

progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



Regione
Lombardia



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

**Progetto POL.INTEGRA.
Polizia e Operatori Locali per l'INTEGRAzione
Convenzione di Sovvenzione n.2013/FEI/PROG-105612
CUP ASSEGNATO AL PROGETTO E83E14000030007**

**RAPPORTO DI RICERCA
Giugno 2015**

**A cura di
Elisabetta Dodi, Piergiorgio Reggio, Veronica Riniolo**



in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO 1	
Il percorso di ricerca: finalità, metodologie, attori	5
1.1. Il contesto: immigrazione, pluralismo, Polizia locale	6
1.2. Finalità della ricerca-azione	6
1.3. Orientamenti metodologici della ricerca-azione	7
1.3.1 La ricerca-azione	7
1.3.2 Il <i>problem solving</i>	7
1.3.3 Problemi sociali complessi nelle società multietniche	8
1.3.4 Pluralismo e competenze interculturali	9
1.4. Gli attori della ricerca-azione	10
1.5. Le fasi della ricerca-azione	12
CAPITOLO 2	
Focus group e interviste: elementi conoscitivi emersi	15
2.1. Focus group: una prima individuazione dei principali problemi	16
2.2. Le interviste: approfondimento degli esiti del <i>focus group</i> e mappatura/descrizione dei problemi	21
2.2.1. Le interviste ai Comandanti	21
2.3. Le interviste alle Unità del Comando del Comune di Milano.....	24
2.4. Le problematiche evidenziate nel corso delle interviste semi-strutturate: descrizione e definizione del problema.....	27
2.5. Assembramenti di stranieri di fronte a pubblici esercizi: tra allarme sociale e piccoli reati	28



Progetto POL.INTEGRA

2.6. Prostituzione: le molteplici dimensioni del problema e le difficoltà di intervento	29
2.7. Insediamenti Rom: sicurezza e allarme sociale.....	30
2.8. Accattonaggio anche legato al commercio abusivo di piccola merce.....	31

CAPITOLO 3

Elementi di analisi	33
3.1. Introduzione	34
3.2. Un'analisi attraverso coppie dialettiche	35
3.2.1 Prima coppia dialettica: approfondita conoscenza del fenomeno vs scarsa conoscenza del fenomeno	35
3.2.2 Seconda coppia dialettica: pregiudizi e stereotipi vs sguardo critico.....	37
3.2.3 Terza coppia dialettica: problemi in quanto reati gravi vs problemi in quanto creano allarme sociale.....	39
3.2.4 Quarta coppia dialettica: approccio securitario vs approccio garanzia e difesa diritti di tutti	41
3.2.5 Quinta coppia dialettica: interventi emergenziali vs interventi strategici.....	42
3.3. Riflessioni conclusive	43

CAPITOLO 4

Le “situazioni problema”	46
4.1. Dalle “situazione problema” alle strategie di intervento: il processo di lavoro del gruppo di ricerca.....	47
4.2. “Situazione problema”: assembramento di cittadini di origine straniera in prossimità di un pubblico esercizio (bar) gestito da cittadini di nazionalità cinese e situato in Largo Gelsomini (quartiere periferico della zona 6 del decentramento) a Milano.	50
4.2.1. I descrittori	50
4.2.2. L'albero dei problemi.....	50
4.2.3. L'analisi del problema.....	51

Progetto POL.INTEGRA

4.2.4. Strategie possibili	54	
4.3. "Situazione problema": Inseadimento abusivo Rom sul territorio del Comune di Rho fuori dal centro abitato e vicino all'autostrada.....	57	
4.3.1. I descrittori	57	
4.3.2. L'albero dei problemi.....	57	
4.3.3. L'analisi del problema.....	58	
4.3.4. Strategie possibili	64	
CAPITOLO 5		
Considerazioni conclusive.....		68
5.1. I problemi nei territori con presenza migratoria sono complessi e di natura sociale	69	
5.2. Adottare strategie adeguate alla complessità dei problemi e alla loro connotazione sociale.	70	
5.3. Riattualizzare la prospettiva dell'intervento di prossimità.....	72	
5.4. Ruoli e competenze	73	
5.5. <i>Problem solving</i> e logica progettuale come metodi di intervento	73	
BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA	75	
ALLEGATI	76	



Progetto POL.INTEGRA

INTRODUZIONE

Il presente report finale rende conto delle attività di ricerca-azione svolte tra novembre 2014 e giugno 2015 nell'ambito del progetto POL.INTEGRA – Polizia e Operatori Locali per l'INTEGRAzione. Il progetto è stato finanziato dal Ministero dell'Interno nell'ambito dei fondi FEI ed è stato realizzato da una partnership di soggetti così composta: Regione Lombardia, Direzione Generale Sicurezza, Protezione civile e Immigrazione (capofila), Fondazione Ismu, ed Éupolis Lombardia. La ricerca-azione, come più avanti si illustra in dettaglio, è stata realizzata con il coinvolgimento diretto di operatori di cinque Comandi di Polizia locale. Il tema centrale – coerentemente con l'impostazione generale del progetto FEI POL.INTEGRA - è stato costituito dalla considerazione critica delle problematiche derivanti dalla presenza di migranti sul territorio e del relativo ruolo che può esercitare a tal riguardo la Polizia locale, in collaborazione con altri servizi comunali.

Il primo capitolo del report illustra il percorso di ricerca-azione svolto, gli scopi perseguiti, le metodologie adottate, le attività svolte ed i ruoli esercitati dai differenti attori coinvolti.

Nel secondo capitolo si rende conto dei risultati conoscitivi emersi dalla realizzazione di *focus group* e interviste a testimoni privilegiati; tali elementi vengono analizzati nel corso del terzo capitolo. Il quarto capitolo è dedicato alla ricostruzione del lavoro di analisi e progettazione di strategie di intervento per affrontare alcune specifiche situazioni problematiche individuate. Infine, il quinto capitolo propone alcune riflessioni conclusive scaturite dal lavoro di ricerca-azione condotto. Gli allegati contengono i principali strumenti di ricerca utilizzati.

L'équipe di ricerca è stata composta da Elisabetta Dodi (Metodi), Veronica Riniolo (ISMU) e coordinata da Piergiorgio Reggio (Metodi, Università Cattolica - Milano); il supporto alle attività di ricerca è stato svolto da Alessandra Convertini (Éupolis Lombardia).



in collaborazione con



progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



Regione
Lombardia



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Progetto POL.INTEGRA

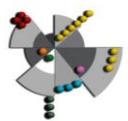
CAPITOLO 1

Il percorso di ricerca: finalità, metodologie, attori

A cura di Elisabetta Dodi



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione



FONDAZIONE
ISMU
INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ

in collaborazione con



**Progetto POL.INTEGRA****1.1. Il contesto: immigrazione, pluralismo, Polizia locale**

La ricerca-azione POL.INTEGRA è nata e si è sviluppata intorno ad alcune considerazioni di carattere certamente “generale”, ma che hanno permesso di mantenere una connessione costante tra un lavoro su “situazioni problema specifiche” e una riflessione più di carattere trasversale intorno alle competenze e alle strategie che sollecitano oggi i Comandi di Polizia locale e le interazioni con altri soggetti della pubblica amministrazione e con altre organizzazioni dei territori.

Si riportano di seguito le principali considerazioni:

- *Esigenza di rafforzare e coordinare le azioni di controllo*
Oggi le Polizie locali, nella loro funzione specifica di controllo del territorio e nell'interazione con contesti e persone di nazionalità e culture differenti, incontrano problematiche di natura sociale, economica e culturale che necessitano un rafforzamento delle azioni di sicurezza e controllo del territorio.
- *Esigenza di valorizzare la dimensione promozionale e interculturale, in coerenza con l'evento Expo*
Oltre al rafforzamento delle esigenze di controllo, Expo promuove l'opportunità per le istituzioni coinvolte nella organizzazione e coordinamento, di promuovere processi caratterizzati da dimensioni di accoglienza e scambio interculturale.
- *Multidimensionalità dei problemi*
Ciò detto, il pluralismo sociale e culturale che attraversa ormai i contesti sociali di vita e di interazione, rende sempre più evidente le caratteristiche di multidimensionalità e multifattorialità dei problemi che attraversano i territori. Integrare sguardi, conoscenze e competenze tra professionisti e istituzioni diventa quanto più necessario per individuare strategie di intervento efficaci e coerenti con la dimensione interculturale insita nell'evento stesso.
- *Aggiornamento delle competenze*
I Comandi sono chiamati a far fronte a situazioni multiproblematiche in cui il fattore culturale è centrale e qualificante, seppur non esclusivo. Sostenere processi di ricerca e di formazione diventa quindi necessario per garantire un aggiornamento delle competenze stesse del profilo dell'Agente.

1.2. Finalità della ricerca-azione

Alla luce di quanto appena descritto, la ricerca-azione si è sviluppata con una attenzione costante a declinare azioni e metodologie relativamente alle seguenti finalità:



in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

- accrescere le competenze interculturali degli operatori rispetto agli interventi in situazioni problematiche connesse al fenomeno migratorio;
- individuare e analizzare situazioni problematiche rispetto alle tematiche dell'immigrazione ed elaborare strategie operative.
- sperimentare modelli operativi di intervento in situazioni problematiche connesse al fenomeno migratorio, da diffondere presso i comandi.
- favorire collaborazione tra Polizia locale, altre istituzioni, servizi degli Enti locali e realtà del privato sociale nell'affrontare le tematiche dell'immigrazione.

1.3. Orientamenti metodologici della ricerca-azione

Il percorso di ricerca-azione è stato progettato e si è articolato intorno a quattro presupposti metodologici e conoscitivi che hanno orientato il percorso di ricerca in ogni sua fase, dalla fase di progettazione sino alla realizzazione dei seminari conclusivi.

1.3.1 La ricerca-azione

Lungo tutto il percorso di ricerca si è preceduto orientati, metodologicamente, verso un percorso di ricerca azione che, oltre a costruire strada facendo il proprio oggetto di ricerca, interpreta anche i ricercatori come soggetti, portatori di interesse, di esperienze, di saperi.

La ricerca-azione prevede una simmetria tra ricercatori e attori: ambedue infatti, sono ugualmente in difficoltà rispetto alla complessità della ricerca che stanno sviluppando, rispetto alla quale possono mobilitare risorse diverse per aprire a letture e strategie nuove o parzialmente riformulate rispetto a modalità più consone di lavoro e di conoscenza.

La ricerca azione promuove una conoscenza per approssimazione che, orientata e guidata da alcune ipotesi, ne individua la coerenza e la congruità con i problemi e i contesti di ricerca e di lavoro.

In questo senso, lungo tutto l'arco del percorso di ricerca-azione, si è cercato di comprendere, descrivere, spiegare i fenomeni e le "situazione problema" che via via venivano individuate, più che ricercarne una soluzione, più che risolverle.

1.3.2 Il *problem solving*

In coerenza con la metodologia di *problem solving*, il percorso di ricerca è stato articolato in quattro tappe:

- Individuazione del problema: qual è la situazione problematica?



in collaborazione con



Progetto POL.INTEGRA

- **Descrizione:** descrivere il problema significa provare a rispondere alla domanda: “Per chi e in che termini è un problema?”. Nello specifico, si tratta di individuare i molteplici “descrittori” che delineano appunto il problema assumendo la posizione e lo sguardo dei molti e diversi attori e soggetti coinvolti nel problema.
- **Analisi:** analizzare un problema significa passare “dal problema” alla “situazione problema”, significa riconoscere che un problema, se è sociale, è complesso, e quindi contiene e richiama altri problemi che concorrono a descrivere e individuare più che un problema, una “situazione problema” che contiene in sé problemi di ordine e origine differenti, tra loro connessi. Analizzare una “situazione problema” significa articolare i problemi, connetterli e gerarchizzarli, arrivando a comporre quello che è l’albero dei problemi e che evidenzia i tanti livelli e le tante parti che compongono una “situazione problema”.
- **Progettazione.** È la fase in cui individuare, analizzando anche gli interventi già realizzati nel passato e la loro efficacia, le strategie di intervento, le strade cioè per affrontare la “situazione problema” individuata, senza confondere però le strategie con le attività. Le strategie indicano il “come” intervenire, indicano le condizioni che devono caratterizzare in modo trasversale le attività; non a caso, la definizione delle strategie precede la programmazione delle attività. Nell’individuazione delle strategie, è importante anche soffermarsi sui fattori di sviluppo che si prevede possano sostenere le strategie di intervento ipotizzate e i fattori di ostacolo che si immagina intervengano nel limitare l’efficacia delle strategie individuate.

1.3.3 Problemi sociali complessi nelle società multietniche

Coerentemente con la metodologia del *problem solving*, la ricerca-azione si è mossa e sviluppata nella consapevolezza che “lavorare per problemi”, nelle società contemporanee, plurali e multietniche, significa doversi confrontare e dover interagire con problemi che di per sé sono sociali e complessi nel senso che:

- contengono in sé e correlano dimensioni, nature e altri problemi non scorporabili e non semplificabili in aspetti isolati e isolabili. I problemi sono complessi perché contengono e articolano in sé dimensioni differenti (economiche, legali, culturali, psico-sociali, urbanistiche, etc.) che nella società, nel vivere sociale, nelle interazioni sociali si generano e si declinano;
- proprio per questa loro complessità e multidimensionalità, richiamano e si connotano più come “situazioni problema”, che come problemi isolati e isolabili;



Progetto POL.INTEGRA

- hanno cause spesso profonde ed effetti pervasivi che vanno al di là di quella specifica “situazione problema”;
- sono «sociali» perché riferiti a persone e gruppi in contesti: rapporti tra persone, gruppi e istituzioni.

Descritti e rappresentati in questo modo, problemi sociali complessi, in società plurali e multi-etniche, chiedono quindi, di essere affrontati:

- con una logica trasformativa volta a ricercare una maggiore sostenibilità, più che la risoluzione e l'eliminazione del problema;
- interagendo, attivando e connettendo soggetti diversi, con competenze e posizionamenti differenti e complementari;
- individuando una logica, una strategia progettuale (per problemi), più che singole e separate attività e azioni risolutive;
- adottando una prospettiva sociale, che non significa assumere la prospettiva del servizio sociale, ma che significa assumere le dinamiche sociali come campo imprescindibile del proprio intervento.

1.3.4 Pluralismo e competenze interculturali

Le città, i paesi, i contesti di vita e di interazione quotidiana sono oggi caratterizzati dal pluralismo culturale e dalla coabitazione di persone di culture, storie, nazionalità differenti. I processi migratori sono ormai fenomeno pluriennale e l'immigrazione, salvo flussi specifici di persone in fuga da paesi in guerra, si è spesso trasformata in stabilizzazione e integrazione. Vivere, convivere, abitare e lavorare in un contesto caratterizzato da pluralismo culturale ormai “stabilizzato” significa assumere una prospettiva interculturale “ampia”, che interpreta la cultura non come dato oggettivo e statico, ma come fortemente influenzata dagli scambi, dagli incontri, dalle interazioni, come connotata da aspetti dinamici e soggettivi e che richiede di assumere la “cittadinanza” come paradigma di piena appartenenza ad un contesto sociale, nell'obiettivo non tanto di esaltare le differenze quanto di costruire la coesione sociale.

Non sempre però, le organizzazioni lavorative di appartenenza ed il più ampio contesto sociale costituiscono risorse di supporto alle quali attingere per affrontare la concretezza dei problemi della quotidianità lavorativa. Assistiamo oggi a un ritardo delle politiche dinanzi ai fenomeni della globalizzazione e delle migrazioni planetarie che faticano a riformulare i propri statuti costituiti alla luce di condizioni di contesto radicalmente mutate, nelle quali le differenze sono multiple e sempre nuove, le incomprensioni, le divergenze ed i conflitti sono elementi della quotidianità. Fare il medico, l'infermiere, l'agente di polizia, l'imprenditore, il

**Progetto POL.INTEGRA**

capo cantiere, l'assistente sociale, l'insegnante o l'educatore oggi – in un mondo globalizzato ed in società altamente differenziate culturalmente – è profondamente diverso dal passato e tale divario non può essere colmato con superficiali forme di aggiornamento delle proprie conoscenze, siano esse linguistiche o genericamente culturali. È in gioco una più profonda ridefinizione delle professioni e delle competenze ad esse relative ed emergono nuovi profili di competenze anche specificatamente interculturali, costituiti da saperi necessari per conoscere le diversità, da capacità ed atteggiamenti necessari per tradurre tali saperi in azioni professionali efficaci¹.

1.4. Gli attori della ricerca-azione

Il percorso di ricerca-azione ha coinvolto diversi attori e interlocutori che, in coerenza con le ipotesi progettuali, avevano ruoli, competenze e “posizionamenti” molto differenti ed eterogeni rispetto al percorso di ricerca e ai temi trattati.

Gruppo di sensibilizzazione

In fase di avvio del progetto POL.INTEGRA, sono stati organizzati alcuni incontri di presentazione del percorso di ricerca-azione, finalizzati da un lato, a individuare i Comandi interessati e disponibili a partecipare al percorso, dall'altro a creare un contesto ampio di Comandi interessati e “sensibili” a recepire le analisi e gli esiti che il percorso avrebbe via via elaborato e prodotto².

¹ Per un approfondimento e una descrizione più analitica del costrutto di competenza interculturale si veda Reggio - Santerini (a cura di), *Le competenze interculturali nel lavoro educativo*, Carocci, Roma 2014.

