiore fiducia nella polizia, scaturita da una gestione più orizzontale, contribuirà anche a migliorare il flusso di informazioni provenienti dai cittadini, e aumenterà quindi la capacità della polizia di prevenire meglio le tensioni sociali e la criminalità in generale.

5.2.2. Organizzazione del servizio di polizia nell'ottica dei diritti umani

Incidenti e crimini dell'odio mettono in pericolo la sicurezza individuale e collettiva, e costituiscono violazioni dirette dei principi di libertà, uguaglianza, dignità, democrazia, rispetto dei diritti umani e libertà pubbliche, tutti principi contenuti nei fondamentali strumenti internazionali in materia di diritti umani. La polizia di prossimità potrebbe anche contribuire a migliorare il rispetto degli obblighi giuridici derivanti dal diritto internazionale, agendo come fattore determinante per una realizzazione pratica del pieno godimento dei diritti umani da parte dei cittadini.

Inoltre, la polizia di prossimità agevola maggiormente il lavoro delle altre squadre di polizia, posto che quando la comunità si fida dei propri agenti di polizia di prossimità sarà più disposta a cooperare anche con il resto dell'organizzazione e condividerà più facilmente informazioni su situazioni sospette o che possono rivelarsi un rischio per la comunità stessa. È vero anche il contrario: nei quartieri in cui vi sono tensioni con la polizia, i cittadini saranno molto più reticenti a dare informazioni sugli atti di razzismo, xenofobia, omofobia o odio; questi atti saranno taciuti o denunciati su canali paralleli (come associazioni, amici, social network, centri religiosi, comunità).

Nel caso in cui alcuni cittadini nutrissero dubbi circa un intervento della polizia e la situazione peggiorasse, la polizia specializzata sarà in grado di sciogliere le tensioni grazie al contatto con leader formali o informali della comunità con cui avrà previamente stabilito fiducia e canali di comunicazione. Una volta sedata la situazione di tensione, saranno svolte le idonee indagini per chiarire l'accaduto.

Quando gli eventi accaduti riguardano razzismo, xenofobia o altre forme di intolleranza che violano i diritti fondamentali, la Corte europea dei Diritti dell'uomo in varie sentenze ha chiesto indagini ufficiali efficaci da parte degli Stati del Consiglio d'Europa per arrivare alla profilazione e alla punizione dei responsabili degli incidenti razzisti o xenofobici¹⁹, con l'obbligo di applicare tutte le misure ragionevoli per determinare se vi siano state tali motivazioni razziste e stabilire se i sentimenti di odio o il pregiudizio basato sull'origine etnica abbiano svolto un ruolo negli eventi denunciati.

È necessario cercare di chiarire la causa reale dell'evento e, se possibile, mettere tutti gli atti a disposizione dell'autorità giudiziaria. Una vera soluzione soddisfacente dello scontro non sarà raggiunta semplicemente soffocando il conflitto specifico; è necessario condurre un'indagine accurata e approfondire in dettaglio. Con una soluzione

19. Corte europea dei Diritti dell'uomo, Causa *Balász v. Hungary*, Applicazione n. 15529/12, 20 ottobre 2015, sentenza disponibile su <http://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=001-158033>, consultato il 18 febbraio 2019.

prettamente temporanea il conflitto può continuare a crescere, radicarsi maggiormente e magari provocare una frattura nella normale coabitazione della comunità nonché tra il servizio di polizia e la comunità stessa.

Inoltre, è importante stabilire procedure per monitorare e gestire le tensioni nella comunità. La rilevanza e la frequenza degli incidenti d'odio sono alcuni degli elementi chiave che la polizia deve monitorare quotidianamente e settimanalmente, insieme ad altri elementi come intelligence di comunità, criminalità e altri fattori sociali. I risultati dovrebbero essere condivisi con la comunità locale e con altri agenti chiave. Monitorare lo stato di tensione ed i conflitti con le comunità locali, permette un intervento precoce della polizia, della comunità e di altri agenti chiave.

Oltre a condividere informazioni sulle tensioni nella comunità locale, è auspicabile conoscere l'opinione delle associazioni, ONG e altri enti, per ottenere informazioni sui conflitti esistenti e su incidenti accaduti in precedenza. Una buona pratica è stabilire una procedura sistematica per raccogliere informazioni tra gli agenti della polizia e gli agenti sociali. Sia gli agenti di polizia, sia gli agenti sociali dovranno essere adeguatamente formati nell'applicazione di tale procedura.

Attraverso i social network è possibile monitorare gruppi organizzati e seguire la loro attività, individuando ogni invito a possibili raduni organizzati con l'intenzione di perpetrare atti violenti di razzismo, xenofobia o altre forme di intolleranza; potrebbe essere anche possibile prevedere la creazione di questi gruppi.

Il monitoraggio dei social network può anche consentire ai servizi di polizia di pervenire alla scoperta di un reato prima che sia commesso, oltre al monitoraggio di tendenze a seguito di eventi rilevanti. Questo monitoraggio dovrebbe essere svolto con scrupoloso rispetto delle leggi sulla privacy, della protezione dei dati e del controllo giudiziario quando necessario.

Gli stessi social network possono essere usati dai servizi di polizia per contrastare fake news che erodono, o possono sgretolare, la coabitazione pacifica nella zona²⁰.

20. Istituto internazionale delle Nazioni Unite per la ricerca sul crimine e la giustizia (UNICRI), *Light On: Cross-community actions for combating the modern symbolism and languages of racism and discrimination* (2013), disponibile su www.lighton-project.eu/site/main/page/home, consultato il 18 febbraio 2019.



5.3. La polizia come centro del conflitto

Un elemento fondamentale che il direttore di un servizio di polizia deve valutare in una città interculturale è il comportamento della polizia, per evitare che ostacoli la coabitazione con alcuni gruppi. Questo elemento talvolta non viene affrontato con sufficiente coraggio e autocritica per eliminarlo alla radice.

È chiaro che di fronte a singoli funzionari di polizia con comportamenti o atteggiamenti discriminatori o intolleranti, le autorità di polizia preposte agiranno; ma cosa succede quando le azioni discriminatorie nei confronti di alcuni gruppi sono sistemiche, culturali, strutturali o indirette? Quali azioni può attuare un dirigente di polizia per eliminare queste abitudini o comportamenti?

5.3.1. Discriminazione all'interno dei servizi di polizia

Nel 1996 si è tenuta a Rotterdam una conferenza su "Polizia per una società multi-etnica: principi, pratica e partnership". La conferenza ha riunito 120 persone, compresi funzionari di polizia e rappresentanti di ONG, organizzazioni locali, nazionali e internazionali; la riunione ha portato ad un manifesto chiamato la Carta di Rotterdam²¹. Una delle raccomandazioni della Carta era quella di includere membri di minoranze etniche nei servizi di polizia, in linea con un principio generale sostenuto dal programma ICC per i fornitori di servizi

21. La Carta di Rotterdam: mantenimento dell'ordine pubblico nella società multi-etnica (1996), disponibile su <https://legislationline.org/documents/id/8562>, consultato il 18 febbraio 2019.

pubblici, in modo da riflettere la composizione etnica della società.