² Hanno partecipato a questi incontri: Avila Vincenzo, Comandante della Polizia locale del Comune di Senago (MI); Azzollini Daniele, Assistente scelto della Polizia locale del Comune di Bresso (MI); Bindelli Mauro, Comandante della Polizia locale del Comune di Arese (MI); Brunati Riccardo, Comandante della Polizia locale del Comune di Bresso (MI); Capri Carmine, Commissario della Polizia locale del Comune di Pogliano Milanese; D'Errico Angelo, Commissario Aggiunto della Polizia locale del Comune di Vimodrone (MI); Dall'Orto Alessandra, Responsabile del Servizio della Polizia locale del Comune di Pregnana Milanese (MI); Fiordispino Biagio, Vice Commissario della Polizia locale del Comune di Milano; Frisone Antonino Comandante della Polizia locale del Comune di Rho (MI); Gismondi Pierina, Comandante della Polizia locale del Comune di Corsico (MI); Lai Matteo, Commissario Capo della Polizia locale del Comune di Buccinasco (MI); Mariani Luciano, Commissario della Polizia locale del Comune di Corsico (MI); Penatti Maurizio, Commissario Capo della Polizia locale del Comune di Milano (MI); Rizzo Francesco, Comandante della Polizia locale del Comune di Cerro; Sanacuore Salvatore, Comandante della Polizia locale del Comune di Pero (MI); Savoldi Giorgio, Istruttore della Polizia locale del Comune di Corsico (MI); Telesca Rocco, Comandante della Polizia locale del



Progetto POL.INTEGRA

Gruppo di ricerca-azione

Gruppo composto da Agenti di Polizia locale, di cui molti hanno partecipato anche ai percorsi formativi attivati nell'ambito dello stesso POL.INTEGRA, e che nei rispettivi Comandi, sono impegnati nella gestione di problematiche connesse ai fenomeni migratori³. Con il gruppo di ricerca-azione è stato negoziato e condotto l'intero percorso di ricerca-azione, sono state individuate e analizzate le "situazioni problema".

Testimoni privilegiati

Il gruppo di ricerca ha incontrato, in momenti diversi del percorso (visite, interviste, seminari di fine progetto) testimoni privilegiati di alcuni Comandi o territori specifici che negli ultimi anni hanno sperimentato strategie di lavoro con cittadini immigrati nella prospettiva del *problem solving*⁴.

Interlocutori interistituzionali

Nel corso del percorso di ricerca-azione, gli esiti che via via si andavano elaborando sono stati discussi e analizzati con operatori di altre organizzazioni e servizi locali (Servizi Sociali dei Comuni, operatori dell'anagrafe, referenti del terzo settore, etc.) con i quali la Polizia locale interagisce nel lavoro nei territori. Tali soggetti hanno contribuito in modo

Comune di Assago (MI); Zampieri Fabrizio, Commissario della Polizia locale del Comune di Settimo Milanese (MI).

³ Al gruppo di ricerca hanno partecipato: Ricciardo Nunziatina, Istruttore di Polizia Locale e Gardelli Franco, Commissario di Polizia Locale del Comando di Rho; Santopaolo Marianna, Agente di Polizia Locale del Comando di Arese; Ferro Igor, Agente di Polizia Locale del Comando di Magenta; Malusardi Bruno, Agente di Polizia Locale, Melone Sergio, Ufficiale di Polizia Locale e Missori Roberto, Ufficiale di Polizia Locale del Comando di Milano; Narciso Giorgio, Sovrintendente Addetto Ufficio Tutela del Territorio del Comando di Legnano.

⁴ Pierluigi Sforza, Comandante della Polizia Locale Comune di Cremona; Alessio Moladori, Commissario Aggiunto Comando della Polizia Locale del Comune di Brescia; Liliana Mauri, Commissario del Comando di Polizia Locale del Comune di Milano; Gabriele Rabaiotti, Presidente del Consiglio di Zona 6 di Milano; Luca Iubini, Responsabile del Servizio di Sicurezza Urbana Comune di Brescia; Daniele Ruggeri, Comandante della Polizia Locale del Comune di Legnano.



in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

significativo, con letture e competenze specifiche, all'analisi delle "situazioni problema" individuate dal gruppo di ricerca⁵.

L'interlocuzione con i referenti interistituzionali è stata importante al fine di elaborare analisi e strategie di intervento complesse e coerenti con la complessità di sguardi, competenze e risorse che caratterizzano i problemi sociali di cui ci si è occupati.

1.5. Le fasi della ricerca-azione

Il percorso di ricerca-azione si è articolato in fasi specifiche di lavoro da novembre 2014 a giugno 2015 che, di seguito, illustriamo.

Fase uno

Definizione del perimetro (territoriale) della ricerca.

Declinazione delle tematiche di ricerca.

Individuazione degli attori/ricercatori che avrebbero partecipato alla ricerca azione.

Azioni

Per la messa a punto di questa prima fase dei lavori, sono state realizzate le seguenti azioni:

- Consultazione con Comandi di Rho, Milano e altri interessati da Expo⁶ per delimitare il territorio di competenza della Polizia locale della ricerca (A quali Comandi Expo interessa? Quali Comandanti, Ufficiali, Agenti coinvolgere nella ricerca?)
- Presentazione della ricerca ai Comandi individuati (Incontro di presentazione realizzato il 7 novembre presso il Comando della Polizia locale di Rho)
- Individuazione degli Agenti che avrebbero composto il gruppo di ricerca.
- Costituzione del gruppo di ricerca

⁵ Sono stati contattati e hanno partecipato agli incontri del gruppo interistituzionale: Rovescala Luciano, Responsabile Servizi Sociali del Comune di Rho, Costa Katia, Servizi Sociali del Comune di Rho - Guendalina Scozzafava, Servizi Sociali del Comune di Arese – Valerio Pedroni, Coordinatore Fragilità Sociali, Fondazione Somaschi Onlus.

⁶ Si è scelto di proporre il coinvolgimento nella ricerca-azione ad alcuni Comandi di Polizia locale già impegnati negli stessi mesi con Regione Lombardia – Direzione Generale Sicurezza, Protezione civile e Immigrazione, per lavorare nell'attuazione di protocolli operativi funzionali agli interventi delle Polizie locali durante il semestre della manifestazione internazionale EXPO 2015. Tale decisione va nella direzione di insistere sugli operatori di un territorio che sarà particolarmente impegnato nell'affronto di "situazioni problema" che potrebbero acuirsi o semplicemente modificarsi nel semestre della manifestazione.



Progetto POL.INTEGRA

- Avvio della composizione di un gruppo interistituzionale composto da operatori di altre organizzazioni e servizi, diverse dalla pubblica amministrazione, che interagiscono con i processi migratori e sono portatori di letture, analisi e risorse importanti per la ricerca. Il gruppo interistituzionale interlocherà, in alcuni momenti specifici, con il gruppo di ricerca, al fine di elaborare analisi e strategie di intervento complesse e coerenti con l'insieme degli sguardi, competenze e risorse che caratterizzano i problemi sociali.

Fase due

Descrizione dell'oggetto di ricerca e individuazione delle "situazioni problema" intorno alle quali sviluppare il processo di ricerca azione e di *problem solving*.

Azioni

- Realizzazione di un primo *focus group* con il gruppo di ricerca il 4 dicembre 2014 presso il Comando di Polizia locale del Comune di Rho.
- Consultazione attraverso interviste nei Comandi intorno a quanto emerso nel primo focus realizzate da Veronica Riniolo, ricercatrice esperta che ha accompagnato il gruppo di ricerca lungo tutto il suo percorso,.
- Realizzazione di un secondo *focus group* con il gruppo di ricerca finalizzato a discutere i materiali emersi dalle interviste a delimitare due "situazioni problema" intorno alle quali andare ad approfondire. Il *focus group* si è tenuto il 27 gennaio presso il Comando di Polizia locale del Comune di Rho.

Fase tre

Prosecuzione dei lavori del gruppo di ricerca con approfondimento delle metodologie e degli strumenti utili all'attivazione di un processo di *problem solving* intorno a problemi sociali (complessità delle "situazioni problema", multifattorialità dei problemi sociali, molteplicità di soggetti e risorse che agiscono sui problemi, la logica del *problem solving*, etc.).

Azioni

- Seminario formativo di inquadramento teorico e metodologico sul processo di *problem solving* realizzato il 25 febbraio



in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

Fase quattro

Elaborazione di strategie di intervento praticabili e sostenibili per una evoluzione delle “situazione problema” individuate.

Azioni

- Realizzazione di quattro approfondimenti, condotti dalle ricercatrici Elisabetta Dodi e Veronica Riniolo in collaborazione con alcuni Agenti del gruppo di ricerca, finalizzate all'analisi di casi di Comandi o Amministrazioni (Brescia, Cremona e Milano) che in questi anni hanno sperimentato strategie di lavoro con cittadini immigrati nella prospettiva del *problem solving*.
- Seminari di rielaborazione e sistematizzazione di quanto esplorato negli approfondimenti e finalizzato all'analisi delle “situazioni problema”, realizzati il 13 e 23 aprile e il 19 maggio 2015, presso il Comando della Polizia locale di Rho.
- Attivazione del processo di *problem solving*:
 - conoscenza del fenomeno (attraverso l'acquisizione di dati quali quantitativi);
 - approfondimento dell'analisi attraverso il confronto con operatrici e operatori di altri servizi (gruppo interistituzionale);
 - individuazione di soluzioni di intervento praticabili.

Fase cinque

Discussione degli esiti della ricerca con gli interlocutori via via incontrati nel percorso e con altri soggetti delle Amministrazioni e dei Comandi coinvolti nei percorsi formativi promossi dal Progetto POL.INTEGRA.

Azioni

- Un seminario conclusivo di restituzione e discussione degli esiti della ricerca, realizzato in due edizioni il 10 e l'11 giugno 2015



in collaborazione con



progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



Regione
Lombardia



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Progetto POL.INTEGRA

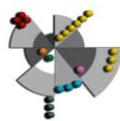
CAPITOLO 2

Focus group e interviste: elementi conoscitivi emersi

A cura di Veronica Riniolo



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione



FONDAZIONE
ISMU
INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ

in collaborazione con



**Progetto POL.INTEGRA****2.1. Focus group: una prima individuazione dei principali problemi**

Al fine di identificare e descrivere i principali problemi che la Polizia locale si trova ad affrontare nelle proprie attività con specifico riferimento alla popolazione immigrata o di origine immigrata, nell'ambito del percorso di ricerca del progetto POL.INTEGRA sono state realizzate due attività: un *focus group* e 9 interviste semi-strutturate, come illustrato nel precedente capitolo.

Il *focus group*⁷, realizzato con il gruppo di ricerca composto dal personale della Polizia locale, ha inteso identificare i problemi nel lavoro con la popolazione straniera. Tale *focus group* si è articolato in tre fasi, scandite da tre votazioni, volte a selezionare, da una prima lista di questioni indicate dal gruppo di ricerca, quali tra queste fossero più rilevanti rispetto alle altre.

Alla prima richiesta di elencare i problemi, il gruppo di ricerca ha identificato 32 questioni, riportate di seguito come espresse nel corso del gruppo di lavoro⁸:

- 1) capire e farsi capire
- 2) migranti in fuga dall'Africa sub-sahariana da collocare in case di accoglienza
- 3) vendita ciarpame e questua
- 4) sub-affitti negli appartamenti
- 5) clandestini nei pubblici esercizi
- 6) lavoro sommerso nei cantieri
- 7) insediamenti abusivi nelle aree dismesse
- 8) sovraffollamento in appartamenti
- 9) abusivismo commerciale nei mercati
- 10) integrazione sociale dei minori stranieri
- 11) piccolo spaccio
- 12) prostituzione in strada e non
- 13) spaccio da parte perlopiù di maghrebini
- 14) accattonaggio e commercio abusivo
- 15) insediamenti nomadi e non accettazione della popolazione residente
- 16) mancanza di coordinamento istituzionale
- 17) gestione di un minore straniero in stato di abbandono

⁷ Il *focus group* è stato realizzato presso il Comando della Polizia locale del Comune di Rho il 4 dicembre 2014.

⁸ Tale lista presenta problemi che possono essere tra loro accorpati in quanto parte di una unica questione: si noti per esempio come lo spaccio compaia, con declinazioni differenti, in tre punti. Tali tre segnalazioni possono utilmente essere fatte confluire sotto la singola voce: "spaccio".

**Progetto POL.INTEGRA**

- 18) gestione di persone con disagio psichico
- 19) gestione di flussi migratori da crisi internazionali (arrivi in gruppi consistenti)
- 20) problemi tecnici nell'identificazione di persone
- 21) occupazioni abusive, alloggi popolari e subaffitti in nero
- 22) difficoltà affidamento, collocamento minori non accompagnati
- 23) sfruttamento immigrazione nel lavoro nero
- 24) inefficacia repressione attività criminose (spaccio, merce contraffatta)
- 25) difficoltà di confrontarsi in modo chiaro
- 26) integrazione come alloggio
- 27) difficoltà applicazione norme giuridiche
- 28) arrivo sul territorio di prostitute
- 29) spaccio nel fine settimana di fronte ai locali
- 30) furti in appartamento di bande organizzate di albanesi e rumeni
- 31) commercio abusivo di verdure
- 32) centri massaggi cinesi, falso nelle pratiche e prostituzione

Questo primo lavoro di identificazione di questioni, nella forma di semplice elenco, mette in luce problemi di natura diversa (problemi di natura prevalentemente organizzativa, tecnica, reati...) e, al tempo stesso, offre un panorama piuttosto esteso delle questioni che la Polizia locale si trova ad affrontare con specifico riferimento alla popolazione locale. Tale elenco, che risponde alla domanda “In base alla vostra esperienza lavorativa concreta, quali situazioni problematiche incontrate nel lavoro con persone di origine straniera?”, è stato ulteriormente ristretto nelle fasi successive di lavoro mediante la richiesta di votare il problema che veniva percepito, sulla base della propria esperienza e attività lavorativa, più importante degli altri. Con l'obiettivo di circoscrivere il campo di riflessione tra le varie fasi di votazione la richiesta è stata quella di spiegare “Perché è un problema” quello identificato, mediante un approccio puramente descrittivo, non di analisi. I partecipanti al gruppo sono stati invitati a convincere gli altri colleghi che quello specifico problema identificato era effettivamente più rilevante rispetto ad altri tanto da giustificare tale scelta. Tale processo di selezione non ha inteso escludere alcuni problemi, quanto restringere il focus della riflessione sulle questioni ritenute più cruciali dai partecipanti. Le questioni escluse dalle votazioni, come dettagliato in seguito, sono infatti riemerse nelle interviste con i Comandanti e altro personale della Polizia locale.

Un *primo processo di votazione* ha condotto a restringere il campo dai 32 problemi elencati inizialmente a un elenco di 19 problemi, come di seguito elencati.



Progetto POL.INTEGRA

- 1) sub-affitti negli appartamenti
- 2) assembramento di stranieri di fronte pubblici esercizi
- 3) lavoro sommerso nei cantieri
- 4) insediamenti abusivi nelle aree dismesse
- 5) sovraffollamento in appartamenti
- 6) integrazione sociale dei minori
- 7) prostituzione in strada e non
- 8) spaccio da parte perlopiù di maghrebini
- 9) accattonaggio e commercio abusivo
- 10) insediamenti nomadi e non accettazione della popolazione residente
- 11) mancanza di coordinamento istituzionale
- 12) gestione di un minore straniero in stato di abbandono
- 13) gestione di flussi migratori da crisi internazionali (gruppi consistenti)
- 14) problemi tecnici nell'identificazione di persone
- 15) occupazioni abusive, alloggi popolari e subaffitti in nero
- 16) difficoltà affidamento, collocamento minori non accompagnati
- 17) sfruttamento immigrazione nel lavoro nero
- 18) spaccio nel fine settimana di fronte ai locali
- 19) furti in appartamento di bande organizzate di albanesi e rumeni

Questo secondo elenco di questioni, seppur selezionate rispetto al primo elenco, ancora presenta una serie di problematiche che si sovrappongono e possono essere integrate fra loro. Inoltre si tratta di una lista piuttosto lunga che, attraverso un secondo processo di votazione, ha portato a una ulteriore selezione delle problematiche. Le questioni votate nel corso della *seconda votazione* sono state le seguenti:

- 1) sub-affitti negli appartamenti
- 2) assembramento di stranieri di fronte pubblici esercizi
- 3) sovraffollamento in appartamenti
- 4) prostituzione in strada e non
- 5) spaccio perlopiù da parte di maghrebini
- 6) insediamenti nomadi e non accettazione della popolazione residente
- 7) mancanza di coordinamento istituzionale
- 8) gestione di flussi migratori da crisi internazionali (gruppi consistenti)
- 9) problemi tecnici nell'identificazione di persone
- 10) occupazioni abusive, alloggi popolari e subaffitti in nero



Progetto POL.INTEGRA

- 11) affidamento, collocamento minori non accompagnati
- 12) sfruttamento immigrazione nel lavoro nero
- 13) spaccio nel fine settimana di fronte ai locali
- 14) furti in appartamento di bande organizzate di albanesi e rumeni

Infine con l'obiettivo, già sopra richiamato, di restringere il focus dell'analisi per potere affrontare in maniera approfondita alcune questioni rispetto ad altre, i partecipanti al gruppo hanno proceduto con una ultima votazione, sempre sulla base del primo stimolo, ovvero identificare quei problemi che, sulla base della propria esperienza lavorativa, sono prioritari rispetto agli altri, anche dopo brevi confronti in gruppo con i colleghi. La *terza votazione* ha condotto quindi a un ulteriore restringimento del campo di analisi a 9 questioni.

- 1) assembramento di stranieri di fronte pubblici esercizi
- 2) sovraffollamento in appartamenti
- 3) prostituzione in strada e non
- 4) spaccio perlopiù da parte di maghrebini
- 5) insediamenti nomadi e non accettazione della popolazione residente
- 6) mancanza di coordinamento istituzionale
- 7) gestione di flussi migratori da crisi internazionali (gruppi consistenti)
- 8) difficoltà affidamento, collocamento minori non accompagnati
- 9) sfruttamento immigrazione nel lavoro nero



Progetto POL.INTEGRA

La Figura 1 rappresenta graficamente i passaggi delle tre votazioni, mettendo in luce come il campo di analisi, come esito di successive sollecitazioni, sia andato progressivamente riducendosi. E' di rilievo inoltre mettere in evidenza che tra i 9 problemi giunti fino all'ultima votazione, alcuni tra di essi hanno ottenuto più voti da parte dei partecipanti al *focus group* rispetto ad altri, nello specifico:

- 1) assembramento di stranieri di fronte pubblici esercizi
- 2) prostituzione in strada e non
- 3) spaccio
- 4) mancanza di coordinamento istituzionale
- 5) sfruttamento immigrazione nel lavoro nero

Alla luce degli esiti di lavoro di tale *focus group* e al fine di approfondirli e analizzarli con maggiore profondità, si è avviata la fase delle interviste come descritta nel paragrafo seguente.