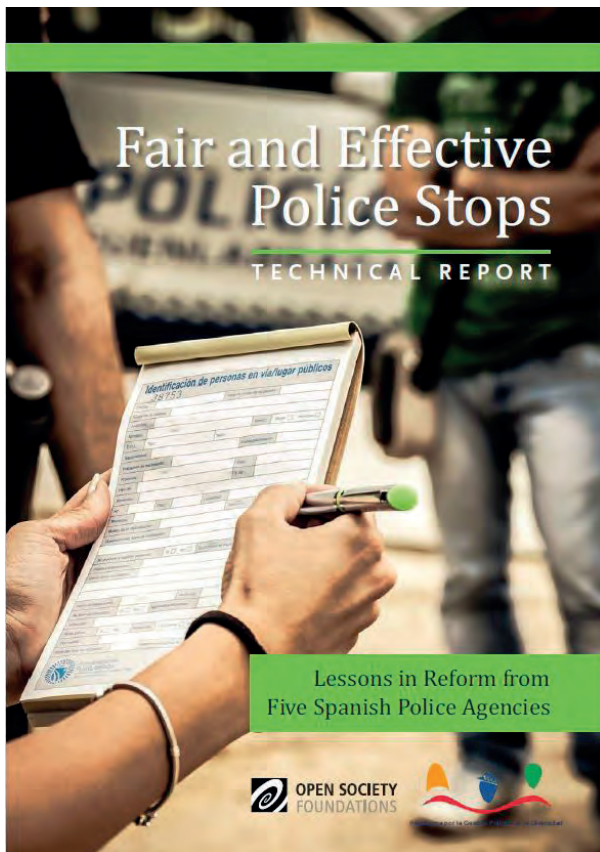
Può accadere che l'inclusione di agenti di polizia di origini diverse rispetto al gruppo maggioritario causi tensioni e comportamenti discriminatori all'interno della polizia. Talvolta anche le decisioni che derivano dalle migliori intenzioni possono generare un senso di discriminazione, come nel caso di alcuni servizi di polizia – che cogliendo lo slancio dato dall'ingresso di membri delle comunità minoritarie nei loro ranghi – li hanno impiegati in zone in cui la popolazione ha la stessa origine, cultura o fenotipo. Questo tipo di decisione, se non concordata con gli agenti di polizia in questione, può portare ad una frustrazione delle loro aspettative di sviluppo professionale. Infatti, un agente di polizia musulmano di origine marocchina potrebbe non volere operare in un'unità di polizia di prossimità in un quartiere con una presenza significativa di persone di origine marocchina e potrebbe preferire di operare per esempio in unità di pronto intervento, in prima linea.

Tuttavia, le principali sfide possono sorgere quando i colleghi, o anche i supervisori deputati all'attività di controllo, mostrano atteggiamenti stereotipati, prevenuti o razzisti nei confronti degli agenti di polizia di origine diversa, al punto di rischiare di ostacolare la promozione e l'avanzamento degli agenti di polizia di fenotipo diverso (Bolton e Feagin 2004). Avere un programma specifico sulle molestie sul posto di lavoro, che protegga il denunciante da questo tipo di comportamento, risulta essere una delle misure più veloci e più importanti per affrontare tali circostanze.

5.3.2. Azioni discriminatorie o intolleranti da parte della polizia

Pregiudizi e stereotipi nella mentalità della polizia possono avere un impatto diretto sul modo in cui gli agenti di polizia gestiscono e trattano i conflitti. Per esempio, la polizia può avere più difficoltà nello stabilire empatia con una persona il cui stile di vita e comportamento divergono dalla norma; analogamente gli agenti di polizia possono essere maggiormente a loro agio con persone più vicine al fenotipo, allo stile di vita o al credo predominante. Questo può valere per tutti gli esseri umani che interagiscono, ma gli agenti di polizia forniscono un servizio pubblico la cui missione è quella di assicurare la pace e la sicurezza in modo che tutti i cittadini possano godere pienamente dei loro diritti fondamentali. I preconcetti stereotipati nell'ideologia della polizia hanno quindi un forte impatto negativo sul modo in cui la polizia stessa opera.

I pregiudizi e gli stereotipi di alcuni agenti di polizia sono spesso legati all'etnocentrismo. L'etnocentrismo è definito dal Dizionario Collins come il credere nell'intrinseca superiorità della nazione, cultura o gruppo a cui si appartiene, spesso accompagnato da sentimenti di avversione nei confronti di altri gruppi. Il comportamento etnocentrico porta a giudicare altri gruppi secondo i preconcetti del proprio gruppo etnico o della propria cultura, specialmente per quanto concerne la lingua, il comportamento, le abitudini e la religione. Questi aspetti o categorie sono distinzioni che definiscono l'unicità di ogni identità culturale ed etnica (Omohundro 2006).



Nelle situazioni in cui la polizia ed il pubblico hanno diversa origine etnica, le decisioni assunte dalle forze dell'ordine possono essere più strettamente determinate da meccanismi di pregiudizi, stereotipi ed etnocentrismo che da fatti e giudizi obiettivi. Un moderno servizio di polizia deve avere meccanismi interni per minimizzare l'impatto di queste situazioni sull'operato della polizia, a maggior ragione se la polizia opera in società interculturali.

La maggior parte delle tecniche e strategie descritti nelle pagine di questo manuale (forum di discussione, formazione per acquisire competenze interculturali, visite della polizia a luoghi di incontro, ecc.) aumentano la reciproca comprensione interculturale e consentono alla polizia di capire meglio la realtà dei vari gruppi sociali esistenti nella loro città.

5.3.3. Profilazione razziale o etnica

La profilazione è uno dei poteri più comuni conferiti ai servizi di polizia nel mondo. Oltre a questo, la polizia ha anche il potere di limitare la libertà di movimento delle persone e di usare legittimamente la forza. Tuttavia, la profilazione pone grandi preoccupazioni in materia di diritti umani quando diventa profilazione razziale. Quest'ultima è definita dalla Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) del Consiglio d'Europa come

L'utilizzo, da parte degli agenti delle forze dell'ordine, quando procedono ad attività di pattugliamento, controllo o indagini, di elementi quali la razza, il colore della pelle, la lingua, la religione, la nazionalità o l'origine nazionale ed etnica, senza alcuna giustificazione oggettiva o ragionevole²².

La profilazione razziale è purtroppo una pratica diffusa nei servizi di polizia di molti Stati membri del Consiglio d'Europa. L'ECRI sottolinea anche che nei paesi membri del Consiglio d'Europa non si dispone ancora di un numero sufficiente di studi e monitoraggi sulla profilazione razziale e si constatano serie lacune sulla sua presunta efficacia, la sua presunta necessità e sulla conoscenza degli effetti dannosi che può provocare. Inoltre, l'ECRI ritiene che "tale mancanza di conoscenza favorisca effettivamente il proseguimento indisturbato delle pratiche di profilazione razziale e la loro intensificazione in specifici contesti".

Chiede quindi agli Stati membri del Consiglio d'Europa di porre fine alla profilazione razziale e indica alcuni suggerimenti su come rendere la polizia più responsabile, in particolare:

- ▶ Vietando la profilazione razziale e sostituendola con la norma del "fondato sospetto";

22. Vedi la Raccomandazione di Politica Generale n. 11 dell'ECRI: Lotta al razzismo e alla discriminazione razziale nell'ambito delle attività di polizia, adottata dall'ECRI il 29 giugno 2007, disponibile su <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-11-on-combating-racism-and-racia/16808b5adf>, consultato il 18 febbraio 2019.



- ▶ Monitorando casi di profilazione razziale praticata dalle forze dell'ordine;
- ▶ Incaricando un organismo indipendente di indagare su presunti casi di discriminazione razziale da parte della polizia; e
- ▶ Fornendo un sostegno alle vittime di discriminazione razziale da parte delle forze dell'ordine.

A Fuenlabrada (Spagna), dal 2008 gli agenti di polizia devono compilare un modulo ogni volta che fermano o perquisiscono una persona. Una volta terminato il controllo, devono consegnare alla persona controllata una copia dei dati raccolti, le informazioni relative ai suoi diritti e le modalità per inviare un reclamo qualora la persona non sia soddisfatta dell'interazione avuta con la polizia.

Nei primi sei mesi di attuazione del programma, si è osservato come i controlli di identità sono scesi del 70% e la loro efficacia è aumentata del 10%²³. Questa pratica è in atto nel Regno Unito dalla fine degli anni '80 con risultati vari. Attualmente sono in corso esperienze significative in Europa (Amsterdam, Zurigo e alcune città della Spagna, compresa Madrid)²⁴. Anche il Dipartimento di Polizia di New York segue la prassi della compilazione di un modulo per fermi identificativi e perquisizioni finalizzato sia ad un controllo della pratica di profilazione etnica sia per garantire che ai singoli individui, sottoposti a controlli di polizia, venga garantita l'informazione sulle motivazioni che hanno determinato i predetti controlli.