2.2. Le interviste: approfondimento degli esiti del *focus group* e mappatura/descrizione dei problemi

A partire dagli esiti del *focus group* realizzato con il gruppo di ricerca, sono state avviate un totale di 9 interviste semi-strutturate presso i Comandi di Legnano, Rho, Magenta, Corsico, Arese e Milano realizzate tra gennaio e febbraio 2015. Data la peculiarità del caso di Milano, come spiegato nel Documento di Lavoro 1 "Percorso di ricerca", 4 interviste, delle 9 ora richiamate, sono state realizzate con 4 diverse Unità di Milano, sulla base dei problemi affrontati da quella specifica unità e del rapporto con la popolazione straniera. Nello specifico sul territorio di Milano sono state individuate le seguenti unità: Unità Problemi del Territorio, Unità Antiabusivismo, Unità Contrasto Lavoro Nero e Unità Tutela Trasporto Pubblico.

Le interviste nel complesso si sono poste tre obiettivi: 1) in primo luogo mappare i problemi sui territori indagati; 2) in secondo luogo descrivere in maniera più accurata i problemi identificati dal gruppo di ricerca nel corso del *focus group*; 3) confermare, confutare o individuare ulteriori questioni non emerse precedentemente.

2.2.1. Le interviste ai Comandanti

Le cinque interviste ai Comandanti di Polizia locale dei Comuni di Legnano, Rho, Magenta, Corsico ed Arese hanno preso avvio con una prima domanda aperta volta a raccogliere una impressione sulle questioni individuate dal gruppo di ricerca nel corso del *focus group*. Nello specifico si è posta la seguente domanda: "Nel corso del *focus* sono stati individuati numerosi

Progetto POL.INTEGRA

problemi, alcuni prioritari. Vorrei una sua impressione e reazione a questi problemi individuati come prioritari che ora le elenco: prostituzione; spaccio; difficoltà coordinamento istituzionale; sfruttamento lavoro nero; clandestini di fronte ai pubblici esercizi”.

Con riferimento alle 5 interviste condotte con i Comandanti si può affermare che, nel complesso, esse hanno confermato le questioni problematiche identificate come prioritarie nel corso del focus group. È di rilievo tuttavia segnalare che ciascun Comandante, nel corso dell'intervista, ha comunque messo in luce elementi legati alle specificità del territorio sul quale si trova a operare, specificità in termini di storia e ampiezza del territorio, caratteristiche del mercato del lavoro e caratteristiche socio-economiche della popolazione residente e di quella migrante o di origine immigrata, paesi di provenienza di questi ultimi. Sono stati inoltre ripresi alcuni elementi emersi nel corso dei lavori di gruppo, seppur non presenti nell'ultima lista di questioni problematiche. Tali questioni sono le seguenti: occupazioni abusive in aree dismesse, l'accattonaggio anche legato al commercio abusivo e il sub-affitto.

Al fine di offrire un quadro complessivo delle questioni emerse nel corso delle interviste, la Tabella 1 presenta i problemi elencati come prioritari dai Comandanti sui rispettivi territori di riferimento.

Tab. 1: Principali problemi per Comando: esiti interviste gennaio 2015⁹

LEGNANO	RHO	MAGENTA	CORSICO	ARESE
Assembramenti di stranieri di fronte a pubblici esercizi	Prostituzione	Accattonaggio anche legato al commercio abusivo	Prostituzione	Prostituzione
Insedimenti abusivi di Rom	Spaccio	Ambulanti abusivi	Assembramenti di stranieri di fronte (e interno) pubblici esercizi	Difficoltà coordinamento istituzionale

⁹ L'ordine con il quale sono elencati i problemi non rispecchia un criterio gerarchico di importanza degli stessi.

Progetto POL.INTEGRA

Occupazioni abusive in aree dismesse	Accattonaggio anche legato al commercio abusivo	Difficoltà coordinamento con altre forze ordine	Sub-affitto	
Accattonaggio anche legato al commercio abusivo	Difficoltà coordinamento istituzionale	Assembramenti di profughi (100 profughi circa)	Sovraffollamento	
	Insedimenti abusivi Rom	Violenza sulle donne straniere		

Una prima osservazione, come emerge dalla Tabella 1 e come in precedenza richiamato, è la **conferma del quadro complessivo di questioni problematiche emerse nel corso del focus group**. Nello specifico gli assembramenti di stranieri, l'accattonaggio anche legato al commercio abusivo/ambulanti abusivi, la prostituzione e le difficoltà di coordinamento istituzionale sono state richiamate dai Comandanti in tre casi; in due casi si è invece fatto riferimento agli insediamenti rom/occupazioni abusive. Infine in un caso sono state riferite come questioni cruciali le problematiche legate allo spaccio e al sub-affitto/sovrappollamento.

Tuttavia alcune ulteriori specificazioni sono doverose: in primo luogo la Tabella 1 mette in evidenza come uno dei cinque problemi che hanno ricevuto più voti nel corso del *focus group* – lo sfruttamento di lavoro nero – non è stato più richiamato dai Comandanti se non come questione secondaria emergente in relazione ad altre questioni¹⁰. Per esempio, nel corso dell'intervista al Comandante di Legnano, il problema del lavoro nero è stato richiamato in relazione a un'altra questione, ovvero quella delle occupazioni abusive nelle aree dismesse, con specifico riferimento ai laboratori creati dai cinesi. Non è stato tuttavia identificato come problema centrale e/o prioritario.

In secondo luogo, nel corso delle interviste di verifica e approfondimento, un unico elemento di novità è stato messo in evidenza, nello specifico dal Comando di Magenta: il problema della violenza sulle donne. Tale problema, non emerso né nel corso del *focus group* né delle interviste, è stato identificato come questione chiave che la Polizia locale può affrontare sulla base delle proprie competenze e tramite una rete sul territorio ben strutturata.

¹⁰ Il tema del lavoro è stato successivamente approfondito nel corso dell'intervista all'Unità Lavoro Nero del Comune di Milano.

**Progetto POL.INTEGRA****2.3. Le interviste alle Unità del Comando del Comune di Milano**

Un commento a parte richiedono le interviste alle 4 Unità sul territorio di Milano: Unità Problemi del Territorio, Unità Antiabusivismo, Unità Contrasto Lavoro Nero e Unità Tutela Trasporto Pubblico. Come sopra richiamato, alla luce della peculiarità di Milano, contesto che si differenzia, sotto molteplici aspetti, dalle altre realtà studiate, si è scelto di approfondire quattro questioni, ponendo comunque all'inizio delle interviste tutti i problemi fatti emergere nel corso del *focus group* al fine di avere una verifica o confutazione di questi ultimi.

L'**Unità Problemi del Territorio** è stata intervistata al fine di approfondire il tema degli insediamenti Rom: da anni infatti a Milano è stato costituito un ufficio preposto ad affrontare tale specifica questione. Nel corso dell'intervista, oltre a una breve ricostruzione della presenza e dell'evoluzione della presenza di rom sul territorio milanese (per esempio in seguito all'allargamento dell'Unione Europea alla Romania), sono state affrontate le principali difficoltà che la Polizia locale si trova ad affrontare in merito a questo tema e gli strumenti e le azioni messe in atto, perlopiù azioni di sgombero degli insediamenti abusivi. È stato inoltre affrontato il tema dell'allarme sociale che questo gruppo – i Rom – genera più di molti altri nella società maggioritaria. Alcuni elementi cruciali di questa intervista sono analizzati nel paragrafo successivo nella sezione relativa agli insediamenti rom. L'intervista, nel complesso, ha messo in luce un problema estremamente multidimensionale: le diverse caratteristiche dei gruppi rom – non omogenei tra di loro; la difficoltà di intraprendere veri e propri percorsi di inclusione sociale che portano a reiterare situazioni di esclusione e degrado; l'allarme – più o meno fondato – della società maggioritaria per la presenza di Rom; la difficoltà di mettere in atto da parte delle varie Amministrazioni e della Polizia locale azioni che siano effettivamente in grado di offrire risposte efficaci e di lungo periodo a una situazione tanto complessa.

L'intervista con l'**Unità Antiabusivismo** ha invece affrontato un ampio ventaglio di questioni tra loro fortemente correlate. Gli interventi realizzati da queste unità hanno un grande focus sul contrasto alla contraffazione e alla vendita di merce contraffatta e pericolosa. Tale reato, a sua volta, può legarsi allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina, allo sfruttamento del lavoro nero e alla questione del sovraffollamento. Si tratta quindi di interventi che richiedono risposte multiple a causa di problemi tra loro concatenati. Nel corso dell'intervista inoltre è stata affrontata anche la percezione della cittadinanza nei confronti del reato di contraffazione, che verrà affrontata nel Documento di Lavoro 3 - *Elementi di analisi*.

Uno dei temi emersi nel corso dei lavori del *focus group* – il lavoro nero e lo sfruttamento del lavoro nero – è stato invece approfondito con l'**Unità Contrasto Lavoro Nero**. La Polizia locale è divenuta competente sulla materia solo a partire dal 2010, mentre in precedenza vi era

**Progetto POL.INTEGRA**

esclusivamente l'obbligo di segnalare all'autorità di riferimento situazioni di lavoro irregolare. Da quella data la Polizia locale è chiamata a intervenire direttamente anche se sono state segnalate alcune difficoltà rispetto al coordinamento istituzionale e all'accesso ai dati necessari per svolgere in maniera adeguata tale funzione. I principali problemi che, in relazione a tale tema, la Polizia locale si trova ad affrontare sono i seguenti: sfruttamento lavoratori stranieri, non regolarità dei documenti di soggiorno, sovraffollamento, caporalato, difficoltà di coordinamento istituzionale e, in taluni casi, difficoltà di comunicazione con la componente straniera (v. Tab. 2). Per quanto concerne questo ultimo punto il riferimento va alla popolazione cinese e alle scarse competenze nella lingua italiana che, a volte, costituiscono un ostacolo per l'azione della Polizia locale. Forti difficoltà di intervento vengono segnalate, in particolare, per il caporalato¹¹ soprattutto in termini di competenze territoriali.

Infine, con **l'Unità Tutela Trasporto Pubblico** sono state approfondite le principali questioni e interventi che la Polizia locale si trova ad affrontare, con specifico riguardo alla popolazione straniera o di origine straniera, sui mezzi pubblici. I principali nodi problematici evidenziati sono i seguenti: venditori ambulanti abusivi; "questuanti" molesti ai distributori di biglietti ATM; suonatori mendicanti; questuanti con minori e/o animali; rom che manomettono le macchinette dei parcheggi; borseggiatori soprattutto nei momenti di maggiore affollamento. Tali questioni, approfondite per singolo tema nel corso dell'intervista, sono state individuate e definite come problema per molteplici ragioni. In primo luogo, gli intervistati riportano il tema del decoro pubblico: mendicare non rispetta quindi il senso di decoro della cittadinanza. In secondo luogo si tratta di una violazione dei regolamenti ufficiali (regolamenti sui mezzi pubblici, nei mezzanini ecc). Inoltre essi costituiscono un problema laddove recano disturbo ai cittadini: a tale proposito è stato riportato l'esempio dei suonatori che, con i loro strumenti, possono rendere difficile l'ascolto delle comunicazioni ATM nelle stazioni della metropolitana o sulla metropolitana stessa. Nel caso dei venditori ambulanti inoltre si mette in evidenza l'occupazione di spazi che possono rendere difficile il transito, in particolare quando si posizionano sulle banchine. Infine, gli intervistati hanno messo in evidenza che in taluni casi si sono verificati veri e propri reati, quali per esempio il furto e la rapina.

La Tabella 2 riassume i problemi trattati presso ciascuna Unità di Milano.

¹¹ Per un approfondimento sul tema del caporalato si veda Ragusa S. (2014) "Caporalato e immigrazione: la necessità di un approccio integrato", in Studi Emigrazione, gennaio-marzo 2014 e Trucco L. (2014), "Grave sfruttamento lavorativo, caporalato, riduzione in schiavitù: la tutela della vittima alla luce del quadro normativo", in Studi Emigrazione, gennaio-marzo 2014.

Progetto POL.INTEGRA

Tab. 2: Principali problemi emersi nelle Unità intervistate del Comando del Comune di Milano con specifico riferimento alla popolazione straniera o di origine straniera (gennaio-febbraio 2015)

Unità del Territorio (tema affrontato: insediamenti Rom)	Unità Antiabusivismo	Unità Contrasto Lavoro Nero	Unità Tutela Trasporto Pubblico
Occupazione abusiva del suolo	Vendita merce con marchio contraffatto	Lavoratori in nero e sfruttati	Venditori ambulanti abusivi
Microcriminalità	Vendita merce pericolosa	Sovraffollamento	Finti questuanti molesti ai distributori di biglietti ATM
Prostituzione	Sovraffollamento	Stranieri senza permesso di soggiorno	Suonatori mendicanti
	Stranieri senza permesso di soggiorno	Scambio di documenti tra stranieri	Questuanti con minori o animali
	Sfruttamento immigrazione clandestina	Difficoltà di comunicazione (es. cinesi)	Rom che manomettono le macchinette dei parcheggi
	Clochard	Caporalato (cantieri ed agricoltura)	Borseggi
	Prostituzione	Mancanza coordinamento istituzionale	
	Borseggi		

**Progetto POL.INTEGRA****2.4. Le problematiche evidenziate nel corso delle interviste semi-strutturate:
descrizione e definizione del problema**

Alcune delle questioni sopra richiamate sono riprese nel presente paragrafo per “situazione problema” e approfondite lungo due linee: da un lato ci si sofferma su una prima definizione del problema (*framing*), in termini puramente descrittivi e non di analisi, così come emersa nel corso dell'intervista sulla base delle parole dell'intervistato; dall'altro si presentano le principali caratteristiche della “situazione problema” in termini descrittivi (chi sono i gruppi coinvolti, quali attività sono messe in atto da questi gruppi, quali interventi sono attuati dalla Polizia locale) alla luce delle informazioni raccolte. Si è deciso, quindi, di non procedere con approfondimenti territoriali dei problemi, quanto offrire una lettura trasversale degli stessi in linea con l'obiettivo successivo del percorso di ricerca-azione, ovvero l'elaborazione di strategie di intervento praticabili e sostenibili per una evoluzione delle “situazioni problema” individuate (identificazione di metodologie e strumenti in una logica di *problem solving*).

Prima di procedere nell'approfondire le “situazioni problema”, è opportuno sottolineare quanto la questione del *framing* di un problema sia chiave: la definizione infatti di un problema ha conseguenze sia sulla individuazione delle sue cause sia sui rimedi/azioni da mettere in atto. Come scrive Sigona “Il potere di definire è uno strumento fondamentale nelle mani di chi detiene il potere per razionalizzare e gestire coloro che sono percepiti come estranei/stranieri/diversi; allo stesso tempo, le etichette tracciano i confini dentro i quali coloro che sono etichettati possono giocare la loro partita politica e costruire le loro domande e le loro *chances* di promozione sociale”.¹²

Un esempio, utilizzato nel corso di un incontro di lavoro con il gruppo di ricerca¹³, può rendere più chiaro il concetto. Il problema della prostituzione, comune ai diversi territori coinvolti nel percorso di ricerca-azione del progetto POL.INTEGRA, può essere descritto in molteplici modi: situazione indecorosa, atti osceni, criminalità organizzata, decine di persone sfruttate, congestione del traffico e della viabilità, proteste dei cittadini, presenza di prostitute nella via x e così via. Tutte queste definizioni del problema rimandano alla medesima situazione, ma con sguardi e, quindi, prevedibilmente interventi e soluzioni ben differenti, caratterizzate da obiettivi e strategie diversificate.

Di seguito si è scelto di presentare quei problemi ed elementi emersi nel corso delle interviste ai cinque Comandanti e presso le quattro Unità del Comando del Comune di Milano

¹² Sigona N, *I confini del «problema zingari». Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in Caponio T., Colombo A. *Migrazioni globali, integrazioni locali*, a cura, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 281

¹³ Incontro del gruppo di ricerca presso il Comando di Rho, 27 gennaio 2015.

**Progetto POL.INTEGRA**

come rilevanti con la duplice attenzione da un lato di individuare come il problema viene definito e, dall'altro, di presentare come esso è descritto in termini di caratteristiche principali e tipi di intervento.

2.5. Assembramenti di stranieri di fronte a pubblici esercizi: tra allarme sociale e piccoli reati

Il tema degli assembramenti degli stranieri di fronte (o all'interno) degli esercizi pubblici è stato ripetutamente richiamato dagli intervistati (ed era già emerso nel corso del *focus group*), sebbene sia bene chiarire sin da subito che esso in sé non si tratta di un reato.

Dalle parole degli intervistati esso emerge e viene definito come un problema principalmente sotto due punti di vista. Da un lato gli assembramenti di stranieri creano allarme sociale e la Polizia locale è chiamata da parte della cittadinanza a intervenire, perchè è allarmata e spaventata dalla presenza di gruppi di stranieri. Tale presenza di stranieri genera in alcuni cittadini infatti timori e diffonde una certa percezione di insicurezza e di non controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine. A tale proposito un intervistato afferma: *“vedere fuori un gruppo di stranieri per la gente è già sintomo di insicurezza”*.

Tale allarme, è bene specificare, non sempre è legato a veri e propri illeciti, ma viene riferito come problema di *visibilità*. Un intervistato riferisce infatti *“E' un problema di visibilità, non è effettivo. Girano in gruppo e generano timore nelle persone”*.

Dall'altro lato e/o al tempo stesso gli assembramenti possono generare ulteriori problemi sul territorio, per esempio risse, accoltellamenti, ubriachezza molesta ecc. a danno della popolazione residente. Le parole di un altro intervistato descrivono bene tale problematica:

“in una via ci sono due esercizi di kebab e un bar in cui alla sera c'era l'occupazione della via da parte di extra-comunitari con problemi di urla, risse e accoltellamenti. Non è più mera percezione ma difficoltà di rientrare a casa dei residenti”.

In sintesi, in termini di *framing*, gli assembramenti di stranieri costituiscono dunque un problema in quanto creano allarme sociale e, in altri casi, possono generare risse, accoltellamenti e ubriachezza molesta. Per quanto concerne le attività e la risposta della Polizia locale, sono stati riferiti perlopiù interventi di pattugliamento e controllo del territorio, identificazione degli avventori degli esercizi commerciali e, in taluni casi, la chiusura serale anticipata di questi ultimi.