5.4. Formazione e specializzazione

La formazione e la specializzazione delle forze dell'ordine nelle città interculturali sono alcuni dei pilastri fondamentali dell'attuazione di un nuovo modello di polizia in queste aree urbane popolate da una società diversificata.

Gran parte del successo dell'attività della polizia di prossimità dipenderà dalla formazione e dalle conoscenze ricevute dagli agenti responsabili della gestione della

diversità e dal consolidamento di un rapporto basato su fiducia e rispetto reciproci. È bene notare che la formazione non dovrebbe limitarsi alle opportunità di apprendimento offerte unicamente nelle scuole di polizia. Per essere in grado di capire appieno i temi interculturali, gli agenti dovrebbero poter accedere alla più ampia gamma di offerta formativa possibile, che coinvolga tutti i protagonisti del settore e che includa esperienze sul campo.

La formazione deve essere ampliata ai principi e alla legislazione in materia di diritti umani, comprendendo sia le norme nazionali che quelle internazionali. È importante che gli agenti ricevano una formazione sugli indicatori che differenziano semplici incidenti da crimini dell'odio o intolleranza. Talvolta i crimini d'odio passano inosservati o sono camuffati in eventi che non hanno nulla a che vedere con l'intolleranza. L'identificazione di indicatori consentirà di collezionare le prove e gli indizi per chiarire quanto accaduto, il movente e condannare i colpevoli.

La formazione avrà anche un impatto positivo nella gestione del rapporto con e vittime. Più specializzata sarà la formazione per gli agenti, maggiore sarà la loro capacità di comprendere appieno la situazione in cui le vittime si incontrano e tutte le circostanze che si trovano ad affrontare, il che consentirà loro di offrire un servizio improntato alla massima attenzione.

In realtà, le aggressioni di matrice discriminatoria o gli atti di intolleranza ledono la dignità delle vittime e rendono il trattamento, l'assistenza e le informazioni e comunicazioni ricevute dalla polizia ancora più essenziali nel processo volto a stabilire la fiducia nei confronti della società e della stessa polizia.

Una formazione di qualità finalizzata alla lotta contro la discriminazione e l'intolleranza richiede un ambito di cultura organizzativa basato sul pari trattamento e sulla non discriminazione. Per questo, è necessario assicurarsi che i contenuti insegnati garantiscano le conoscenze, le capacità e i comportamenti necessari per un corretto approccio con il pubblico e per un contrasto efficace ai pregiudizi. Inoltre è anche necessario però che la progettazione delle strategie di formazione sia espressamente sostenuta dall'organizzazione e dalla sua cultura di inclusione.

23. See *Pasos hacia la igualdad, el Proyecto STEPSS en España* [Strategie per fermare e perquisire efficacemente in Spagna], disponibile su www.gea21.com/archivo/pasos-hacia-la-igualdad-el-proyecto-stepss/, consultato il 19 febbraio 2019.

24. Open Society, *Reducing ethnic profiling in the European Union: a handbook of good practices*, disponibile su www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/reducing-ep-in-EU-12172012_0.pdf, consultato il 19 febbraio 2019.

5.4.1. Formazione fornita nei centri di formazione ufficiali e/o accademie di polizia

Oltre alla formazione continua durante tutta la carriera di un funzionario di polizia, la formazione di base per le nuove reclute deve includere anche programmi specifici su diritti umani, gestione della diversità, riconoscimento e prevenzione dei crimini d'odio, tecniche di risoluzione dei conflitti e di mediazione. Questi programmi di formazione dovrebbero includere anche tecniche per riconoscere e contrastare incidenti di discriminazione o d'intolleranza, secondo la filosofia di lavoro della polizia di prossimità, sin dalla formazione di base a seguito dell'arruolamento.

In tal modo, i nuovi agenti di polizia saranno in grado di prevenire e riconoscere conflitti legati alla coabitazione nella diversità con parametri adeguati che garantiranno maggiori successi nella risoluzione di conflitti e nella mediazione. Inoltre, una formazione specifica, fornita sin dall'inizio della propria carriera professionale garantisce che gli operatori di polizia sviluppino una capacità di reazione veloce, quasi automatica agli incidenti favorendo la trasmissione delle informazioni all'unità specializzata che fornirà una risposta qualificata; in tal modo si eviterà che tali incidenti rimangano invisibili, o denunciati come reati comuni omettendo la motivazione aggravante dell'intolleranza.

È raccomandabile includere una specifica formazione sul corretto approccio che aumenterà l'autostima dei nuovi operatori di polizia nonché la consapevolezza dell'impatto dei loro comportamenti, stereotipi e preferenze nella loro prestazione professionale, nel processo decisionale e nel trattamento delle vittime. Inoltre un focus particolare dovrebbe essere messo sulla formazione di agenti che trattano con minori, specialmente quando i minori sono le vittime o i colpevoli.

È necessario ideare un pacchetto formativo incentrato su assistenza specializzata e qualificata per le vittime che hanno subito una violazione dei loro diritti fondamentali. Si tratta di vittime di razzismo, xenofobia e omofobia, ma anche di persone discriminate per via della loro religione, ideologia, disabilità, situazione socio-economica, genere, età, aspetto fisico o malattia, per esempio.

Infine, rendere questi corsi di formazione obbligatori garantirà che l'organizzazione nel suo insieme sia consapevole dell'importanza del problema. Questa percezione può essere rafforzata con una strategia di comunicazione coerente con questa filosofia (Antón e Quesada 2008).

5.4.2. Programmi di formazione per e con i civili

Oltre ai formatori della polizia, altri professionisti che lavorano direttamente e abitualmente con le varie realtà sociali riscontrate nelle città interculturali (p.es. operatori sociali, psicologi che lavorano con le vittime) dovrebbero essere coinvolti nei programmi di formazione della polizia in modo da acquisire una conoscenza sulle modalità

operative e sul mandato delle forze dell'ordine nonché sui diritti di cui i cittadini dovrebbero godere. Queste collaborazioni offrono una più ampia prospettiva sia per la polizia, sia per i professionisti interessati.

Anche la comunità in generale dovrebbe essere coinvolta nella formazione delle forze dell'ordine. A livello operativo, la formazione dovrebbe avvenire nella comunità (non nei locali della polizia) con la partecipazione ed il coinvolgimento di membri della stessa comunità.

5.4.3. Partnership con la società civile

Anche la società dovrebbe avere voce in capitolo nella formazione degli agenti di polizia, esattamente come per altri impiegati pubblici, specialmente quando si tratta di temi relativi a realtà sociali. La società civile potrebbe, per esempio, essere molto efficace nel coadiuvare gli agenti di polizia durante incontri informativi specialistici che spieghino agli abitanti tanto l'obiettivo dell'attività della Polizia che l'etica del servizio pubblico e al contempo che aumentino la consapevolezza su discriminazione, intolleranza e odio, e sui meccanismi disponibili per denunciarli o prevenirli.

In molti casi, i pregiudizi e gli stereotipi sono bidirezionali. La polizia ha un pregiudizio e uno stereotipo su alcuni gruppi sociali e – allo stesso modo – alcuni gruppi sociali potrebbero essere reticenti a fidarsi della polizia per via dei tanti pregiudizi o stereotipi riguardo le forze dell'ordine.

La fiducia bidirezionale può essere ottenuta solo sul lungo termine; tuttavia, è possibile accorciare questo periodo stabilendo stretti canali di comunicazione volti ad alimentare la reciproca comprensione.

Infine, i ricercatori universitari e accademici sono in prima linea nelle metodologie per rilevare le sfide legate ai conflitti sociali e alla coabitazione nella diversità. I servizi di polizia devono trarre vantaggio da queste conoscenze e attuarle nei loro piani d'azione. I programmi di collaborazione con il mondo accademico sono un'altra chiave di successo della formazione degli agenti di polizia per prevenire e/o mediare i conflitti nelle società diversificate.