**Progetto POL.INTEGRA****2.6. Prostituzione: le molteplici dimensioni del problema e le difficoltà di intervento¹⁴**

Come sopra accennato, il problema della prostituzione si presta, peraltro come altre situazioni, a essere definito in maniera differente, a seconda degli approcci al fenomeno. Da una lettura trasversale delle interviste svolte ai Comandanti emerge come il tema della prostituzione viene definito come problema in termini alquanto differenti. In taluni casi la prostituzione è riportata come questione di decoro e igiene che disturba la cittadinanza (“*indecoroso farlo per strada*”). Al tempo stesso essa viene riferita come nodo problematico a causa dei rischi che essa comporta per la viabilità stradale (“*pericoloso fatto per strada*”). A ciò si aggiungono letture che mettono in evidenza come la prostituzione alimenti altri fenomeni devianti quali la malavita e i traffici di droga. Un intervistato a tale proposito afferma infatti “*non viene culturalmente compreso il danno alla persona e l'alimentazione che si fa nel foraggiare questi tipi di criminalità dietro lo spaccio della droga*”. Da queste parole si desume un altro tipo di definizione del problema. La prostituzione è un danno umano per le stesse prostitute, vittime di tale fenomeno.

Tale questione tuttavia sembra porre differenti difficoltà di intervento, sia di natura organizzativa sia in termini di competenze come messo in luce dalle parole di questo intervistato:

“Non riusciamo a contrastarla per tanti motivi: non è competenza diretta Polizia locale ma delle forze dell'ordine. In secondo luogo in queste fasce orarie [n.d.r ore notturne] è difficile trovare servizi. Di fatto siamo abbastanza inermi. Inoltre questo fenomeno è svolto prevalentemente da cittadini comunitari, quindi dal punto di vista del contrasto non è semplice”

Di fronte a molteplici visioni della questione presa in esame, un elemento sembra accomunare le parole degli intervistati: la difficoltà di intervenire in maniera efficace, a causa della multidimensionalità degli elementi che entrano in gioco in tale situazione. Si tratta infatti per la Polizia locale di far fronte a molteplici elementi: la regolarità o irregolarità della presenza sul territorio della prostituta. In molti casi, come emerso sopra, si tratta di persone comunitarie e ciò lascia poco margine di intervento; l'allarme sociale che si genera tra i cittadini i quali, di conseguenza, avanzano proteste e reclami all'Amministrazione di turno; la questione di decoro per la cittadinanza; e infine, lo sfruttamento e la tratta di persone.

¹⁴ Per un approfondimento sul tema si veda Farina P. e Ignazi S. (a cura di) (2012), *Catene invisibili. Strumenti e dati per comprendere la prostituzione straniera e promuovere percorsi emancipativi*, ORIM – Fondazione ISMU e Perego G. (2014), “L'evoluzione del fenomeno della prostituzione e della tratta” in Studi Emigrazione, gennaio-marzo 2014.

**Progetto POL.INTEGRA****2.7. Insediamenti Rom¹⁵: sicurezza e allarme sociale**

Tale questione è tra le più complesse e diversificate emerse nel corso delle interviste in termini sia di definizione del problema stesso sia di possibili interventi e soluzioni. Per quanto concerne il *framing* di questa “situazione problema” si trovano definizioni alquanto eterogenee nelle parole degli intervistati. Di seguito le definizioni fornite:

- problema di abusivismo
- attività illecite (piccola criminalità)
- inquinamento ambientale
- allarme sociale (“*Avere una carovana di nomadi sotto casa desta allarme sociale*”)

Le definizioni di tale problema quindi oscillano dalla descrizione di effettivi reati (si tratta perlopiù – come riportato dagli intervistati – di attività criminali minori, quali per esempio furti di rame, biciclette) a una attenzione ai timori che si generano tra la cittadinanza.

Un tema, nell'affrontare la questione degli insediamenti Rom, emerge in maniera ricorrente: quello della sicurezza. Tale questione, tuttavia, viene esclusivamente affrontata dal lato della società maggioritaria, ovvero i timori e le insicurezza che si generano in quest'ultima. Sono invece tralasciati gli aspetti di insicurezza vissuti dagli stessi cittadini Rom risultato di attacchi diretti, abusi e campagne razziste (ERRC, 2004).

La percezione delle presenza dei Rom come problema per il territorio viene letta dagli intervistati in maniera alquanto differente come emerge dalle definizioni sopra fornite. In alcuni casi infatti si mette in evidenza come la problematica sussista non in termini oggettivi di reati e illeciti, quanto più di *percezione* della cittadinanza. Un Comandante intervistato afferma infatti:

“Soprattutto in un certo periodo storico con la crescita delle occupazioni abusive dei Rom è cresciuto l'allarme sociale, che francamente dal loro punto di vista lo hanno visto come crescita dell'allarme generato da media e da alcune forze politiche che hanno cavalcato l'onda che è esplosa dopo in situazioni su cui noi non abbiamo riscontro. Sono stati addebitati ai Rom fatti e illeciti che i Rom non facevano e non ci sono assolutamente prove che le abbiano fatte ma qualsiasi cosa accadeva venivano additati loro come responsabili. Le attività poste in essere dai Rom in una scala gerarchica criminale erano proprio di primo

¹⁵ Tale termine – Rom – è utilizzato nel presente documento di lavoro, e in altri documenti di istituzioni e organismi nazionali e internazionali, come termine “ombrello” per comprendere tutti quei gruppi quali Rom, Sinti, Caminanti, che condividono caratteristiche culturali più o meno simili e una storia di esclusione socio-culturale. Tale scelta è operata nella consapevolezza della varietà e delle specificità culturali di cui i vari gruppi si fanno portatori.

Progetto POL.INTEGRA

livello non erano certo quelle attività criminali come si conoscono, eppure l'allarme creato intorno a loro è stato proprio maggiore”.

Il rifiuto di questi gruppi da parte della società maggioritaria diviene quindi una questione che la Polizia locale si trova ad affrontare nelle attività quotidiane sul territorio, in quanto chiamati a intervenire ripetutamente sia da parte delle diverse Amministrazioni sia su sollecito della cittadinanza. Secondo le parole di un altro intervistato: *“La gente non li vuole vedere. Non li vuole vedere al supermercato. Non li vuole vedere ai giardinetti. Ma non si possono cancellare. Esistono. E' una forzatura mandarli via dai giardinetti”.* In taluni casi dunque non vi sono gli estremi per potere intervenire nonostante le richieste e le diverse pressioni.

Ulteriore elemento comune e trasversale è la difficoltà di mettere in atto interventi efficaci sul lungo periodo. Un intervistato afferma infatti: *“Sono girovaghi, una volta mandati via tornano, sono allontanamenti temporanei. E' una guerra persa”.* E ancora, un Comandante afferma: *“Come noi li sgomberavamo, loro si mettevano lì il giorno stesso o qualche ora dopo”.* Sebbene si registrino casi in cui il fenomeno degli insediamenti Rom sul territorio sia stato gestito con risultati positivi o parzialmente positivi (es. avvio di percorsi di inclusione sociale), la questione appare senza soluzioni strategiche ben definite.

2.8. Accattonaggio anche legato al commercio abusivo di piccola merce

Ulteriore “situazione problema” emersa nel corso delle 9 interviste realizzate riguarda l'accattonaggio legato anche al commercio abusivo di piccola merce. Dalle parole degli intervistati questo problema viene letto sotto molteplici punti di vista. La questione è un problema in quanto si tratta di vendita abusiva: l'attività svolta è quindi illecita. Ulteriore elemento riportato è il danneggiamento di veicoli: in alcuni casi si sono verificati danni ai veicoli qualora i cittadini non avessero acconsentito a lasciare una mancia. L'accattonaggio è inoltre una attività molesta che reca fastidio alla cittadinanza la quale si rivolge alla stessa Polizia locale per trovare risposte a questa situazione che viene avvertita come disturbante. Infine, tra le varie definizioni date alla questione, vi è il non rispetto delle regole di convivenza.

In un caso l'intervistato ha posto la questione in maniera più complessa mettendo in evidenza come, accanto all'esistenza in taluni casi di un disagio effettivamente recato alla cittadinanza, esistano situazioni in cui venga segnalata anche la sola presenza di cittadini stranieri senza che l'accattonaggio abbia poi effettivamente luogo. L'intervistato afferma infatti che si tratta di un classico stereotipo da parte di alcuni cittadini, ovvero, usando le parole di un Comandante intervistato, *“extracomunitario = delinquente”.* In taluni casi,

progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



Regione
Lombardia



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Progetto POL.INTEGRA

quindi, è la sola presenza a infastidire e generare segnalazioni alla Polizia. Per quanto riguarda gli interventi messi in atto dalla Polizia locale, come nel caso degli assembramenti di stranieri, si tratta di pattugliamenti della zona volti a disincentivare la presenza e favorire l'identificazione. In un solo caso, il Comandante intervistato ha prospettato la necessità di evitare ogni tipo di intervento visibile e ad "effetto", che peraltro può condurre a situazioni potenzialmente pericolose, a favore di strategie di lungo periodo, quali l'inserimento lavorativo, anche tramite cooperative, dei migranti/rifugiati che praticano l'accattonaggio in alcuni spazi pubblici quali i parcheggi. Nello specifico il Comandante ha affermato:

“Anche facendo un blitz in borghese si risolverebbe il problema per 15 giorni, ma non alla radice. L'unica soluzione è quella di rendere positiva la loro presenza”.

Tra gli interventi "ad effetto" e le loro conseguenze potenzialmente dannose, l'intervistato ha fatto riferimento alla presenza di stranieri nel parcheggio di un ospedale. L'arrivo della Polizia locale può provocare – e ha provocato nel passato – una loro fuga precipitosa che può travolgere i passanti che si stanno recando all'ospedale (anziani, donne in stato di gravidanza ecc.). Il Comandante riferisce infatti *“Ogni mese si faceva un intervento scenografico e di impatto mediatico. Arrivava la polizia e i migranti scappavano”.* Oltre al pericolo per i cittadini presenti nel parcheggio, si aggiungeva un ulteriore rischio: la presenza di una linea ferroviaria nelle immediate vicinanze con il rischio che i migranti in fuga attraversassero i binari.



in collaborazione con



progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



Regione
Lombardia



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Progetto POL.INTEGRA

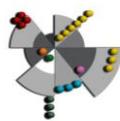
CAPITOLO 3

Elementi di analisi

A cura di Veronica Riniolo



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione



FONDAZIONE
ISMU
INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ

in collaborazione con



**Progetto POL.INTEGRA****3.1. Introduzione**

Dopo avere descritto il percorso di ricerca in termini metodologici (Capitolo 1) e avere presentato i principali elementi emergenti dal *focus group* e dalle 9 interviste semi-strutturate (Capitolo 2), la presente sezione intende offrire alcune riflessioni sulla base del materiale raccolto. Nello specifico preme sottolineare una questione richiamata già nel precedente documento, ovvero la centralità dei processi di *naming* e *framing* delle “situazioni problema” prese in esame. Tali processi infatti conducono a inquadrare cognitivamente e definire il problema studiato sottolineandone alcuni aspetti piuttosto che altri: ciò influenza la formulazione stessa degli interventi e le modalità della loro implementazione. Come scrive Campomori: “Questi processi [*naming* e *framing*], in definitiva, svolgono la funzione di definire il problema, così da renderlo disponibile all’azione di policy. Il *framing* dunque è sempre collegato all’azione: riguarda il modo in cui il problema viene compreso e posto per agire su di esso”.¹⁶

Il presente documento è organizzato in due sezioni. Nella prima si è scelto di leggere e interpretare il materiale raccolto nel corso delle interviste basandosi sull’utilizzo di coppie dialettiche. Nello specifico si è inteso immaginare un *continuum* ai cui estremi si collocano due opposti concettuali (es. approccio emergenziale/approccio strategico di lungo periodo): lungo la linea che collega i due opposti possono essere, di volta in volta, collocati i vari approcci e letture raccolte nell’ambito del percorso di ricerca. Tale scelta intende evitare ogni lettura semplificata in un tentativo di analizzare le stesse parole degli intervistati mantenendo la ricchezza, la varietà e le sfumature delle varie posizioni. Sono state quindi individuate 5 coppie dialettiche: 1) approfondita conoscenza del fenomeno vs scarsa conoscenza del fenomeno; 2) pregiudizi e stereotipi vs sguardo critico; 3) problemi in quanto reati gravi vs problemi in quanto creano allarme sociale; 4) approccio securitario vs approccio garanzia e difesa diritti di tutti; 5) interventi emergenziali vs interventi strategici.

La seconda sezione presenta invece ulteriori analisi con uno sguardo complessivo sull’intero materiale raccolto: si riflette, infatti, sugli interventi messi in atto dalla Polizia locale e sugli eventuali limiti a una azione efficace e sulla complessità, multidimensionalità e concatenazione di una parte dei problemi legati alla popolazione straniera.

¹⁶ Campomori F. (2005), “Frames cognitivi, organizzazione e apprendimento nelle politiche locali per gli immigrati”, in “Rivista Italiana di Politiche Pubbliche”, n. 1/2005, pp. 33-63.

**Progetto POL.INTEGRA****3.2. Un'analisi attraverso coppie dialettiche**

L'analisi per coppie dialettiche prende avvio dal tipo di conoscenza che gli intervistati mostrano del fenomeno con il quale si trovano a relazionarsi, seguito da un altro elemento a questo legato, ovvero la capacità di leggere con uno sguardo critico la situazione o, all'opposto, l'esistenza e la permanenza di pregiudizi e stereotipi nei confronti della popolazione straniera.

A ciò segue la riflessione sul tipo di problemi individuati dagli intervistati e sulla definizione di tali problemi sulla base dell'esistenza di reati, violazioni delle regole e della legislazione o se legati piuttosto a una percezione di insicurezza da parte della cittadinanza (tema allarme sociale). Infine, si analizzano gli approcci alle "situazione problema" emergenti dalle stesse parole degli intervistati e del tipo di interventi messi in atto per fare fronte alle problematiche descritte. Le coppie dialettiche costituiscono una chiave interpretativa di situazioni problematiche, esplorata già da Paulo Freire nella propria indagine intorno ai "temi generatori" dei problemi sociali¹⁷. Per Freire, i temi generatori sono propri di una determinata epoca storica e sono costituiti, appunto, da coppie di elementi (non per forza di opposti) che entrano in tensione dialettica. Da tale tensione scaturiscono le criticità che si manifestano sotto forma di "situazioni problema". Tuttavia da esse possono anche provenire le trasformazioni delle situazioni in senso evolutivo. I temi sono, quindi, generatori tanto dei problemi come delle possibili soluzioni.

3.2.1 Prima coppia dialettica: approfondita conoscenza del fenomeno vs scarsa conoscenza del fenomeno

L'analisi delle interviste ha messo in luce gradi di conoscenza delle "situazioni problema" analizzate alquanto differenziati. In linea con la scelta di utilizzare idealmente un *continuum*, su tale linea si potrebbe collocare a un estremo una approfondita conoscenza del fenomeno e, sull'altro opposto, una scarsa conoscenza dello stesso. Tra i due poli si collocano, a livelli diversi, le varie posizioni raccolte.

¹⁷ Freire P., *Pedagogia degli oppressi*, Ed. Gruppo Abele, Torino 2011

Approfondita conoscenza**Scarsa conoscenza**

Idealmente l'estremo "approfondita conoscenza" si riferisce a un livello elevato di comprensione del fenomeno affrontato non solo nelle sue manifestazioni esterne (quando avviene, dove, chi coinvolge) ma anche delle sue cause, delle sue origini, degli ulteriori problemi a esso connessi. Questo estremo comprende anche l'essere a conoscenza di altre esperienze nell'affrontare lo stesso fenomeno, delle buone pratiche realizzate e delle strategie rivelatesi, invece, fallimentari. Sempre a tale estremo è possibile ricondurre l'aver una *network* di altri soggetti – istituzionali e non - con i quali lavorare in rete in maniera efficace. Un esempio, usando la "situazione problema" prostituzione, potrebbe essere così descritto: l'intervistato, oltre ad avere un quadro chiaro e costantemente aggiornato relativo alla presenza di prostitute sul proprio territorio (quante sono, dove, in quali orari...), conosce le cause di tale presenza, per esempio la presenza di una rete di criminali che sfruttano le donne in strada. Conosce il paese di provenienza delle donne, le modalità con le quali sono arruolate e quindi arrivano in Italia e come vivono nel nostro paese. Conosce anche altri fenomeni a questo correlati, quali lo spaccio di sostanze stupefacenti. Sempre nell'ambito di tale polo concettuale l'intervistato ha una rete di associazioni e servizi sociali con i quali lavora in raccordo e in maniera sistematica. Conosce interventi messi in atto in altri Comuni e i risultati che questi hanno portato. Tale esempio costituisce un modello di completa e approfondita conoscenza della "situazione problema" con la quale ci si trova a intervenire.

All'estremo opposto collochiamo, invece, una "scarsa conoscenza", riferibile all'essere in possesso di informazioni limitate e circostanziate del fenomeno e che non sono state in alcun modo rielaborate o approfondite. Utilizzando sempre il caso della prostituzione, tale estremo si riferisce al possesso di dati relativi al numero di prostitute presenti sul territorio, la loro nazionalità (grazie a interventi di identificazione), il luogo e le fasce orarie in cui tale attività viene praticata. Questa serie di elementi, seppur importanti, in sé non sono in grado di fornire un quadro esauriente per interventi efficaci e basati su una corretta conoscenza del fenomeno. Si tratta quindi di una conoscenza estremamente parziale.

In taluni casi una scarsa conoscenza dei fenomeni descritti emerge già dalla terminologia utilizzata. I gruppi Rom vengono indifferentemente definiti come "zingari"¹⁸ o "nomadi"¹⁹.

¹⁸ Il termine "zingaro" è un etronimo, con una valenza e connotazione negativa, come emerge dai dizionari e dall'utilizzo che ne viene fatto. Esso è un termine generico privo di una definizione semantica precisa, incapace di dar conto dei gruppi particolari. Per un approfondimento si rimanda a Bezzecchi – Pagani – Vitale, 2008.