6. Valutazione

È difficile valutare l'impatto reale delle azioni di polizia ed il loro successo. Questo in parte perché, salvo alcune eccezioni, spesso non vi è un *follow-up* regolare o un monitoraggio delle azioni condotte e dei loro risultati.

Il principale obiettivo è valutare se la polizia sta adempiendo il proprio mandato e raggiungendo le proprie finalità, altrimenti, rilevare le aree in cui è necessario un miglioramento. Un altro obiettivo è monitorare se i servizi di polizia siano efficaci ed efficienti, anche da un punto di vista delle risorse.

Il controllo di qualità è un modo di gestire i servizi forniti dal settore pubblico. Anche se la qualità potrebbe sembrare un valore etico che non può essere misurato, è sempre possibile valutare la soddisfazione di gruppi target, del personale e della società nel suo insieme (Feigenbaum 1991).

Un sistema di qualità in un servizio pubblico deve essere ottenuto con la partecipazione di tutti i gruppi essenziali che possono influire sul miglioramento del servizio. Questi stakeholder sono i cittadini con la loro partecipazione collettiva o individuale, i leader politici con la loro leadership ed il loro supporto, e i dipendenti pubblici con il loro lavoro (Lafuente 2011).

Per realizzare una profonda valutazione, è importante considerare e valutare l'impatto delle azioni di polizia non solo sulla società in generale, ma anche su comunità e realtà specifiche oggetto dell'attività di polizia (gruppi diversi per religione, fenotipo, identità di genere, orientamento sessuale, disabilità, situazione socioeconomica, ideologia, ecc.).

I servizi di polizia che godono di un forte sostegno nella comunità hanno a cuore il soddisfacimento delle aspettative pubbliche. Nel XXI secolo, l'aspettativa degli stakeholder nei confronti della polizia è che quest'ultima sia imparziale, riduca la criminalità e sia sensibile ai bisogni delle persone. Anche il pubblico ed i politici si aspettano

migliori sistemi di trasparenza per il comportamento della polizia. Infine, nel contesto economico attuale, i dirigenti di polizia cercano metodi più "intelligenti" e più efficaci per la loro azione, basandosi su migliori prove per raggiungere obiettivi organizzativi e ottenere il sostegno pubblico per le iniziative della polizia (Rosenbaum et al. 2011).

6.1. Indicatori di impatto

La sicurezza e la coabitazione civile presentano due dimensioni inseparabili: la dimensione oggettiva, p.es. il conflitto e gli atti criminali fattuali; e la dimensione soggettiva, p.es. le percezioni, opinioni e impressioni che i cittadini hanno sulla coabitazione e la sicurezza (Murrià et al. 2012). I rischi di conflittualità e di insicurezza dei cittadini sono costituiti sia da rischi reali (la probabilità di essere vittime di un conflitto o di un reato), sia da rischi percepiti (la paura del conflitto, della criminalità e altre insicurezze). Di conseguenza, la valutazione deve integrare l'analisi di entrambe le dimensioni: quella oggettiva basata sui fatti, e quella soggettiva basata sulle percezioni.

Possono essere identificati tre tipi di indicatori:

- ▶ Gli indicatori di impatto: misurano gli effetti delle politiche o programmi attuati per trattare un dato fenomeno. Riguardano la comprensione del livello di rispondenza all'obiettivo e il risultato di un intervento (politica o programma attuato).
- ▶ Gli indicatori di risultato: sono usati per misurare la realizzazione di obiettivi specifici nell'ambito di una strategia. Riguardano la conoscenza del risultato delle azioni intraprese per raggiungere l'obiettivo.
- ▶ Gli indicatori di processo: sono usati per capire l'ingenza del progresso nell'attuazione di specifiche attività necessarie per raggiungere gli obiettivi del piano.

La maggior parte dei sistemi di valutazione utilizzati dalla polizia si concentra sulla sicurezza dei cittadini e quindi utilizza principalmente gli indicatori di impatto e di risultato. Per la polizia di prossimità è necessario utilizzare tutti i tipi di indicatori in quanto misurano aspetti vari e complementari che sono tutti pertinenti rispetto a questo modello di polizia.

6.2. Aspetti quantificabili

I giudizi delle persone sulle interazioni con la polizia sono fortemente basati sulla loro percezione che l'intero processo sia in minor o maggior misura equo. Fattori come il comportamento dell'agente e l'imparzialità percepita svolgono un ruolo importante nel determinare se i membri della comunità sono soddisfatti della qualità del servizio fornito, se si fideranno e lavoreranno con la polizia in futuro e se saranno inclini a rispettare le leggi stesse.

Gli studi sulle vittime della criminalità sottolineano che le esperienze di reazioni negative e non solidali da parte delle forze dell'ordine inibiscono la ripresa psicologica delle vittime e riducono la possibilità che in futuro rivelino o denunciino i fatti alle autorità. Alcune delle reazioni sociali negative nei confronti delle vittime possono essere: assumere il controllo delle decisioni della vittima, dare la colpa alla vittima, sviare l'attenzione da quanto accaduto e adottare un comportamento egocentrico. Tra le reazioni sociali positive possono esservi empatia e supporto determinante, emotivo e informativo. In una città interculturale, questi aspetti rivestono un'importanza particolare e meritano di essere misurati e monitorati in modo sistematico.

A tal fine, agli indicatori tradizionali quantificabili come i dati sulla criminalità, la polizia di prossimità deve aggiungere strumenti che misurino elementi qualitativi, come i sondaggi di soddisfazione sulle interazioni polizia-cittadini. Questi aspetti dovrebbero essere analizzati nelle diverse realtà sociali esistenti in città, per riscontrare quale sia la percezione di ognuno di esse rispetto alla prestazione professionale del servizio di polizia.

6.3. Pubblicazione di statistiche

La trasparenza consolida la fiducia con il pubblico e promuove le migliori pratiche, rendendo la polizia responsabile delle proprie azioni. Anche la pubblicazione di statistiche contribuisce a sensibilizzare sui problemi reali vissuti da alcuni gruppi sociali in società diversificate.

La pubblicazione di dati ufficiali su taluni comportamenti, compresi alcuni reati, può contribuire a smentire voci e notizie false associate a taluni gruppi. Prendere atto delle voci più diffuse tra i cittadini aiuta la polizia a smantellare tali dicerie, indebolire la diffusione delle ostilità e dei discorsi d'odio nei confronti di una parte della comunità. L'uso dei social network dovrebbe essere uno strumento di divulgazione delle statistiche della polizia e di fatti che potrebbero aiutare a demolire false percezioni.



Le statistiche devono essere anche utilizzate dal livello dirigenziale della polizia come uno strumento di diagnosi per comprendere il livello di conformità con gli obiettivi dei servizi di polizia, e per individuare le minacce o i punti di debolezza all'interno del servizio stesso.

6.4. Revisione e introduzione di miglioramenti

Strumenti come analisi periodiche, statistiche, sondaggi e analisi di intelligence della comunità dovrebbero facilitare il processo decisionale dei dirigenti delle forze dell'ordine nel momento in cui vengono introdotti approcci o azioni nuove e correttive, incluso, se necessario, la riprogettazione del piano di attuazione o la metodologia prescelti.

Talvolta i servizi di polizia sono ideati in un'ottica quasi esclusivamente di polizia; ciò non significa che non rispondano alle esigenze di tutti i cittadini, ma potrebbero farlo tramite un tipo di "filtro di polizia". Invece, sarà molto più efficace raccogliere quante più informazioni e punti di vista possibili (per esempio, utilizzando i "filtri" di un musulmano, di un esimio professore universitario, di un docente delle scuole superiori o altri filtri) al fine d'ideare strategie che contribuiranno ad attuare il modello con la massima garanzia di successo.

È anche necessario rendere tutti consapevoli del fatto che questi cambiamenti (ossia le prospettive non di polizia) non implicano il fallimento dell'attuazione del modello. In una società in mutamento, un servizio di polizia con una maggiore capacità di adattarsi al cambiamento sarà più forte e più efficace di un servizio di polizia conservatore.