**Progetto POL.INTEGRA**

Tale terminologia scorretta è riconducibile a una parziale conoscenza del fenomeno stesso con conseguenze anche sul tipo di interventi da mettere in atto: essa porta con sé il grave rischio di spostare l'attenzione dai problemi effettivi ad altri non corrispondenti al reale, con soluzioni, di conseguenza, inadeguate e, talvolta, controproducenti.

3.2.2 Seconda coppia dialettica: pregiudizi e stereotipi vs sguardo critico

La visione degli stranieri o delle minoranze etniche con le quali la Polizia locale si trova a interagire quotidianamente influenza le modalità di azione e anche le possibili soluzioni e interventi messi in atto come richiamato in precedenza. Ciò può essere collegato, in parte, alla prima coppia dialettica sopra descritta relativa al livello di conoscenza del fenomeno trattato, ma merita una riflessione a parte. Ragionando di nuovo in termini di poli che entrano in tensione, un estremo è caratterizzato da posizioni pregiudiziali e stereotipate nei confronti dei gruppi etnici e l'altro da uno sguardo critico scevro da pregiudizi, stereotipi e visioni semplificanti.

Pregiudizio/Stereotipo**Lettura critica**

Considerando il polo “Pregiudizio/Stereotipo” è opportuno in primo luogo dare una definizione di questi due termini. Il *pregiudizio* consiste in un atteggiamento, spesso negativo, nei confronti di un intero gruppo sociale; tale atteggiamento non poggia su elementi di fatto. Fare esclusivamente riferimento a categorie predefinite significa ignorare l'esperienza diretta che, se positiva, viene considerata solo come “un'eccezione che conferma la regola”. Lo *stereotipo*, invece, rappresenta l'associazione rigida tra l'appartenenza a un determinato gruppo sociale e una sua specifica caratteristica, per esempio un comportamento o una qualità. Pensare in base a stereotipi significa creare un legame immediato fra l'appartenenza a un gruppo e il possesso di determinati tratti, senza tenere conto che quelli ritenuti tipici di un determinato gruppo non sono riscontrabili in uguale misura in tutti i suoi appartenenti. Mentre il pregiudizio si riferisce a una valutazione negativa di un intero gruppo, lo stereotipo consiste nell'attribuzione rigida di una caratteristica all'intero gruppo. A tale proposito, come scrive Sigona (2005: 282): “Individuare un aspetto culturale, come ad esempio il nomadismo, e

¹⁹ Tali minoranze etnico-linguistiche, in Italia come in Europa, sono nella grande maggioranza dei casi stanziali e solo una piccola minoranza vive in condizioni itineranti: utilizzare il termine nomadi è dunque un errore.

**Progetto POL.INTEGRA**

stigmatizzarlo, rendendolo categoria identificativa di più gruppi etnici, per quanto possa avere delle ragioni storiche legate al tipo di presenza di Rom e sinti [...], lascia perplessi. Non solo per ragioni di ordine antropologico, ma anche per le ripercussioni sulle scelte politiche fatte dalle amministrazioni locali”.

Un esempio di stereotipo può essere recuperato dalle stesse parole di un intervistato:

“I Rom slavi non si vogliono integrare e sono inclini alla delinquenza. Il nomadismo ce l'hanno nel sangue. Invece i rumeni sono un po' più vicini a “noi”: data la possibilità scelgono di integrarsi. Gli slavi invece non si integrano. Le etnie storiche hanno avuto tempo ma non hanno fatto tesoro delle loro opportunità”.

Il discorso verte quindi attorno a una supposta omogeneità culturale dei diversi gruppi, i quali si distinguono fra loro per caratteristiche che contraddistinguono, senza differenze, tutti i propri membri. In questo caso tale supposta omogeneità culturale viene presa come causa dell'esclusione sociale dei Rom. La spiegazione della loro marginalizzazione viene quindi ricondotta in modo semplicistico alla loro identità: nessun riferimento è invece fatto alla discriminazione e all'assenza di pari opportunità, come peraltro garantito dalla normativa nazionale ed europea. Come scrive Ambrosini: “Una delle forme più caratteristiche e ricorrenti è quella della categorizzazione, secondo modalità collettive e omogenee, di gruppi sociali internamente differenziati, stratificati, di diversa origine e condizione giuridica, oltre che composti di individui irriducibili all'etichetta collettiva, per i quali la caratterizzazione “etnica” è solo uno degli aspetti dell'identità sociale”.²⁰

Opposto a tale polo, troviamo una lettura critica e senza pregiudizi dei gruppi stranieri o delle minoranze etniche: tali approcci esulano da letture semplicistiche quali “tutti gli appartenenti a un gruppo x si comportano così”, mentre sono in grado di identificare puntualmente le differenze esistenti non solo tra i vari gruppi ma anche tra i membri di un medesimo gruppo.

Le interviste realizzate hanno messo in rilievo letture che si collocano lungo il *continuum* sopra raffigurato, con sguardi che si avvicinano più a un polo piuttosto che al suo opposto. Identificare e analizzare tale aspetto è di rilievo in quanto influenza la definizione di una “situazione problema” e anche i successivi interventi. Spesso tali letture pregiudiziali e stereotipate sono dettate dalla “eticizzazione” di alcuni reati o violazioni: si pensi per

²⁰ Ambrosini M. (2009), “Osare l'accoglienza. Una politica oltre i pregiudizi”, in Ambrosini M., Tosi A. (eds), Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti rom e sinti, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la multietnicità, pp. 320.

**Progetto POL.INTEGRA**

esempio ai “senegalesi che vendono borse contraffatte”, “ai cinesi che gestiscono finti centri massaggi”, “ai bengalesi che vendono piccola merce” e così via. Tale corrispondenza tra appartenenza a gruppo etnico e attività illecita svolta viene – in maniera errata e semplificata – ricondotta alle caratteristiche culturali o morali di un determinato gruppo. Solo letture più fini e approfondite possono invece svelare le possibilità, opportunità e *network* che alimentano tale etnicizzazione. L'eticizzazione di alcuni reati o violazioni è quindi dettata non tanto dalle caratteristiche di un gruppo, quanto dalle opportunità (o non opportunità) che quel gruppo si trova a esperire in un determinato contesto e in uno specifico momento.

3.2.3 Terza coppia dialettica: problemi in quanto reati gravi vs problemi in quanto creano allarme sociale

Un ulteriore elemento da prendere in considerazione sono i criteri con i quali gli intervistati hanno riferito e identificato le “situazioni problema”: in taluni casi infatti le “situazioni problema” riferite sono dei reati, in altri casi invece essi sono esclusivamente legati a una sensazione e percezione di insicurezza da parte della cittadinanza. Si giunge quindi a una terza coppia dialettica, così rappresentabile

Problemi in quanto reati

Problemi in quanto allarme sociale

Da un lato alcuni intervistati hanno riferito problemi in quanto reati: pensiamo per esempio alla contraffazione della merce, allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina o allo spaccio. Dall'altro, invece, le “situazione problema” individuate erano esclusivamente legate alla percezione che la cittadinanza ha di tali situazioni, con le relative conseguenze sul lavoro della Polizia locale. Un cittadino che si sente insicuro a causa di una determinata situazione infatti segnala all'Amministrazione e alle Forze dell'Ordine il problema, creando o cambiando le priorità di intervento stesse. E, come emerge chiaramente dalle interviste, la percezione del problema da parte della cittadinanza è molto spesso completamente slegata dal reato: la percezione di insicurezza non è direttamente proporzionale all'esistenza di reati. Paradossalmente reati gravi non generano allarme nei cittadini, mentre situazioni che non violano alcun regolamento o normativa generano timori e segnalazioni ripetute. Di seguito si propongono alcuni esempi tratti dalle interviste. Gli assembramenti di stranieri di fronte o all'interno di esercizi commerciali sono un esempio di situazione che desta timori e sospetti

Progetto POL.INTEGRA

in una parte della cittadinanza, che portano a segnalazioni alla Polizia affinché quest'ultima intervenga, anche laddove non vi sono motivi per intervenire (es. assenza di risse, disturbo, ubriachezza molesta). Altro caso emblematico è la presenza di Rom in luoghi pubblici: la sola presenza di Rom ai giardini pubblici induce la cittadinanza a richiedere un intervento immediato delle forze dell'ordine, senza che vi sia alcun estremo per farlo. Emblematicamente un intervistato afferma:

“La gente non li vuole vedere [i Rom]. Non li vuole vedere al supermercato. Non li vuole vedere ai giardinetti. Ma non si possono cancellare. Esistono. È una forzatura mandarli via dai giardinetti”

Altro esempio riportato di “situazione problema” definita come tale sulla base della percezione dei cittadini (o di una parte di essi) è quello di un parroco il quale, al termine della Messa, forniva assistenza e cibo ai Rom. Questi ultimi, di conseguenza, attendevano proprio davanti alla Chiesa l'arrivo del parroco. I cittadini, disturbati dalla sola presenza, hanno segnalato la presenza di Rom richiedendo un intervento diretto e immediato delle Forze dell'Ordine.

Questi due esempi si riferiscono a situazioni definite come problematiche sulla base della percezione della cittadinanza.

Paradossalmente la presenza di reati non suscita nei cittadini la stessa reazione: i cittadini infatti percepiscono la presenza e le azioni (più o meno illecite) degli stranieri in maniera differente sulla base dei gruppi di appartenenza di questi ultimi. Mentre nei confronti di alcuni gruppi, anche in totale assenza di reati, la tolleranza è nulla (caso emblematico i Rom), nei confronti di altri gruppi la predisposizione è diametralmente opposta. Anche di fronte a reati, i cittadini si oppongono alla Polizia locale a difesa dei cittadini stranieri. Caso emblematico sono gli interventi della Polizia locale per fermare la vendita di merce contraffatta da parte di cittadini senegalese nelle zone centrali di Milano. Nonostante si tratti di un reato (contraffazione di merce), in questo caso la Polizia si è trovata a fronteggiare, nel corso di tali azioni, le accorate proteste di alcuni cittadini che intervenivano a favore dei senegalesi. Un intervistato afferma infatti:

“È successo un caso in cui abbiamo trovato un senegalese che vendeva merce contraffatta. Un mio collega gli ha preso le borse ed è stato aggredito. Mentre scappava lo abbiamo fermato usando la forza e mettendogli le manette. Un italiano è intervenuto dicendo che i senegalesi non avevano fatto niente. I cittadini hanno la percezione che non hanno fatto nulla di male e invece la contraffazione è reato. E dietro c'è lo sfruttamento dell'immigrazione clandestina. E lo sfruttamento del lavoro nero. E in alcuni casi tutto ciò è anche legato al sovraffollamento. Quindi l'intervento è nei limiti della legge. Ma gli italiani addirittura in

**Progetto POL.INTEGRA**

questi casi filmano mettendosi dalla parte delle persone fermate per mettere in evidenza la violenza della polizia”.

E aggiunge: *“Gli italiani, quando la Polizia interviene, intervengono a favore dei senegalesi e questo è motivo di demotivazione da parte della Polizia”.*

Esempi simili sono i casi degli appartamenti sovraffollati o dei laboratori gestiti da cinesi. In tali casi i reati contestabili sono molteplici e, talvolta, anche gravi dal punto di vista giuridico. Tuttavia la popolazione non segnala, perché si tratta, usando le parole di un intervistato, di un *“allarme minore. Al massimo è il va e vieni che può recare disturbo, ma non ci sono scippi, spacci e quindi la cittadinanza non segnala. Sono cinesi che all'interno delle case sfruttano altri cinesi...”*.

Questi casi mettono in luce quanto la percezione della cittadinanza nei confronti di un determinato gruppo o fenomeno giochi un ruolo centrale nelle attività della Polizia locale e nelle scelte delle Amministrazioni di intervenire con più o meno zelo nei confronti di specifiche situazioni.

3.2.4 Quarta coppia dialettica: approccio securitario vs approccio garanzia e difesa diritti di tutti

Gli elementi raccolti nel corso delle interviste permettono di proporre una ulteriore lettura per coppie dialettiche, riferita specificatamente al tipo di approccio messo in atto nel progettare e implementare gli interventi. Immaginando idealmente un *continuum*, come fatto in precedenza, due approcci, uno “securitario” e l'altro di “garanzia dei diritti”, tra loro antitetici, rappresentano i due poli estremi.

Approccio securitario

Approccio garanzia diritti

Un estremo è rappresentato da un approccio che è inteso esclusivamente a assicurare la popolazione nell'immediato, con azioni visibili e di facile consenso (anche al di là dell'esistenza di reati). Spesso si tratta di azioni dai risultati controproducenti rispetto allo stesso fenomeno che si vuole combattere ma sono volti a creare nella cittadinanza la sensazione che “si sta facendo qualcosa”. Si pensi a interventi che semplicemente “spostano” i problemi da un territorio a un altro (es. prostituzione) o altri che provocano, nel lungo periodo, grossi problemi di sicurezza urbana (es. sgomberi di grossi accampamenti Rom senza soluzioni di inclusione sociale e/o interventi paralleli).



Progetto POL.INTEGRA

Al lato opposto, troviamo invece approcci che pongono come priorità non solo la sicurezza del territorio ma anche i diritti dei più vulnerabili (es. recupero delle donne dalla prostituzione, es. prevenzione della violenza sulle donne). Le interviste realizzate mettono quindi in evidenza approcci che si collocano idealmente su tale *continuum* avvicinandosi più o meno a uno o all'altro polo. Si registrano infatti diverse sensibilità nel riconoscimento dei diritti degli stranieri o dei Rom: in alcuni casi li si riconosce pienamente come cittadini alla pari del resto della popolazione. In altri casi, invece, tale aspetto viene superato dalla priorità di approcci securitari e di grande impatto.

Un esempio di piena consapevolezza rispetto alla vulnerabilità degli stranieri è emerso nel corso di una intervista.

R: *“Il lavoratore clandestino è una fonte di guadagno per tante altre persone”*

D: *“Il lavoratore sfruttato è quasi sempre straniero?”*

R: *“Sì il lavoratore sfruttato nella gran parte dei casi è straniero”*

L'intervistato in questo caso mostra uno sguardo al fenomeno consapevole della vulnerabilità della violazione dei diritti degli stranieri.

3.2.5 Quinta coppia dialettica: interventi emergenziali vs interventi strategici

Il percorso di ricerca, inoltre, ha messo in evidenza modalità di azione e intervento della Polizia locale che possono essere collocate lungo un *continuum* tra i seguenti poli opposti:

Interventi emergenziali

Interventi strategici

Un estremo è rappresentato idealmente da interventi inefficaci, dispendiosi ma di grande impatto sulla cittadinanza. Quest'ultima si sente in tal modo rassicurata e trova così risposta a una propria percezione di insicurezza. Tali interventi tuttavia non sono in grado di condurre a una risoluzione vera e propria del problema: essi tendono a renderlo meno visibile, a spostarlo o a sospenderlo temporaneamente come alcuni esempi, tratti dalle interviste, mettono in evidenza. Il primo caso è riferito agli sgomberi di insediamenti di Rom, la cui presenza sul territorio è fonte di grande inquietudine da parte della cittadinanza. Le azioni messe in atto, sebbene siano in grado di raccogliere grandi consensi, si rivelano talora inutili: *“come noi li sgomberavamo, loro si mettevano lì il giorno stesso o qualche ora dopo. Ora ci si ritrova in una situazione di stallo. Si tratta di abbattere continuamente tendine con anziani e bambini”*

**Progetto POL.INTEGRA**

E in altri casi persino controproducenti: *“quando si sgomberano grossi campi poi si creano grossi problemi con un impatto su tutta la città”*

Tale contrapposizione tra modalità di intervento, emerge in maniera chiara dalle parole di un altro intervistato.

“Ogni mese si faceva un intervento scenografico e di impatto mediatico. Arrivava la polizia e i migranti scappavano. [...] Anche facendo un blitz in borghese si risolverebbe il problema per 15 giorni, ma non alla radice. L'unica soluzione è quella di rendere positiva la loro presenza” (N.d.R. in riferimento all'accattonaggio molesto).

Quest'ultima intervista dunque sostiene la necessità di interventi che siano in grado di affrontare il problema alla radice, evitando altre azioni i cui effetti sono parziali ed estremamente limitati nel tempo. In linea con ciò, all'altro estremo della linea ideale che si sta utilizzando si trovano interventi programmati, concertati con altri attori del territorio e con visioni di lungo periodo capaci di fornire risposte adeguate anche a situazioni complesse.

Come nei casi precedenti, le interviste hanno messo in luce interventi presenti e passati che si collocano tra questi due estremi, avvicinandosi di volta in volta più a un polo rispetto a un altro.

3.3. Riflessioni conclusive

L'utilizzo di coppie dialettiche ha permesso di leggere e analizzare gli elementi emersi nel corso delle interviste mantenendo quelle differenze e sfumature di approcci, interventi e definizioni che le hanno caratterizzate. Nessuna di esse infatti può rientrare nei poli estremi dei cinque *continuum* presentati, piuttosto si collocano tra di essi avvicinandosi, di volta in volta, più a un estremo rispetto a un altro.