7. Partecipazione dei cittadini alla sicurezza pubblica e coordinamento della polizia con altri servizi pubblici

La sicurezza dei cittadini non è solo una questione che riguarda i servizi di polizia: i cittadini possono essere protagonisti del processo di sicurezza co-producendolo. Quando parliamo di cittadini, ci riferiamo ad ogni gruppo o realtà esistente nella comunità e anche a singoli cittadini, che devono essere in grado di esprimere le loro opinioni su questioni relative alla loro sicurezza.

In pratica, pochi programmi sono realmente alla ricerca di questa co-produzione di sicurezza e ancora meno lo fanno da una prospettiva paritaria tra polizia e cittadinanza.

7.1. Forme di partecipazione dei cittadini

Uno spazio “tradizionale” di dialogo tra cittadini e forze di polizia è rappresentato dalle riunioni. In questa sezione raccomandiamo un sistema a due livelli: uno distrettuale o residenziale e un altro cittadino. Le squadre di polizia di prossimità devono mantenere un dialogo costante con i residenti del quartiere, in modo tale che le questioni sollevate durante le riunioni non siano delle sorprese, ma servano piuttosto a prendere nota pubblicamente delle situazioni, mostrare che la polizia è attenta e sensibile alle richieste dei cittadini e offrire l'opportunità di proporre soluzioni.

Alcuni servizi di polizia hanno testato un approccio più innovativo dando l'opportunità ai cittadini di fare proposte su come dovrebbe essere il servizio di polizia

nella loro città. Ispirato al modello dei bilanci partecipativi, prevede innanzitutto un momento di spiegazione sul lavoro e sulle risorse del servizio di polizia, poi un momento per raccogliere proposte, e infine vi è un voto da parte dei cittadini per decidere le priorità del loro servizio di polizia. Logicamente, tale programma deve essere accompagnato dall'analisi, realizzata dal servizio di polizia, per stabilire le priorità.

7.2. Coordinamento dei servizi pubblici

La sicurezza dei cittadini è molto legata agli ambienti urbani in cui la società vive e si evolve.

Istruzione, servizi ambientali, autorità giudiziarie, fornitori di assistenza sanitaria e, in una certa misura, soggetti del terzo settore e privati sono tutti elementi chiave nell'ambiente urbano. Nella concezione di sicurezza cittadina



delle società diversificate, è necessario affrontare tutti i temi da una prospettiva multidisciplinare. Per quanto riguarda l'istruzione, è necessario lavorare in ambiente scolastico per evitare casi di bullismo a scuola per motivi di discriminazione e intolleranza. Il servizio di polizia può collaborare con i servizi educativi fornendo formazione e colloqui sui programmi scolastici a ragazzi di età considerate maggiormente a rischio bullismo secondo studi e dati statistici.

La formazione deve essere effettuata in coordinamento con professionisti specializzati, contando sull'aiuto delle ONG e delle reti associative, il che può aiutare a fornire il punto di vista della vittima e fornire testimonianze personali per sensibilizzare sulle conseguenze di atti offensivi come il bullismo a scuola.

Gli agenti di polizia specializzati nel trattare con i minori devono essere agenti di riferimento nella zona, e devono essere aperti a lavorare in cooperazione con il centro scolastico ogni qualvolta venga individuato un problema e fin quando non venga trovata una soluzione. Un altro servizio pubblico da prendere in considerazione per una possibile cooperazione è la sanità, specialmente i servizi di pronto soccorso o i fornitori di assistenza primaria che trattano con persone che hanno subito aggressioni o violenze. Anche questi professionisti possono essere molto utili nell'individuare e denunciare motivazioni discriminatorie dietro ad atti criminali; quindi è importante che ricevano un'adeguata formazione in questo campo per essere in grado di riconoscere gli indicatori dei crimini d'odio (come insulti associati alla diversità della vittima, simboli razzisti mostrati dagli aggressori). Dovrebbero essere istruiti in merito ai meccanismi che possono essere attivati tramite la polizia per garantire un'adeguata protezione. Per questo, è importante stabilire un buon coordinamento con il servizio di polizia specializzato, stabilire protocolli per azioni congiunte e comunicazioni immediate di incidenti motivati dall'odio in modo che la polizia possa massimizzare la raccolta e la conservazione delle prove che serviranno a chiarire i fatti e ad identificarne l'artefice o gli artefici.

Gli psicologi sono un altro partner chiave per la polizia di prossimità. Molto spesso le vittime di un episodio di discriminazione o intolleranza necessitano maggiore attenzione non solo da parte della polizia per superare la sofferenza generata dall'esperienza, ma anche per riacquistare la loro dignità ed essere in grado di controllare la paura di essere nuovamente vittima di episodi simili. Occorre tenere presente che in taluni casi la vittima può essere in una situazione di esclusione sociale, senz'altro, affetto da disabilità o appartenente ad un altro gruppo vulnerabile. Talvolta la vittima può sentire il bisogno di lasciare la città per ricominciare in un ambiente in cui si sente al sicuro. Questa realtà può rendere difficile per le vittime ricevere il sostegno psicossociale di cui hanno bisogno, per cui è auspicabile che la polizia sia in contatto con professionisti specializzati

e crei una rete che consenta alle vittime di comunicare facilmente con i servizi di cui hanno bisogno e ricevere informazioni adeguate.

Nel settore privato, il posto di lavoro è il luogo dove si verificano la maggior parte degli atti di discriminazione. Coordinarsi con i servizi occupazionali per condividere questa informazione è un altro importante elemento per agire efficacemente contro la discriminazione. Alcune persone, a causa di particolari circostanze della loro vita (maternità premature, abbandono scolastico, esclusione sociale o appartenenza a un gruppo sociale che è spesso oggetto di discriminazione o razzismo) possono presentare alcune limitazioni ad esempio nell'accesso al mercato del lavoro, il che può contribuire ad una loro graduale esclusione sociale. Il servizio di polizia può individuare queste situazioni ed essere un canale di comunicazione e scambio con organizzazioni che lavorano con gruppi vulnerabili, facilitandone l'accesso al mercato del lavoro.

I servizi di polizia devono mantenere anche uno stretto coordinamento con il Ministero della Giustizia nelle indagini volte a identificare l'autore di crimini d'odio, nonché collaborare per evitare l'ulteriore sofferenza causata alla vittima, ossia la c.d. "vittimizzazione secondaria" compiuta, ad esempio, dal personale medico a da altri professionisti che entrano in contatto con la vittima, spesso subito dopo la commissione del reato, mettendo in atto comportamenti errati di biasimo, di scetticismo o utilizzando un linguaggio inappropriato. Al fine di fornire, alle vittime di discriminazione e di intolleranza, un servizio sempre più qualificato, in molti casi è opportuno il supporto di ONG e altre organizzazioni che possono fornire assistenza psicossociale alle vittime e/o ai membri della famiglia.

È interessante notare che alcune città hanno sviluppato un programma per rimuovere graffiti recanti messaggi di odio o di intolleranza. I cittadini possono inviare un messaggio al servizio di polizia tramite Twitter, Facebook, Telegram o Whatsapp, con una foto dei graffiti e la loro ubicazione. Successivamente, la polizia visita il posto, controlla i graffiti e ordina al servizio di pulizia della città di cancellare i graffiti; da ultimo, il servizio di polizia invia una foto del muro senza graffiti ai cittadini (tramite social network)²⁵

Infine, la polizia dovrebbe coordinarsi con altri servizi in occasione dello svolgimento di attività ed eventi relativi alla natura interculturale della città. I servizi di polizia devono garantire che gli eventi e le attività sociali procedano con regolarità e non rappresentino una minaccia all'ordine pubblico e alla sicurezza. Devono vigilare e stabilire procedure per prevenire e/o neutralizzare possibili minacce che potrebbero impedire il normale svolgimento delle attività. Gli agenti responsabili della sorveglianza

25. Policía Local de Fuenlabrada, pagina Facebook, disponibile su <https://es-es.facebook.com/PoliciaLocalFuenlabrada/photos/a.407932805883402.103107.398268690183147/967667019909975/>, consultato il 19 febbraio 2019.



dell'evento dovrebbero operare secondo due diverse modalità di lavoro: sia una presenza in uniforme per fornire sicurezza nell'ambito dell'evento, sia un servizio in civile per individuare possibili minacce che potrebbero ostacolare il normale svolgimento dell'attività.

Questo servizio deve essere svolto da agenti specializzati con adeguata formazione finalizzata al rilevamento di potenziali minacce. In caso di servizi di sorveglianza di eventi celebrativi, gli operatori di polizia, dovrebbero possedere adeguata conoscenza degli aspetti culturali legati a tali celebrazioni, nonché essere in grado di stabilire un rapporto di fiducia con gli organizzatori che potranno aiutare gli operatori a distinguere tra le situazioni che apparentemente possono sembrare pericolose ma che in realtà non lo sono, e le reali minacce, aumentando così l'efficacia e l'efficienza della polizia.

7.3. ONG, altre organizzazioni e reti associative

Le reti associative di gruppi sociali presenti nelle società diversificate (comunità religiose, centri culturali, associazioni per origine etnica, associazioni LGTBQ, ecc.) e le organizzazioni di difesa dei diritti umani sono fondamentali per aiutare la polizia di prossimità a capire meglio la realtà e tastare il polso della città. Salde reti di cittadinanza vanno ad integrare settori pubblici e consentono alla polizia e alla comunità di collaborare in tempi di crisi (Ashutosh 2002).

Vi sono vari modi in cui la polizia può ottimizzare il proprio rapporto con la società civile.

Come detto in precedenza, il dialogo è uno strumento efficace per ottenere il massimo dalla vita associativa della città. Il servizio di polizia può offrire colloqui informativi sui diritti e gli obblighi dei cittadini ma anche sulla lotta contro i crimini d'odio, la discriminazione e l'intolleranza. La polizia può organizzare tali colloqui nell'ambito di riunioni o gruppi di discussione dedicati e, su richiesta, su temi avanzati dalle associazioni stesse. In tutte queste occasioni, gli agenti di polizia dovrebbero anche cogliere l'opportunità di dare informazioni sull'attività delle forze dell'ordine, sulle aggressioni razziste o xenofobe o su altri atti di intolleranza occorsi.

Proporre accordi di collaborazione con le associazioni può essere un modo per formalizzare e strutturare la reciproca collaborazione. I servizi di polizia che creano una squadra specializzata per gestire la diversità in una città interculturale possono affidarle il compito di creare gruppi di lavoro dedicati in cui tutte le organizzazioni collaborano per identificare temi o problemi, discutono di possibili situazioni ed elaborano congiuntamente i programmi che il servizio di polizia dovrà attuare. In quest'ottica un qualsiasi programma creato sin dall'inizio in cooperazione tra la polizia e cittadini e le reti associative coinvolte, avrà maggiori possibilità di successo.

8. Il corretto approccio con le vittime di intolleranza e discriminazione

La polizia dovrebbe rivolgere un'attenzione particolare al modo in cui tratta le vittime, in particolare coloro che hanno subito una violazione dei diritti umani attraverso aggressioni razziste o xenofobe, crimini dell'odio e altre forme di intolleranza. La polizia dovrebbe considerare anche le multiple circostanze per cui una vittima può essere colpita ed essere particolarmente attento nell'individuare casi di discriminazione multipla; devono quindi adottare una prospettiva intersezionale.

L'intersezionalità è un termine coniato nel 1989 dall'attivista e accademico Kimberlé Williams Crenshaw. È lo studio della sovrapposizione e intersezione di diverse identità sociali e i relativi sistemi di oppressione, dominazione o discriminazione. La teoria suggerisce ed esamina come le varie categorie biologiche, sociali e culturali – come genere, etnia, classe, disabilità, orientamento sessuale, religione, gruppo di appartenenza, età, nazionalità e altri assi identitari – interagiscono a molteplici livelli, spesso simultanei. La teoria propone che occorre pensare ad ogni elemento o tratto di una persona come inestricabilmente unito a tutti gli altri elementi, per poter capire appieno l'identità di quella persona.

La motivazione dei responsabili di crimini/incidenti d'odio varia. Quindi, quando la vittima presenta raccolte in se diverse vulnerabilità (p.es. appartenenza a una minoranza etnica, essere una donna, essere disabile), la polizia dovrebbe indagare con un approccio intersezionale per essere in grado di considerare gli incidenti/crimini d'odio subiti dalla persona nell'insieme, tenendo presente tutte le circostanze.

Ma l'intersezionalità presuppone qualcosa di più della mera somma delle circostanze che possono causare incidenti o esclusione; è un'altra dimensione perché indica o rivela un particolare tipo di subordinazione.

Le vittime dei crimini d'odio sono vittime per via dei tratti associati agli stereotipi negativi profondamente radicati nella società. Questi stereotipi aggravano la serietà dell'offesa arrecata alla loro dignità, ma trasformano e peggiorano anche il tipo e le conseguenze del danno subito. Ciò è emerso in particolare nel campo della violenza domestica/di genere e della discriminazione di genere, significativamente la forma più sviluppata di discriminazione in Europa, ma l'emersione del problema non ha generato conseguenze pratiche. Sia nel diritto internazionale, sia nella legislazione degli Stati, si affronta invariabilmente il divieto di discriminazione a partire dall'analisi di un singolo fattore di discriminazione (razza, genere, disabilità, ecc.), raramente unendone vari. Sono normalmente trattati

come linee parallele che mantengono sempre la stessa distanza e non si incrociano mai. Questo approccio sta fortunatamente cambiando (Rey 2008).

Infine, la prospettiva di genere è un fattore estremamente importante da prendere in considerazione per quanto riguarda il trattamento della vittima di qualsiasi tipo di intolleranza. La discriminazione intersezionale nei confronti delle donne è formata dalla distinzione, esclusione o restrizione basata sull'intersezione e l'interazione di vari fattori o categorie protette che si trovano esclusivamente in una particolare donna e che ha come oggetto o risultato quello di annullare o ostacolare il riconoscimento, il godimento o l'esercizio dei diritti umani di quella persona e le libertà fondamentali in condizioni di parità, nella sfera politica, economica, sociale, culturale o civile²⁶.

8.1. Assistenza alle vittime nelle strutture di polizia

È necessario garantire uno spazio tranquillo che assicuri il rispetto della privacy, affinché la vittima possa fornire un resoconto preciso e completo degli eventi subiti che hanno portato alla violazione dei suoi diritti umani. Ciò significa che le strutture di polizia in cui queste vittime sono accolte devono essere separate dalle unità di polizia normalmente utilizzate.

Può essere accaduto che le vittime di incidenti o crimini d'odio non siano state trattate idoneamente dai servizi di polizia, o perché sono stati minimizzati o ignorati gli eventi accaduti o, nel caso peggiore, perché la polizia è stata l'artefice di tali episodi.



26. Fundación Secretariado Gitano, *Guía sobre discriminación interseccional: el caso de las mujeres gitanas* (2018), pag. 14, disponibile su www.gitanos.org/centro_documentacion/publicaciones/fichas/123522.html.es, consultato il 19 febbraio 2019.

In alcuni paesi in cui l'immagine della polizia è stata offuscata, potrebbe risultare opportuno che la polizia specializzata nel fornire sostegno alle vittime non indossi un'uniforme. Analogamente, gli uffici in cui la vittima viene accolta dovrebbero essere progettati come luoghi confortevoli, evitando il transito di persone intente a svolgere compiti vari, auto di pattuglia, rumore dalle stazioni, ecc.

La situazione ideale sarebbe quella in cui le stanze sembrino quanto più possibile una casa; la sala d'aspetto può essere decorata e ammobiliata in stile domestico. Il posto deve essere accessibile alle persone con disabilità fisiche o sensoriali e trovarsi in luoghi facilmente accessibili, sia per il trasporto pubblico, sia privato.