Attraverso le parole degli intervistati, inoltre, sono emerse “situazione problema” complesse e concatenate. In alcuni casi ciò emergeva con particolare forza. Un esempio emblematico riguarda le occupazioni abusive: come messo in luce nel corso di una intervista relativa a uno specifico territorio, esse erano a loro volta legate ai fenomeni dello spaccio e dello sfruttamento lavoro nero. Tale situazione, inoltre, comportava un disturbo del vicinato che, quindi, richiedeva un intervento della Polizia locale. Un ulteriore esempio di problemi complessi e multidimensionali è il caso del reato di contraffazione della merce – peraltro non avvertito, come sopra descritto, da cittadini come un problema. Tale reato, a sua volta, si trova strettamente correlato allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina e allo sfruttamento del lavoro nero. A ciò si aggiungono situazioni di sovraffollamento, problemi igienico-sanitari

**Progetto POL.INTEGRA**

ecc. Questi due esempi mostrano la multidimensionalità delle situazioni con le quali la Polizia locale si trova quotidianamente a far fronte e la necessità di adottare strategie ad ampio raggio capaci di produrre effetti non solo nell'immediato, ma anche nel lungo periodo. Ciò, come mostrano alcune esperienze positive, è possibile solo se si attuano interventi strategici in sinergia anche con altri soggetti del territorio. Gli interventi di grande visibilità si mostrano invece inefficaci sebbene siano quelli in grado di raccogliere maggiori consensi nella cittadinanza. Come sopra esplicitato, la percezione di insicurezza della cittadinanza è spesso legata alla pericolosità o alla natura dei fenomeni (es. reato o non reato). In taluni casi si tratta di percezioni alimentate dagli stessi media o da alcune forze politiche. Un intervistato è esplicito a tale riguardo: *“Soprattutto in un certo periodo storico con la crescita delle occupazioni abusive dei Rom è cresciuto l'allarme sociale, che francamente dal loro punto di vista lo hanno visto come crescita dell'allarme generato da media e da alcune forze politiche che hanno cavalcato l'onda che è esplosa dopo in situazioni su cui noi non abbiamo riscontro. Sono stati addebitati ai Rom fatti e illeciti che i Rom non facevano e non ci sono assolutamente prove che le abbiano fatte ma qualsiasi cosa accadeva venivano additati loro come responsabili.*

Si registra al tempo stesso, in alcune situazioni, una difficoltà a mettere in campo azioni efficaci riconducibile a differenti cause: in alcuni casi infatti si tratta di dare risposte alle esigenze delle Amministrazioni che non sempre hanno una vera strategia nei confronti di specifici problemi del territorio, quanto piuttosto tendono a rassicurare una cittadinanza spaventata. Ciò a discapito di interventi di ampio respiro capaci di garantire la sicurezza del territorio stesso. In altri casi si registrano difficoltà di coordinamento istituzionale tra le varie Forze dell'Ordine che provoca un dispendio di energie e una minore efficacia degli interventi messi in atto. Inoltre si segnala la difficoltà ad accedere ad alcune banche dati, strumento in taluni casi centrale per potere intervenire. Il percorso di ricerca mette quindi in luce un senso di difficoltà generalizzato da parte della Polizia locale rispetto alle possibilità di intervento e all'efficacia di queste ultime, come mostrano i seguenti stralci di intervista.

“Il nostro lavoro è una goccia nell'oceano”

O ancora:

“L'azione quindi si vanifica perché il negozio viene passato a un altro cinese. Non si elimina il problema.”

In conclusione l'immigrazione, che ha cambiato il volto del nostro Paese a partire dagli anni Ottanta, ha inciso sulla stessa attività della Polizia locale, sulle sue priorità e sulle percezioni di insicurezza urbana della cittadinanza. Ha reso necessarie nuove strategie di intervento, in rete con gli altri attori del territorio i quali sono portatori di competenze

progetto cofinanziato da



Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Progetto POL.INTEGRA

complementari rispetto alla Polizia stessa. L'arrivo di nuovi gruppi ha fatto nascere nuovi nuclei (es. nucleo che a Milano da anni si occupa di sgomberi) e imposto nuove modalità lavorative. Emblematico è inoltre il caso del contrasto al lavoro nero: la maggior parte dei lavoratori sfruttati e in nero sono stranieri (*"Sì, il lavoratore sfruttato nella gran parte dei casi è straniero"*). Questo ha modificato le modalità operative e ha posto nuove sfide. Tra queste ultime si annoverano le difficoltà di comunicazione con alcuni gruppi di stranieri quali quelli di origine cinese:

"Quando interveniamo siamo molto in difficoltà, diventa un problema di comunicazione".

I tipi di problemi con i quali la Polizia locale si trova a lavorare quotidianamente sono di varia natura (culturali, organizzativi, tecnici, reati...), complessi e, come sopra richiamato, concatenati tra di loro. Ciò richiede quindi un costante aggiornamento e formazione del personale della Polizia locale e, al tempo stesso, approfondimenti continui sulle modalità e le strategie di intervento al fine di rendere il lavoro sul territorio sempre più efficace ed effettivo.



in collaborazione con



progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



Regione
Lombardia



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Progetto POL.INTEGRA

CAPITOLO 4

Le “situazioni problema”

A cura di Elisabetta Dodi



in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

4.1. Dalle “situazione problema” alle strategie di intervento: il processo di lavoro del gruppo di ricerca

Come già anticipato nel primo capitolo, il percorso di ricerca si è sviluppato secondo la metodologia del *problem solving* e ha visto il gruppo di ricerca coinvolto nella esplorazione delle “situazioni problema”, nella loro descrizione articolata, nella individuazione dei diversi attori coinvolti nelle “situazione problema” e nella ricerca di strategie di intervento utili e finalizzate a far evolvere e modificare le “situazioni problema”.

Il gruppo di ricerca, a seguito dei focus group e delle interviste realizzate, ha selezionato due “situazione problema” intorno alle quali sperimentarsi in un percorso di *problem solving*:

- una “situazione problema” caratterizzata da assembramenti di cittadini di origine straniera in prossimità di un esercizio pubblico in una zona periferica di Milano;
- una “situazione problema” caratterizzata da un insediamento abusivo rom sul territorio della città di Rho.

Entrambe le “situazione problema” facevano riferimento a esperienze e conoscenze lavorative degli Agenti coinvolti nel percorso di ricerca, antecedenti il lavoro di ricerca e sono state quindi esplorate e analizzate nel loro valore di “studi di caso”, poiché, soprattutto per l’insediamento abusivo rom, la “situazione problema” si è nel frattempo modificata e ad oggi, non costituisce elemento di problematicità.

Le due “situazione problema” individuate (assembramenti in prossimità di pubblico esercizio e insediamento rom abusivo) seppur “particolari” perché riferite a un contesto specifico, a una situazione reale con sue caratteristiche proprie, sono state scelte e selezionate dal gruppo in relazione ad alcuni criteri:

- *trasversalità territoriale*: le “situazioni problema”, seppur con specificità differenti, si ripresentano in più territori;
- *rilevanza sociale*: le “situazione problema” sono percepite rilevanti e portatrici di elementi di problematicità da più soggetti e attori nei territori;
- *problema non per forza reato*: le “situazione problema” pongono problemi di sicurezza, convivenza, degrado, anche in assenza di un esplicita violazione della legge;
- *problema non emergenziale*: le “situazione problema” hanno una “storia” nei territori e non sono problemi emergenziali di recente emersione;
- *che pone questioni “interculturali”*: le “situazione problema” interrogano le strategie e le modalità di convivenza e integrazione tra persone e gruppi di origine e culture differenti.

Non ultimo, le due “situazione problema” individuate sono state scelte anche in relazione ai tempi di ricerca e analisi che il gruppo aveva a disposizione: “situazione problema”

**Progetto POL.INTEGRA**

“prendibili e affrontabili” nei tempi e nelle modalità di lavoro che il gruppo aveva a disposizione.

Una volta quindi, individuate le due “situazione problema” e valutata la loro significatività anche per i territori e i Comandi non direttamente coinvolti, si è proceduto nel lavoro di analisi, articolando il processo di ricerca nelle seguenti fasi, in parte già descritte nel primo capitolo.

□ Descrizione

La fase della “descrizione” è stata finalizzata a passare da una pura “nomina” della “situazione problema” a una sua prima descrizione che facesse emergere i diversi attori e soggetti coinvolti nella “situazione problema” e le descrizioni che i differenti soggetti e attori danno e individuano della “situazione problema”. Passare dall’individuazione della “situazione problema” (operazione che è fatta dal gruppo di ricerca) alla sua descrizione significa individuare i molteplici “descrittori” che delineano appunto il problema assumendo la posizione e lo sguardo dei molti e diversi attori e soggetti coinvolti nel problema.

□ Analisi

La fase di analisi ha integrato e arricchito le informazioni e le conoscenze del gruppo di ricerca con altre informazioni, analisi, esperienze raccolte interloquendo tanto con alcuni testimoni privilegiati (Pierluigi Sforza, Gabriele Rabaiotti, Liliana Mauri, Alessio Moladori), quanto con operatori e operatrici di altri servizi e organizzazioni del territorio. La fase dell’analisi è stata certamente la fase più articolata e anche temporalmente più dilatata, perché ha richiesto di individuare soggetti e professionalità anche differenti che avevano interagito, nel corso degli anni, con le “situazione problema” individuate e che potevano accompagnare il gruppo di ricerca ad ampliare e riconoscere altre problematiche anche di ordine e origine differenti, tra loro connessi. In questa fase, non solo sono stati incontrati diversi professionisti e sono state raccolte esperienze e storie di interventi realizzati nel corso degli anni che hanno certamente aiutato ad elaborare una analisi quanto più complessa e stratificata delle “situazioni problema”, ma si è anche cercato, in fase conclusiva, di ricercare una connessione e una gerarchizzazione dei problemi, finalizzati alla costruzione dell’albero dei problemi, uno strumento certamente utile per ragionare poi sulle strategie. Comporre l’albero dei problemi, in chiusura della fase di analisi, è stato un passaggio decisamente importante per il gruppo, perché ha permesso di focalizzare le



Progetto POL.INTEGRA

diverse dimensioni che compongono e generano i problemi e selezionare le priorità e le possibilità di intervento in relazione alle risorse disponibili e alle professionalità individuate, in un'ottica quindi di sostenibilità e fattibilità.

□ Progettazione

In questa fase, grazie anche ai “racconti” e alle “valutazioni” offerti dai testimoni privilegiati intorno a interventi realizzati nel corso del tempo e alle politiche pubbliche adottate e perseguite in alcuni territori, il gruppo di ricerca ha lavorato all'individuazione e alla progettazione di alcune strategie di intervento utili a trasformare e modificare le due “situazione problema” oggetto di analisi, con una attenzione costante a non confondere strategie con attività. L'obiettivo di questa fase è stato infatti, individuare le condizioni, le specificità, le modalità che dovrebbero caratterizzare in modo trasversale gli interventi finalizzati a modificare e far evolvere le “situazione problema” nella direzione di una maggior sostenibilità, integrazione e coesione sociale tra soggetti e abitanti di un territorio.

Di seguito, viene proposto il percorso di analisi che il gruppo di ricerca ha realizzato a partire dalle due “situazione problema” individuate.

Gli elementi che di seguito vengono presentati rappresentano una sintesi delle analisi e delle discussioni che via via il gruppo di ricerca ha sviluppato e che è importante siano lette e comprese in connessione con quanto sviluppato nei capitoli precedenti e nelle conclusioni per non correre il rischio di una loro eccessiva riduzione o semplificazione.

Non ultimo, si è deciso di lasciare in forma diretta alcuna delle riflessioni sviluppate, proprio per presentare in modo specifico l'evolversi delle analisi e delle riflessioni che hanno caratterizzato i momenti di lavoro e di confronto all'interno del gruppo e nel confronto con altri interlocutori.



in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

4.2. “Situazione problema”: assembramento di cittadini di origine straniera in prossimità di un pubblico esercizio (bar) gestito da cittadini di nazionalità cinese e situato in Largo Gelsomini (quartiere periferico della zona 6 del decentramento) a Milano.

4.2.1. I descrittori

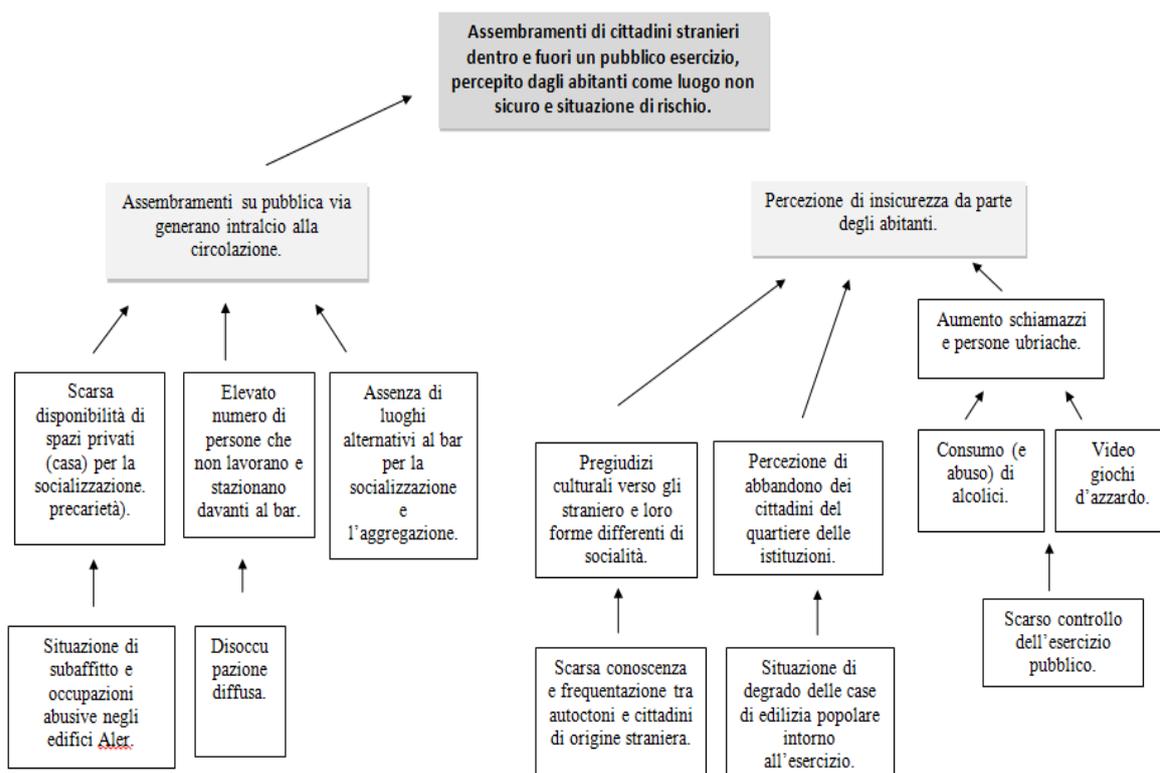
Come primo passaggio, il gruppo di ricerca ha elencato alcuni “descrittori” che descrivono appunto la “situazione problema” nelle sue dimensioni e aspetti più immediati, maggiormente “condivisi” e riportati anche dagli abitanti e da altri professionisti e attori che abitano quel territorio:

- i cittadini residenti lamentano schiamazzi, degrado, timori per la propria incolumità, ubriachezza molto diffusa, risse, spaccio di sostanze stupefacenti;
- nel corso dei mesi, sono stati presentati numerosi esposti e sono stati realizzati ripetuti interventi da parte delle forze dell'ordine;
- l'esercizio pubblico è situato in una zona periferica di Milano densamente popolata, caratterizzata da edifici di edilizia popolare e in condizioni di degrado abitativo e ambientale;
- tra gli abitanti del quartiere c'è un alto tasso di disoccupazione, vivono molti anziani soli e c'è una criminalità diffusa anche tra i residenti;
- gli edifici di edilizia popolare sono in stato di abbandono, ci sono occupazioni abusive, c'è una percentuale significativa di persone di origine straniera che abitano nel quartiere, nel locale individuato, ma non solo lì, ci sono video giochi d'azzardo, l'esercizio pubblico intorno al quale si registrano gli assembramenti non rispetta gli orari di chiusura e tra i suoi avventori si registra la presenza di pregiudicati;
- nel quartiere c'è un pregiudizio diffuso verso gli stranieri e le differenze culturali.

4.2.2. L'albero dei problemi

Si è cercato poi, partendo dai descrittori, di declinare e articolare le cause generatrici della “situazione problema”, elaborando anche delle connessioni e delle gerarchizzazioni tra le stesse e producendo “l'albero dei problemi”, una matrice ad albero che offre una rappresentazione, anche grafica, maggiormente composita delle diverse dimensioni che concorrono a comporre la “situazione problema”.

Fig. 2: Analisi della “situazione problema” con matrice ad albero



4.2.3. L'analisi del problema

La “situazione problema” e l'albero dei problemi sono stati quindi discussi tanto all'interno del gruppo di ricerca, quanto con altri interlocutori e soggetti che, in territori differenti e con competenze o appartenenze organizzative eterogenee, hanno negli anni interagito con “situazione problema” simili.

Il gruppo di ricerca ha potuto così ampliare la descrizione e analisi del problema, articolando maggiormente le cause generatrici.

Di seguito riportiamo una sintesi delle analisi e dei temi di riflessione che hanno attraversato questa fase di ricerca.



Progetto POL.INTEGRA

- > Spesso i gruppi sono percepiti come “stranieri” non tanto e non solo per il diverso paese di origine e provenienza, quanto per “l’estraneità” dei comportamenti, delle abitudini, delle modalità di abitare gli spazi pubblici che questi gruppi agiscono. Gli stranieri sono percepiti come “*estranei, stranieri, minacciosi*” non tanto per la presenza evidente, nei loro comportamenti, di illeciti o reati, ma perché “non rispettosi della cultura italiana”. “*I cittadini italiani non si sentono più a casa loro*” e percepiscono come “stranieri, estranei” chi ha abitudini e modalità di vivere differenti.
- > I residenti attribuiscono la responsabilità del degrado del quartiere agli stranieri, siano essi i cinesi gestori del bar e degli altri esercizi commerciali, siano essi stranieri che frequentano il bar e gli altri locali. Ciò nonostante, lo scarso senso civico, lo scarso rispetto dell’ambiente e degli spazi pubblici sono comportamenti e stili di vita oggi riconoscibili tanto negli stranieri, quanto negli autoctoni.
- > Diversi interlocutori hanno evidenziato come, in assenza di evidenti illeciti o reati, ripetute e continuative azioni di controllo e identificazione abbiano una efficacia limitata perché “*le persone continuavano ad esserci senza fare nulla di grave: parlavano, stavano sulle panchine bevendo una birra*”. Ciò nonostante, è molto presente, nella cittadinanza, l’idea che “*identificando tutti, il problema si risolve*”.
- > Alcune azioni adottate di controllo degli avventori dell’esercizio pubblico e di segnalazione al Prefetto di situazioni di irregolarità o di presenza di pregiudicati tra gli avventori, hanno portato alla chiusura dell’esercizio per una settimana. Questa chiusura, malgrado non abbia risolto il problema perché alla riapertura dell’esercizio “tutto è tornato come prima”, ha però generato “soddisfazione” nella cittadinanza (gli abitanti preoccupati si sono sentiti ascoltati e protetti) e ha permesso di sostenere e promuovere fiducia tra gli autoctoni e le istituzioni del territorio.
- > In città come Milano, ma anche in città di medie dimensioni, non è realistico (oltre che impossibile in termini di risorse disponibili) pensare che la Polizia locale presidi ogni via e ogni piazza della città (territorio, i quartieri, le zone hanno dimensioni ampie), mentre è necessario conoscere e presidiare “i punti caldi”. In molte parti delle zone, dei quartieri, “*le cose vanno da sé e il sistema di relazioni si autoregola in modo soddisfacente. L’obiettivo è capire dove le cose non vanno e stare lì, non stare ovunque*”.
- > Le strategie private (“*tolgo la panchina per evitare che le persone ci si siedano*”, “*chiudo la fontanella per evitare assembramenti vicino alla fontanella o nel parco*”...) non si sono dimostrate nel tempo efficaci, non solo perché il problema si sposta, ma anche perché, eliminando un bene comune, si priva tutta la collettività di una risorsa.