Se la vittima ha difficoltà nel raggiungere le strutture di polizia per denunciare un caso, devono essere fornite soluzioni alternative. Un esempio può essere un veicolo della polizia allestito come un ufficio mobile, in cui potrebbe essere creato uno spazio confortevole in modo che chiunque possa sporgere denuncia o essere ascoltato. Per esempio, può essere usato durante la celebrazione di eventi speciali o festivi, per facilitare le denunce. Ciò renderà più facile per il denunciante ricordare tutti i dettagli pertinenti al caso e le vittime non dovranno recarsi nei locali della polizia.

Durante la redazione del verbale, dovrebbe essere ammessa la presenza di una persona di cui la vittima ha fiducia. Ciò le renderà più facile sentirsi a proprio agio, potendo contare su un sostegno qualora dovesse avere un crollo durante il racconto di quanto accaduto, ricordando i dettagli e rispondendo alle domande poste dagli agenti che stanno conducendo l'interrogatorio.

Si raccomanda che in tali interrogatori non siano presenti bambini per evitare che inibiscano la vittima o ascoltino fatti che potrebbero non capire. Dovrebbero essere fornite informazioni sull'intero iter, comprese le fasi successive della procedura, e la polizia dovrebbe rispondere a tutte le domande della vittima. In pratica, spesso, le persone sono inconsapevoli di aver subito una violazione dei loro diritti fondamentali e, anche quando ne diventano consapevoli, tuttavia non conoscono l'arduo iter che stanno per iniziare sporgendo denuncia. Potrebbero anche non sapere che talvolta le procedure amministrative, le regole o le sanzioni applicabili al loro caso possono essere una riparazione più veloce e più efficace del processo penale. Ecco perché è necessario informare la vittima sull'iter e chiarire tutti i dubbi eventuali, ripetendo le informazioni ogni qualvolta sia necessario e cercando sempre di evitare termini legali complessi e gergo giudico.

Dovrebbe essere fornita assistenza giuridica e psicosociale. In molti occasioni, le persone che hanno subito una violazione dei loro diritti fondamentali non dispongono di sufficienti risorse finanziarie per avvalersi di un'assistenza legale, il che rende ancora più difficile sporgere denuncia. Fornire gratuito patrocinio alle vittime aiuterà a formalizzare la denuncia in modo che i reati non rimangano impuniti.

Anche il sostegno psicosociale è importante: la polizia deve collaborare con altri dipartimenti o con

organizzazioni che forniscono sostegno alle vittime di intolleranza o discriminazione per aiutarle a percorrere il difficile cammino del recupero della dignità una volta che hanno subito un'aggressione.

Se necessario, dovrebbero essere forniti interpreti e/o traduttori, insieme a verbali e documenti adattati al linguaggio della vittima, alla situazione di disabilità o ad altre condizioni speciali. Come l'assistenza giuridica e psicosociale, è essenziale fornire interpreti e traduttori a persone che lo necessitano o che lo richiedono, perché le vittime devono essere in grado di capire i temi sollevati dagli agenti. Analogamente, è essenziale che gli agenti che stanno ascoltando la vittima capiscano perfettamente il suo racconto. Ciò vale anche per i servizi forniti alle vittime con disabilità intellettuale o sensoriale: per esempio, per ascoltare e registrare il racconto di una persona non udente, la polizia deve essere accompagnata da un interprete di lingua dei segni al fine di garantire una comunicazione eccellente.

Inoltre, i documenti e le registrazioni forniti alla vittima devono essere adattati a persone con disabilità in quanto, una volta usciti dagli uffici di polizia, potrebbero voler rileggere i documenti (p.es. una persona con disabilità visive avrà bisogno della traduzione in Braille dei documenti; una persona con disabilità intellettuale deve avere i documenti tradotti in "facile lettura" – "easy reading").

8.2. Evitare la vittimizzazione secondaria

La polizia dovrebbe anche cercare di evitare la vittimizzazione secondaria e garantire che le vittime non debbano ripetere la loro storia varie volte in varie fasi dell'iter. A tal fine, è consigliabile registrare la prima dichiarazione fatta dalla persona interessata nella sede della polizia, a condizione che quest'ultima ne autorizzi la registrazione.

8.3. Accogliere le vittime: un ufficio per l'accoglienza

Dovrebbe essere allestito un ufficio per accogliere la vittima o di altro genere, per l'assistenza alle vittime, gestito da una serie di professionisti, compresi avvocati, psicologi e operatori sociali. L'Ufficio dell'Alto Commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite raccomanda di stabilire procedure di stretta collaborazione con agenzie e programmi medici, sociali, legali o di altro genere, per l'assistenza alle vittime. Raccomanda anche di stabilire linee guida ufficiali per l'assistenza alle vittime, garantendo un'attenzione idonea e tempestiva che comprenda aspetti giuridici, medici e psicologici e alla necessità di assistenza sociale²⁷.

27. Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, *Human rights standards and practice for the police: expanded pocket book on human rights for the police*, Professional Training Series No. 5/Add. 3, Nazioni Unite, New York/Ginevra, 2004, pag. 54, disponibile su www.ohchr.org/Documents/Publications/training5Add3en.pdf, consultato il 19 febbraio 2019.

8.4. Monitoraggio delle vittime

È essenziale garantire il *follow-up* della vittima per valutare se risenta ancora delle conseguenze dell'atto subito, o se il problema è stato risolto. Questo *follow-up* può avvenire per telefono o con una visita, o in altro modo che la polizia ritenga idoneo. Non dovrebbe essere un sistema chiuso, in quanto, data la complessità di tali casi, potrebbe essere necessario un monitoraggio che permetta di utilizzare, tra i vari metodi, quello che meglio possa soddisfare i bisogni della vittima.

La frequenza del *follow-up* non dovrebbe essere la stessa per tutte le vittime, ma dovrebbe piuttosto essere adattata alle circostanze di ogni caso particolare. È importante che la polizia capisca che vi saranno vittime con cui sarà necessario entrare in contatto solo una volta e non immediatamente dopo l'incidente, e altre che necessiteranno un *follow-up* più frequente e prolungato nel tempo, o che addirittura mostreranno un'esigenza individuata solo durante tale *follow-up*: la necessità di intervento di altri professionisti, oltre alla polizia, come i servizi sociali o il sostegno psicologico.

Bibliografía

Aguilar García M. A. et al. (2015), *Manual práctico para la investigación y enjuiciamiento de delitos de odio y discriminación*. Barcellona, Spagna.

Antón C. and Quesada C. (2008), *Igualdad de trato y no discriminación: Guía de recomendaciones para las fuerzas y cuerpos de seguridad*. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid, Spagna.

Ashtosh V. (2002), *Ethnic conflict and civic life: Hindus and Muslims in India*. Yale, New Haven CT, USA, 2002.

Body-Gendrot S. (2006), "Grandes evoluciones sociales en las áreas metropolitanas". *Series Gobierno Local* 6, pp. 69-88. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcellona, Spagna.

Bolton K. and Feagin J. R. (2004), *Black in blue: African-American police officers and racism*. Routledge, Londra, UK.

Bradford B., Jackson J. and Hough M. (2014), "Police futures and legitimacy: redefining good policing", in: Brown J. M. (ed.), *The future of policing*. Routledge, Abingdon, UK.

Cordner W. and Sheehan R. (1999), *Police administration*, pp. 385-94. Anderson Publishing, Cincinnati OH, USA.

Crank J. P. (1998), *Understanding police culture*. Routledge, Londra, UK.

De Angelis J., Rosenthal R. and Buchner B. (2016), *Civilian oversight of law enforcement. Assessing the evidence*. National Association for Civilian Oversight of Law Enforcement, Tucson AZ, USA.

De Lint W. (2006), "Intelligence in policing and security: reflections on scholarship". *Policing and Society*, Vol. 16, N. 1, pagg. 1-6.

Eck J. E. and Spelman W. (1987), *Problem-solving: problem-oriented policing in Newport News*. Police Executive Research Forum, Rockville MD, USA.

Edwards E. (2016), *Predictive policing software is more accurate at predicting policing than predicting crime*. American Civil Liberties Union, New York, USA.