Progetto POL.INTEGRA

> È importante differenziare le azioni, anche alla luce delle competenze diverse presenti sul territorio, intervenendo tanto sugli avventori, quanto sugli esercizi commerciali (reprimendo il gioco illecito), quanto sugli irregolari, con azioni di polizia giudiziaria, ordinanze, azioni di dissuasione, controlli mirati e una buona integrazione tra Polizia locale e altre Forze dell'Ordine.

> Gli assembramenti fuori da esercizio pubblico di via Gelsomini sono rappresentativi di molte altre situazioni a Milano, ma non solo. Ci sono alcuni luoghi che meglio di altri si predispongono ad ospitare certe situazioni "a rischio di scivolamento, ma non necessariamente illegali".

È possibile individuare alcune concause o fattori che partecipano o concorrono a far sì che questi luoghi diventino delle buone piattaforme di situazioni a potenziale scivolamento: sono aree non isolate, visibili, affacciate su strada, e in cui sono collocate attività commerciali diverse e differenziate (attorno al bar ci sono altri esercizi commerciali: il call center, l'internet point...) e sono spazi dentro la città, non situate in aree troppo periferiche. Trasversalmente, sono aree caratterizzate da una certa vitalità: sono in città, sono luoghi di scambi, rapporti, informazioni, commercio (che può anche essere sotto banco).

> Gli assembramenti diventano "problema" perché c'è un livello di sensibilità e attivazione forte della comunità locale ospitante. Proprio per questo, è importante far sì che la comunità ospitante diventi soggetto collaborativo. A volte, più che parlare con lo straniero, è più facile parlare con l'italiano che abita quel posto. È un gioco di relazioni. Paradossalmente, *"per gli stranieri non sussiste alcun problema, il problema è per gli altri abitanti di quella area"*.

Potrebbe essere utile provare a leggere e comprendere i problemi dentro alla dinamica ospite ospitante in una dinamica sociale di interazione che si caratterizza come gioco costante di avvertimenti e minacce, di sguardi, di studio reciproco. Ed anche lo straniero studia gli abitanti della zona, ne conosce le regole e spesso le piega e le usa a suo piacimento.

> Perché sono sempre stranieri negli assembramenti? Da un lato perché non siamo più noi italiani a fare gli assembramenti, a noi non interessa più l'assembramento, abbiamo dismesso lo stare in luoghi collettivi e difendiamo molto il luogo privato. Non ci piace più stare per strada. Le comunità invece, che non hanno spazio privato abbondante tendono a stare per strada: *"Manca la casa e la mia casa è lo spazio fuori"*. Gli stranieri che creano assembramenti sono soggetti che hanno poco spazio privato e spesso *"hanno un rapporto con le regole leggero, folcloristico, disinvolto"*.

Progetto POL.INTEGRA

Ma non è il loro essere stranieri che rende l'assembramento straniero, minaccioso, pericoloso; è l'assembramento in quanto "comportamento, abitudine" che è straniero e le persone che stanno nell'assembramento sono e diventano stranieri perché agiscono dei comportamenti differenti dai nostri, comportamenti a noi stranieri.

- > Il rischio oggi è che *"un eccesso di procedure"* ostacoli e renda molto difficile, ai diversi soggetti e attori del territorio, *"animare gli spazi pubblici, progettare iniziative, organizzare eventi"*: oggi *"chiudere un pezzo di strada per una iniziativa è difficile, proceduralmente molto impegnativo e questo fa sì che associazioni, commercianti, progettualità non chiedano più nulla, non organizzino più niente..."*

Il rischio che corriamo e al quale stiamo già parzialmente assistendo, è che oggi occupa gli spazi pubblici chi non rispetta la regola: *"chi oggi è soggetto alla regola non può più usare lo spazio pubblico perché la regola lo ha reso inutilizzabile, ma chi la regola non la considera, può utilizzare lo spazio pubblico"*. Questo è evidentemente un paradosso intorno al quale però è importante avviare una riflessione seria.

4.2.4. Strategie possibili

A conclusione del lavoro di analisi e di approfondimento di esperienze e interventi realizzati anche in altri territori, il gruppo di ricerca ha elaborato e progettato alcune strategie utili a far evolvere la "situazione problema" e a generare una modificazione delle cause generatrici della stessa "situazione problema".

L'attenzione, come già sottolineato nei capitoli precedenti, si è concentrata sull'individuazione di strategie più chi di attività: importante in questa fase era evidenziare *"come intervenire, più che cosa fare"*.

- **Conoscere il territorio e i fenomeni** che lo caratterizzano per individuare e "selezionare" quali sono i "punti caldi", le "aree calde" in cui concentrare azioni di controllo, monitoraggio, presidio. È importante conoscere anche per anticipare i problemi e per intercettarli prima che si trasformino in emergenza o allarme sociale. Questa conoscenza non può che essere elaborata e costruita integrando sguardi e competenze di chi abita e interviene nei territori: riconoscere le paure, i disagi, gli allarmi che gli abitanti di un territorio esprimono, non sottovalutarli, non enfatizzarli, ma cercare di comprenderli dentro alle dinamiche di convivenza quotidiana in cui i problemi sorgono e dove è necessario affrontarli (dinamiche di convivenza nei cortili, nei parchi, negli spazi pubblici,



Progetto POL.INTEGRA

negli edifici di edilizia pubblica...). Comprendere e descrivere i disagi per declinarli in problemi, priorità, strategie.

□ **Elaborare e condividere strumenti di conoscenza e programmazione**

Individuare e condividere tra diversi soggetti istituzionali (Consigli di zona o circoscrizione, Polizia locale, Settori diversi quali il Commercio, i Servizi sociali, lo Sport, la Cultura) quali sono le aree calde, le strade calde del quartiere, della città, del paese e individuare priorità di monitoraggio e intervento.

Costruire strumenti di conoscenza condivisi e integrati (i Patti Locali per la Sicurezza sono certamente uno strumento da non sottovalutare).

□ **Essere riferimento per gli abitanti dei quartieri**

Garantire una presenza e un monitoraggio costante che diano anche visibilità, alla cittadinanza, della presenza della Polizia locale sul territorio. È necessario prevedere forme e modi di presenza della Polizia locale nei territori, soprattutto nelle zone più critiche o problematiche, costanti, visibili, riconoscibili, che facilitino l'interazione e la conoscenza tra Agenti e cittadinanza, anche al di là dell'emergenza o del problema specifico.

□ **Promuovere forme di controllo che attivino responsabilità.** Agganziare i differenti soggetti presenti nei territori, con azioni di monitoraggio e controllo, ma attivando una relazione che promuova e sostenga anche la responsabilità dei diversi soggetti (l'esercente, il proprietario di un locale pubblico che oltre che essere controllato, può diventare soggetto importante nella dissuasione di comportamenti di disturbo della quiete pubblica, interlocutori privilegiati della comunità locale).

□ **Muoversi in una logica duplice di intervento: preventivo e repressivo**

Azioni di controllo e repressione degli illeciti negli esercizi pubblici, in collaborazione anche con altre forze dell'ordine, azioni di polizia giudiziaria, ordinanze, azioni di dissuasione, controlli mirati.

Al di là delle strategie di lungo periodo, mantenere comunque un lavoro di controllo e repressione, anche in stretta connessione e coordinamento con la Polizia di Stato, per evitare rischi di sovrapposizioni o competizioni.



Progetto POL.INTEGRA

Prevedere strategie mix tra azioni poco efficaci, ma di forte impatto sociale (la presenza di agenti che identificano, la chiusura di esercizi pubblici...) e azioni di scarso impatto sociale, ma nel tempo più efficaci (politiche territoriali).

□ **Promuovere un uso sociale di spazi pubblici**

Promuovere una gestione del territorio che sostenga un utilizzo degli spazi pubblici (vie, piazze, parchi...). “Animare” spazi pubblici con iniziative non sporadiche, sportive, culturali, animative, conviviali, prevedendo un presidio molto stringente di questi spazi e di queste zone e delle dinamiche che si generano.

□ **Sostenere funzioni e competenze di regolazione sociale sui territori**

Prevedere la presenza (e non il passaggio) dell'Agente di Polizia locale in luoghi pubblici “caldi”, tra e in relazione con le persone, con una funzione di regolazione anche delle dinamiche sociali e delle norme. Oggi le persone hanno paura degli altri, dell'altro, c'è una paura sociale spesso immotivata. È importante che l'Agente di Polizia locale sia visibile e riconoscibile, con una funzione strategica di rassicurazione e regolazione delle dinamiche sociali. Compiti e funzioni che richiedono competenze specifiche che vanno formate e sostenute.

□ **Costruire l'interazione partendo dalla comunità ospitante** più che dal soggetto ospitato. Oggi nessuno più regola le interazioni sociali nei territori: è necessario prevedere nei territori degli “operatori sociali” (o delle competenze sociali) nel senso più ampio, che lavorino sulla interazione sociale prima e senza che sia o diventi disagio e problema (oggi la polizia locale interviene sulla illegalità, l'assistente sociale sul disagio conclamato...).

La società si autoregola e alcune volte funziona, altre no. In alcune zone/piattaforme territoriali, è necessario prevedere strumenti di regolazione sociale e di rafforzamento del gioco di scambio tra gruppi e persone. Non è un gioco uno a uno, ma tra comunità, è un problema sociale che riguarda gruppi e comunità.



Progetto POL.INTEGRA

4.3. “Situazione problema”: Insediamiento abusivo Rom sul territorio del Comune di Rho fuori dal centro abitato e vicino all'autostrada

La seconda “situazione problema” intorno alla quale il gruppo di ricerca ha lavorato fa riferimento a un insediamento abusivo rom sul territorio del Comune di Rho.

Questa “situazione problema” in realtà, si è modificata ed è stata superata da interventi più strutturali per i gruppi rom presenti sul territorio di Rho e ad oggi non costituisce elemento di problematicità. Si è deciso però, di “trattarla” comunque perché altamente significativa rispetto ai criteri individuati (e descritti nel capitolo 4.1) per la selezione delle due “situazioni problema”, tra tutte quelle emerse tra focus group e interviste ai Comandi.

4.3.1. I descrittori

Come per la precedente “situazione problema”, come primo passaggio il gruppo di ricerca ha elencato alcuni “descrittori” che descrivono la “situazione problema” nelle sue dimensioni e aspetti più immediati, maggiormente “condivisi” e riportati anche dagli abitanti e da altri professionisti e attori che abitano quel territorio:

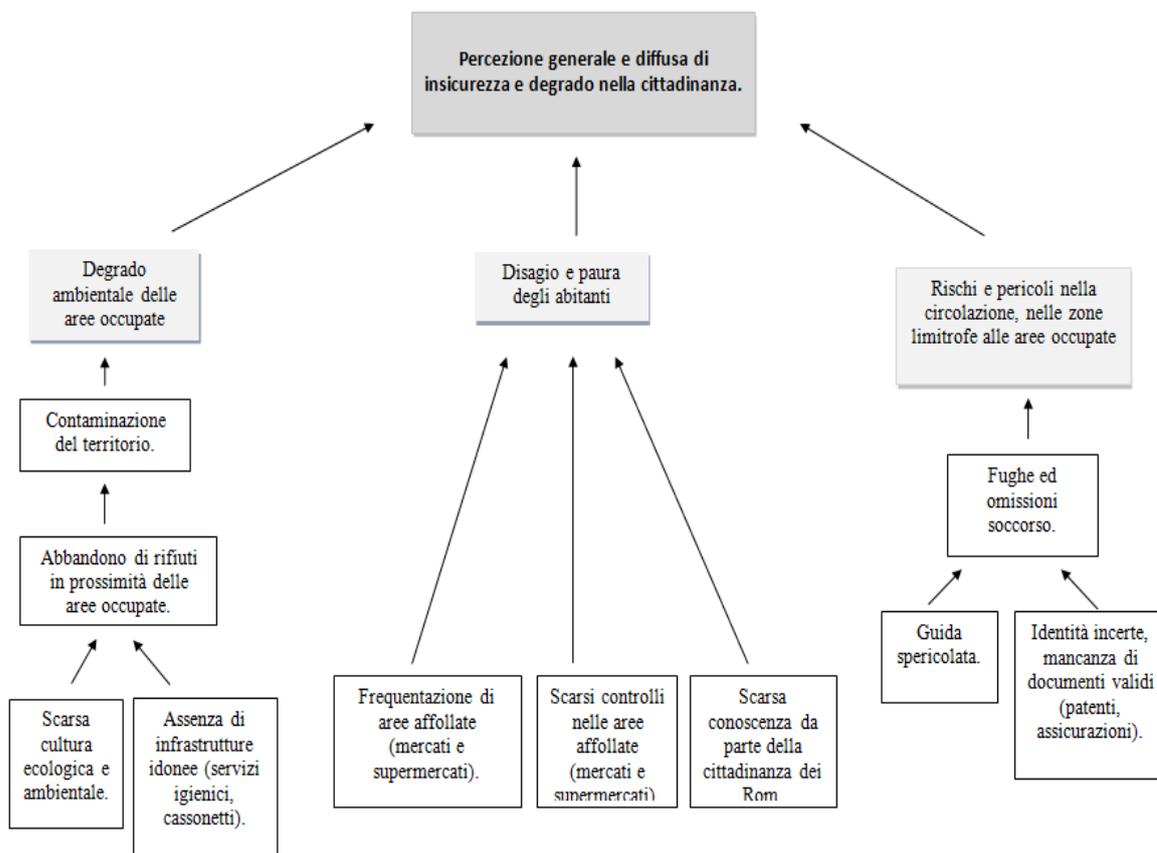
- i residenti dichiarano grande preoccupazione, paura e timori per i diversi problemi generati dall'insediamento abusivo (si veda l'albero dei problemi);
- nell'insediamento abusivo convivono extracomunitari e comunitari. Ci sono gruppi familiari molto numerosi con tendenza a riunirsi in gruppi e aggregati;
- l'insediamento abusivo sta generando, di fatto, una monopolizzazione del territorio interessato: nessuno si avvicina, quel territorio è abbandonato;
- nel corso degli anni, sono state eseguite, con successo, alcune procedure edilizie sugli abusivismi dei gruppi rom;
- con alcune famiglie, nel corso degli anni, sono stati avviati dei percorsi di integrazione abitativa, sociale e scolastica di successo;
- gli iter amministrativi e giudiziari in campo edilizio nelle aree pubbliche hanno tempi molto lunghi che non facilitano la possibilità di intervenire con efficacia e tempestività.

4.3.2. L'albero dei problemi

Anche in questo caso la “situazione problema” è stata analizzata utilizzando una matrice “ad albero” per individuarne le cause, connetterle e gerarchizzarle.

Progetto POL.INTEGRA

Fig. 3: Analisi della “situazione problema” con matrice ad albero



4.3.3. L’analisi del problema

La “situazione problema” e l’albero dei problemi, come per la “situazione problema” precedente, sono stati discussi tanto all’interno del gruppo di ricerca, quanto con altri interlocutori e soggetti che, in territori differenti e con competenze o appartenenze organizzative eterogenee, hanno negli anni interagito con “situazione problema” simili.

Il gruppo di ricerca ha potuto così ampliare la descrizione e analisi del problema di cui di seguito, si riporta una sintesi.

Progetto POL.INTEGRA

conoscenza e comprensione

- > La popolazione Rom è un universo molto complesso e articolato (famiglie Rom serbo kosovare, sinti, caminanti...) e all'interno di uno stesso gruppo, ci sono famiglie anche molto eterogenee. Negli anni, abbiamo dovuto conoscere le diverse situazioni e le diverse condizioni giuridiche e amministrative.
- > Oggi chi lavora con i Rom ne conosce le specificità culturali, storiche, familiari, dei diversi gruppi (origini differenti - famiglie Rom serbo kosovare, sinti, caminanti, storia e composizione dei nuclei familiari, parentele dentro e fuori dal campo, storie di insediamento precedenti, condizioni giuridiche e amministrative eterogenee, progetti di integrazione differenti...).
- > È necessario entrare nelle specificità culturali, storiche, familiari dei diversi gruppi. Rom romeni e Sinti sono profondamente diversi. Oggi l'emergenza percepita è verso i Rom romeni perché i Rom romeni chiedono assistenza, hanno riferimenti culturali in cui lo Stato provvedeva a tutto e così rischiano di perpetuare anche con noi, questa attesa e richiesta costante ai Servizi Sociali. Ma sono gruppi molto poco inclini alla devianza, al delinquere.
- > È importante conoscere le famiglie, le parentele, sapere su quali altri territori le famiglie e le parentele sono dislocate.
- > È strategico mantenere un dialogo costante con le famiglie, i capi famiglia, presenziare in occasioni importanti e significative (in caso di funzioni religiose, per esempio) per costruire e alimentare una relazione di fiducia e rispetto reciproco.

paura e insicurezza

- > Oggi in alcuni Comuni interessati negli anni da fenomeni di insediamenti abusivi, la percezione di insicurezza e la paura dei cittadini nei confronti dei Rom è certamente rientrata e si è attenuata, grazie all'azione incisiva dei Comuni che ha dato i suoi frutti. *“Il rischio è continuare a parlare dei Rom con toni preoccupati, quando il problema è in realtà rientrato”*: è importante prestare attenzione, anche tra gli operatori e i professionisti, a non alimentare una rappresentazione o descrizione di problemi, laddove i problemi non sono percepiti tali.
- > I Rom, laddove sono stati avviati percorsi di integrazione, *“rientrano molto nella normalità perché li si incontra dal panettiere, al supermercato”*. Spesso, è il loro essere differenti nell'abbigliamento, nel modo di abitare, nelle usanze, che li fa percepire come



Progetto POL.INTEGRA

diversi, minacciosi, pericolosi. Quando invece sono “inseriti” nelle nostre quotidianità, fanno meno paura, sono meno temuti.