Feigenbaum A. V. (1991), *Total quality control*. McGraw-Hill, New York, USA.

Friend Z. (2013), "Predictive policing: using technology to reduce crime". *FBI Law Enforcement Bulletin*, 9 aprile 2013.

Gaffigan S. J. (1994), *Understanding community policing: a framework for action*. Bureau of Justice Assistance, Washington DC, USA.

Giménez C. (2006), *Puntos de Vista: Cuadernos del Observatorio de las migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, N. 5, pag. 28.

Goldstein H. (1979), "Improving policing: a problem-oriented approach". *Crime and Delinquency*, Vol. 25, pagg. 236-43.

Gordner G. (1996), *Community policing: principles and elements*. Eastern Kentucky University, Richmond KY, USA.

Halász K. (2009), *Ethnic profiling*. ENAR (European Network Against Racism), Brussels, Belgio.

Hird C. and Ruparel C. (2007), *Seasonality in recorded crimes: preliminary findings*. Home Office Report 02/07, HMSO, Londra, UK.

Jordán J. (2017), *Police, mediation and conflicts management*. Working Papers 347, Institut de Ciències Politiques i Socials, Barcellona, Spagna.

Kelling G. L. et al. (1974), *The Kansas City preventive patrol experiment*. Police Foundation, Washington DC, USA.

Kneebone E. and Raphael S. (2011), *City and suburban crime trends in metropolitan America*. Brookings, Metropolitan Policy Program, Washington DC, USA.

Lafuente L. (2011), *Community police: an organizational approach*. Proceedings of the International Congress on Public Safety in a Diverse Society, IE University, Madrid, Spagna.

Maguire M. and John T. (2006), "Intelligence led policing, managerialism and community engagement: competing priorities and the role of the National Intelligence Model in the UK". *Policing and Society*, Vol. 16, N. 1, pagg. 67-85.

- Mazerolle L. et al. (2013), *Legitimacy in policing: a systematic review*. Campbell Systematic Reviews, Crime and Justice, N. 9. The Campbell Collaboration, Oslo, Norvegia.
- McGarrell E. F., Freilich J. D. and Chermak S. (2007), "Intelligence-led policing as a framework for responding to terrorism". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 23, N. 2, pagg. 142-58.
- McKenna P. F. (1998), *Foundations of policing in Canada*. Prentice Hall Canada, Career & Technology, Scarborough, ONT, Canada/Londra, UK.
- Murrià M. et al. (2012), *Metodología para el análisis, diseño y evaluación de las políticas de seguridad: El plan de seguridad ciudadana de Barcelona*. Federación Española de Sociología, Grupo de trabajo sobre sociología jurídica y criminología, Madrid, Spagna.
- Nolan J. J. (2004), *Establishing the statistical relationship between population size and UCR crime rate: Its impact and implications*. West Virginia University, Division of Sociology & Anthropology, Morgantown WV, USA.
- Nyíri P. (2003), "Chinese migration to eastern Europe". *International Migration*, Vol. 41, N. 3, pagg. 239-65.
- Omohundro J. T. (2006), *Thinking like an anthropologist: a practical introduction to cultural anthropology*. McGraw-Hill, New York, USA.
- Open Society Justice Initiative (2009), *Addressing ethnic profiling by police: a report on the strategies for effective police stop and search project*. Open Society Institute, New York, USA.
- Perry W. L. et al. (2013), *The role of crime forecasting in law enforcement operations*. RAND Corporation, Santa Monica CA, USA.
- Ratcliffe J. H. et al. (2011), "The Philadelphia foot patrol experiment: a randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots". *Criminology*, Vol. 49, N. 3, pagg. 795-831.
- Reinoso R. and Romero J. M. (2006), "Territorio ZoMeCS: Atributos urbanos de la zona metropolitana de la Costa del Sol". *Atributos Urbanos*, Centro andaluz de arte contemporáneo, Siviglia, Spagna.
- Rey F. (2008), "La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo". *Revista Española de Derecho Constitucional*, N. 84, pag. 254.
- Rienks R. (2015), *Predictive policing: taking a chance for a safer future*. Politie Landelijke Eenheid, Driebergen, Olanda.
- Rosenbaum D. P. et al. (2011), *Community-based indicators of police performance: introducing the platform's public satisfaction survey*. National Police Research Platform, Chicago IL, USA.
- Sáez J. et al. (2013), *Police diversity management guide*. Police Diversity Management Platform, Madrid, Spagna.
- Scribbins M. et al. (2010), *Public perceptions of policing, engagement with the police and victimisation: findings from the 2009/10 British Crime Survey*. Home Office Statistical Bulletin, HMSO, Londra, UK.
- Seagrave J. (1997), *Introduction to policing in Canada. Instructor's manual with questions*. Prentice-Hall Canada, Scarborough ONT, Canada.
- Sherman L. W. and Strang H. (2007), *Restorative justice: the evidence*. The Smith Institute, Londra, UK.
- Steinmetz D. R. (2016), "The pressure cooker: population density and crime". NYC Data Science Academy [blog article], New York, USA.
- Trojanowicz R., Kappeler V. E. and Gaines L. K. (2002), *Community policing: a contemporary perspective by Robert Trojanowicz*. Routledge, Londra, UK.
- UNESCO (2009), *Stopping violence in schools: a guide for teachers*. UNESCO, Division for the promotion of Basic Education, Parigi, Francia.
- Wood P. (2009), *Intercultural cities: towards a model for intercultural integration*. Consiglio d'Europa, Strasburgo, Francia.

La struttura sociale dell'Europa è diventata sempre più eterogenea: gli Europei hanno identità plurali, varie origini etniche, nazionalità, religioni, credi, lingue, identità di genere, orientamenti sessuali, età, disabilità e situazioni economiche. Questa eterogeneità può avere due effetti opposti: la società può diventare più comprensiva, solidale, ricca e moderna; al contrario, la diversità può generare paura, sospetti e conflitti culturali, specialmente quando "l'altro" rimane sconosciuto. Tali conflitti sono una sfida che i servizi di polizia e le autorità pubbliche di città interculturali dovranno gestire.

Un aspetto comune dell'applicazione della legge ovunque è che i servizi di polizia devono adattarsi alla società che servono. Il programma delle Città Interculturali (ICC) promuove l'interculturalismo quale modello politico per gestire la diversità come un punto di forza più che una minaccia. Definisce la città interculturale come un luogo con una popolazione diversificata in cui i cittadini ed i loro responsabili politici considerano la diversità come una risorsa, promuovono l'apertura e accettano il fatto che tutte le culture cambino quando si incontrano nello spazio pubblico. I funzionari di una città interculturale – compresi gli agenti delle forze dell'ordine – sostengono pubblicamente il rispetto per la diversità e per un'identità pluralistica della città. Le autorità delle città combattono attivamente pregiudizi e discriminazioni e garantiscono pari opportunità per tutti, adattando le loro strutture di governance, le istituzioni ed i servizi ai bisogni di una popolazione diversificata, senza compromettere i principi dei diritti umani, della democrazia e dello stato di diritto.

Questo manuale indica come l'azione della polizia di prossimità può essere una filosofia di fondo per l'azione all'interno del servizio di polizia in generale. È rivolto principalmente alla polizia che opera a livello locale, compresi gli alti dirigenti della polizia, i direttori della sicurezza pubblica nonché a tutti coloro che operano a livello decisionale. Intende fornire a questi funzionari una guida sull'attuazione dei principi di polizia per progettare nuove procedure, protocolli, strutture e unità specializzate nella loro comunità di polizia e rilevare efficacemente le sfide che la diversità può porre al raggiungimento di una coabitazione pacifica a medio e lungo termine.

Il Consiglio d'Europa è la principale organizzazione di difesa dei diritti umani del continente. Include 47 Stati membri, compresi tutti i paesi che fanno parte dell'Unione europea. Ogni Stato membro del Consiglio d'Europa è firmatario della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, un trattato concepito per proteggere i diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto. La Corte europea dei diritti dell'uomo supervisiona l'attuazione della Convenzione negli Stati membri.

www.coe.int