- > In situazioni di potenziale allarme sociale, è importante e strategico attivare movimenti paralleli: da un lato, mantenere aperto un canale di confronto e comunicazione con i comitati di quartiere e le forme di protesta sui territori, dall'altro monitorare e presidiare i campi per mantenere un aggiornamento costante su quanto accade.
- > Ci sono alcuni fenomeni, quali per esempio l'accattonaggio, che da un lato sono fortemente criticati dai cittadini, ma sono fenomeni che di fatto, si alimentano e si sostengono con la “compartecipazione” degli stessi cittadini. A modi esempio, da un lato l'accattonaggio è visto malissimo dai cittadini (perché non si concepisce che una persona possa vivere con l'accattonaggio), ma poi sono spesso gli stessi anziani, o comunque i residenti, a fare l'elemosina.

interventi

- > È difficile individuare una strategia unica: negli anni, è stato importante capire nel tempo e situazione per situazione, quale fosse la strategia più efficace, come muoversi, con chi rapportarsi. Anche con un po' di curiosità, la curiosità di conoscere e comprendere i diversi gruppi è stata certamente importante in molte situazioni.
- > È importante pensare a soluzioni ibride, diversificate, contestualizzate anche in relazione alle storie delle famiglie. E' necessario anche riuscire a pensare e attuare strategie apparentemente parziali (per esempio, la frequenza scolastica di bambine e bambini di famiglie in insediamenti abusivi), ma importanti perché, pur nella loro gradualità e parzialità, permettono di agganciare le famiglie e di avviare una relazione orientata al rispetto delle norme e di alcune condizioni minime, ma importanti, per l'avvio di processi di integrazione di più ampio respiro.
- > In questi anni, è stata evidente la necessità di differenziare il lavoro con gli adulti e il lavoro con i bambini: è importante il lavoro con i bambini per accompagnarli in esperienze differenti dal campo e dalla devianza, prevedere un accompagnamento lento e dagli esiti non certi. Questo lavoro specifico con i minori non è di competenza della Polizia locale, deve essere seguito e accompagnato da altre figure e competenze, ma in stretta integrazione con la Polizia locale a sua volta impegnata in attività di controllo e di censimento.
- > Negli anni, si sono dovuti differenziare interventi tra piccoli e grandi gruppi e alcune azioni si sono verificate efficaci per i piccoli gruppi, ma non per i grandi gruppi. L'ordinanza sindacale di sgombero per esempio, funziona per i gruppi ristretti. Spesso



Progetto POL.INTEGRA

inoltre, l'arrivo sul territorio di gruppi molto numerosi è prevedibile e quindi, facilmente gestibile (grandi gruppi numerosi arrivano per funerali, per matrimoni e permangono sul territorio per un numero di giorni limitato).

- > Nel corso degli ultimi anni, in diversi Comuni sono state sperimentate alcune progettualità, quali per esempio le micro aree che, al di là delle criticità incontrate, potrebbero rappresentare delle piste di intervento interessanti intorno alle quali avviare delle valutazioni e riprogettazioni efficaci.

sgomberi

- > Importante cercare di attuare sgomberi non forzosi: l'utilizzo della forza e l'attuazione di uno sgombero forzoso deve rappresentare l'estrema ratio, la strategia deve essere orientata alla ricerca di soluzioni più efficaci attraverso la pressione, il presidio, la presenza, il dialogo, rapporti formali e informali, la requisizione di terreni per abuso edilizio. Intervenire in modo forzoso a livello locale è sempre molto delicato, anche perché intorno ai campi, a seconda dei vari momenti e periodi storici, ruotano associazioni e gruppi che, per cultura o ideologia, intervengono in modo molto eclatante, tanto a favore quanto contro gli sgomberi e rischiano di generare allarmismi e crisi sociali molto faticose poi da gestire.
- > Quando si interviene con uno sgombero, è sempre importante valutarne rischi e conseguenze. Uno sgombero, in alcune situazioni, rischia di intervenire su gruppi e famiglie anche integrate, presenti su quel territorio da molti anni e i cui figli frequentano le scuole.
- > L'attività di controllo delle aree comunali (campi comunali) è efficace se avviene in sinergia con i servizi sociali che esercitano una funzione di controllo sulle autorizzazioni di permanenza, assistenza, verifica pagamenti. La Polizia locale interviene sui controlli, sugli abusivi, su eventuali sgomberi su ordinanza, danneggiamenti, incendi, accumulo di materiale. È importante presidiare e sostenere una stretta sinergia e integrazione tra settori differenti dell'Amministrazione.

campi

- > Campo sì o campo no? In questi anni, è stato evidente come la scelta di vivere in un campo non sia condivisa da tutte le famiglie rom. Oggi sussistono visioni culturali, anche dentro gli stessi gruppi Rom, pro e contro i campi.
- > Spesso, dentro al campo c'è una convivenza forzata tra nuclei diversi che per nessun motivo, avrebbero scelto di andare a vivere insieme su una stessa area.



in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

- > È molto importante prestare attenzione ai numeri nei campi. Campi con 120 persone sono micce esplosive, i campi molto numerosi rischiano di diventare task force di illegalità, luogo di reclutamento per azioni illegali.
- > Importante conoscere le dimensioni dei campi: diverso è se è un campo “familiare”, se ci sono più famiglie o se sono campi di 100 persone e dove c'è evidentemente una gestione di malaffare (per la rendita del posto letto, per l'arrivo degli alimentari e la sussistenza, per i traffici illeciti...). Importante, in fase di programmazione di interventi, orientarsi verso campi numericamente contenuti.
- > Oggi in presenza di campi autorizzati, la Polizia locale esercita una funzione prevalente di controllo preventivo attraverso censimento, atti, notifiche e questo permette di mantenere aperto un canale di comunicazione e conoscenza, di aggiornare la conoscenza delle storie dei nuclei presenti nei campi, di prendere contatto e di sapere cosa accade dentro e fuori l'area.
- > I campi Rom autorizzati sono strutture comunali con una certa gestione. I campi non autorizzati sono un altro problema. Il rischio è di affidare la gestione dei campi autorizzati alla cooperazione sociale e di perdere di vista il monitoraggio dei campi e qualsiasi strategia programmatica.
- > Il modello del campo è ormai evidente che non funziona e non è funzionale ad attivare percorsi di integrazione, ma, anche tra gli addetti ai lavori, si fatica a costruire una gamma di progettualità articolata e sostenibile. Oltre ai percorsi di inserimento abitativo in appartamento, diventa importante avviare progettazioni anche differenziate (micro aree, piccoli insediamenti...).
- > Su alcuni territori, sono stati creati dei Centri di permanenza temporanea: i campi nomadi non autorizzati sono stati smantellati e le famiglie possono stare nei centri di accoglienza per 6 mesi, accettando un progetto di integrazione lavorativa e alloggiativa. Dopo 6 mesi, decade la possibilità di stare nei centri. Il rischio al limite, è che i campi assorbano tutte le attenzioni e non si riesca più a seguire o si perdano di vista le famiglie inserite in appartamento.
- > Anche laddove esistono o si sono creati campi autogestiti, a dimensione familiare, è necessario un controllo della gestione, un accompagnamento di percorso per verificare il rispetto di alcune regole (frequenza dei figli a scuola, gestione del territorio, attività illecite...) attraverso azioni di controllo, prevenzione e repressione.



Progetto POL.INTEGRA

censimento, controllo, monitoraggio

- > Il lavoro puntuale e costante di monitoraggio e censimento della Polizia locale ha permesso in questi anni, di acquisire una conoscenza del fenomeno al quale hanno attinto poi molti altri soggetti istituzionali e non: forze di polizia, servizi sociali, giornalisti.
- > Gli interventi di censimento, monitoraggio e controllo del territorio e dei campi, da parte della Polizia locale, non dovrebbe essere fatto “a domanda”, “al bisogno”, ma dovrebbe caratterizzarsi come azione parte di una strategia costante e a lungo termine.

competenze e integrazioni

- > Diversificare e non confondere i diversi piani di intervento e i diversi attori che intervengono su una stessa “situazione problema”: Polizia locale (sicurezza e controllo territorio, monitoraggio e rilevamento degli illeciti), Servizio Sociale (assistenza), Terzo settore (negozia e attiva relazioni e conoscenze, promuove conoscenza e relazioni con la cittadinanza). Polizia locale, servizi sociali, terzo settore: il lavoro tra istituzioni e competenze differenti è fondamentale, ma spesso funziona a “livello di base”, tra operatori e agenti, più che come mandato preciso.
Attenzione però a non creare confusione tra troppi riferimenti (il cittadino volontario, il servizio sociale, il politico di zona, l'assistente sociale...). L'integrazione deve essere pensata e praticata, altrimenti si crea la confusione.
- > Mantenere rapporti con altri colleghi di altri comandi perché, soprattutto per i piccoli Comuni, le stesse famiglie passano da un Comune all'altro e quando vengono sgomberati, si spostano nel comune adiacente in un gioco costante di rimpalli tra le Amministrazioni.
- > Mantenere e dare continuità alle figure professionali che lavorano con i Rom.

il paradosso dei tempi lunghi delle procedure e dei processi per ricercare soluzioni al di là delle procedure

- > Talvolta, i tempi lunghi di alcune procedure e di alcuni procedimenti possono costituire, seppur paradossalmente, una occasione importante per attivare relazioni e strategie importanti per il fronteggiamento e l'evoluzione dei problemi. In alcune situazioni, la “lunghezza” di un procedimento edilizio di demolizione ha consentito, seppur nell'illecito dell'insediamento, uno stanziamento e un radicamento nel territorio di alcune famiglie che sono state avvicinate, conosciute, che sono così entrate in relazione con gli Agenti e con l'Amministrazione, riconoscendone anche funzioni e competenze, tanto che quando si è arrivati alla risoluzione del procedimento, l'abbattimento con le ruspe degli



Progetto POL.INTEGRA

insediamenti è stato un evento comunque traumatico per le famiglie che, nella “lunghezza” del procedimento, avevano avviato un percorso di avvicinamento alle istituzioni e a possibili strategie di integrazione.

E le famiglie si sono così disgregate e perse nel territorio, annullando il lavoro di aggancio e conoscenza fatto fino a quel momento. Il trauma della demolizione è stato un atto molto violento soprattutto per i bambini. Si sono visti materialmente distrutti la loro casa, il loro spazio familiare, la loro vita.

- > Oggi, bisogna lavorare con grande professionalità e consapevolezza tra intervento di legalizzazione (sgombero) e possibilità di costruire una relazione istituzionale chiara nei compiti e nelle funzioni, ma anche nelle possibilità.

politica e media

- > I Rom sono un tema politicamente molto sensibile.
- > La conoscenza delle popolazioni rom è ancora attraversata da pregiudizi e stereotipi connotati in modo fortemente negativo.
- > Intorno ai Rom prevale spesso una informazione che ne evidenzia le dimensioni di criticità e problematicità, mentre raramente vengono raccontate esperienze di successo di integrazione.

4.3.4. Strategie possibili

Di seguito, una descrizione delle strategie che il gruppo di ricerca ha individuato come utili e necessarie per far evolvere la “situazione problema” e generare una modificazione delle cause generatrici della stessa “situazione problema”. Anche per questa “situazione problema”, l’attenzione si è concentrata sull’individuazione di strategie più chi di attività: importante in questa fase era evidenziare *“come intervenire, più che cosa fare”*.

- **Controllo preventivo quale strumento conoscitivo strategico e di monitoraggio:** la Polizia locale esercita una funzione di controllo preventivo attraverso censimento, atti, notifiche e questo permette di mantenere aperto un canale di comunicazione e conoscenza, di aggiornare la conoscenza delle storie, degli spostamenti, dei nuovi insediamenti, di prendere contatto e di sapere cosa accade dentro e fuori le aree di insediamento dei gruppi rom. Il lavoro puntuale e costante di monitoraggio e censimento permette di acquisire una conoscenza articolata e aggiornata del fenomeno alla quale



Progetto POL.INTEGRA

possono attingere anche altri soggetti istituzioni e le Forze dell'ordine (forze di polizia, servizi sociali, stampa, amministratori...).

- **Interventi di censimento e monitoraggio puntuali e costanti delle persone e dei gruppi:** il lavoro finalizzato a conoscere le persone, i gruppi, le collocazioni territoriali e gli spostamenti non deve essere fatto “al bisogno” o di fronte a situazioni di emergenza o allarme, ma deve essere continuativo e approfondito: chi sono e composizione dei nuclei familiari, nazionalità (italiani, comunitari, non comunitari), dove sono collocati territorialmente e con quale modalità (campo nomadi autorizzato o abusivo, appartamento, storia dell'insediamento...), composizione eventuale dei campi (numero e relazioni tra famiglie).

È importante che la Polizia locale agisca avendo in mente una gamma di interventi necessari che devono procedere sinergicamente e devono caratterizzare il lavoro di censimento e monitoraggio:

- la frequenza scolastica dei bambini;
 - le condizioni igienico sanitarie degli spazi pubblici dentro ai campi o agli insediamenti;
 - la gestione dei rifiuti dentro e in prossimità dei campi o degli insediamenti;
 - la conoscenza approfondita dei nuclei familiari;
 - l'interazione costante tra Polizia locale, Servizi Sociali, Decisori politici, terzo settore, associazionismo con funzione di advocacy;
 - l'utilizzo di un linguaggio corretto e aggiornato nella descrizione dei gruppi Rom e delle loro caratteristiche (evitando per nominiamo ancora i Rom “nomadi”, pur essendo stanziali sul nostro territorio da ormai molti anni);
 - la trasversalità e universalità degli interventi che si realizzano nei campi Rom anche su altre aree o con altri cittadini (esempio: la demolizione di insediamenti abusivi che deve essere realizzata nel caso di campi abusivi, ma anche in altre situazioni sul territorio;
 - azioni di riduzione del pregiudizio (che verso i Rom è ancora molto forte) e mediazione/conoscenza tra Rom e cittadinanza;
 - coordinamento intercomunale.
- **Reprimere, anche in sinergia con altre forze di polizia,** ogni comportamento illecito con costanza e perseveranza, non solo “all'emergenza” o una tantum.



Progetto POL.INTEGRA

□ **Individuare strategie alternative al campo e differenziare gli interventi**

Si fa fatica a costruire una gamma di progettualità articolata e sostenibile. Oggi, l'unica alternativa che si riesce a individuare al campo è l'inserimento abitativo in appartamento. È importante riuscire anche a sostenere progetti diversi (micro aree, piccoli insediamenti, ma connessi con i tessuti urbani, non in mezzo al nulla e campagne isolate...). Soluzioni ibride, diversificate, contestualizzate anche in relazione alle storie delle famiglie. E' necessario attuare strategie di "riduzione del danno", che possano generare gradualmente piccoli risultati (bambini che frequentano la scuola, riduzione dei furti, riduzione del degrado ambientale...).

- **Garantire continuità alle risorse professionali dedicate:** mantenere e dare continuità agli operatori e agli Agenti impegnati nel lavoro con i gruppi Rom e gli insediamenti regolari e irregolari, perché la conoscenza, la comprensione e la costruzione di una relazione autorevole chiedono tempo.

- **Coordinamento territoriale intercomunale/interterritoriale,** valorizzare i Patti locali integrati di sicurezza.

- **Costruire collaborazioni inter istituzionali e inter organizzative costanti e continuative** (pubblica amministrazione, famiglie Rom, Prefettura, Sindacati, Terzo settore). La collaborazione non deve essere sporadica, al bisogno, ma richiede metodo, continuità, coordinamento. Anche con le forze di polizia, è importante condividere azioni di controllo, differenziando modalità di intervento e competenze (ordine pubblico, censimento, controllo del territorio...).

□ **Integrare conoscenze, competenze e strategie differenti**

Polizia locale, servizi sociali, terzo settore: il lavoro tra istituzioni e competenze differenti è necessario, oltre che fondamentale. Spesso funziona a "livello di base", tra operatori e agenti.

Costituire delle "squadre/gruppi di lavoro" eterogenei per competenze e professionalità, che lavorino sullo stesso campo o gruppo e che possano condividere informazioni, eventi, cambiamenti che intervenivano in una famiglia o in un gruppo. Squadre e gruppi che condividono anche strategie di lavoro e di intervento.



in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

È importante prevedere attività di controllo delle aree comunali tanto da parte della Polizia locale che interviene sui controlli, sugli abusivi, su eventuali sgomberi su ordinanza, danneggiamenti, incendi, accumulo di materiale, quanto da parte dei Servizi Sociali che controllano le autorizzazioni di permanenza, assistenza, verifica pagamenti utenze.

- **Superare linguaggi pregiudiziali e stereotipi, promuovere campagne culturali ed educative** sul popolo Rom che non identifichi la popolazione e la cultura Rom con le aree di marginalità e criminalità. È il loro essere percepiti come differenti nell'abbigliamento, nel modo di abitare, che li fa percepire come diversi e pericolosi. Oggi, molte persone e famiglie rom vivono e abitano i contesti sociali, professionali, comunitari ordinari. Importante “raccontare” e promuovere anche campagne comunicative che diano visibilità e restituiscano “ordinarietà” a queste biografie individuali e familiari.

- **Negoziare con la politica**
È necessaria una negoziazione politica costante, non solo nell'emergenza.
È importante partecipare e sollecitare anche la politica a elaborare strategie di lavoro con i rom di lunga durata, non emergenziali, coordinando anche esperienze e progettualità di successo che i territori e i Comuni hanno in questi anni realizzato.

progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



Regione
Lombardia



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Progetto POL.INTEGRA

CAPITOLO 5

Considerazioni conclusive

A cura di Piergiorgio Reggio e Elisabetta Dodi



in collaborazione con



**Progetto POL.INTEGRA**

Gli elementi conoscitivi acquisiti dalla ricerca-azione realizzata hanno permesso di individuare, da un lato, alcuni aspetti di comprensione delle problematiche legate al rapporto tra Polizie locali e processi migratori sul territorio lombardo e, dall'altro di enucleare alcune strategie possibili di intervento che – opportunamente adattate alle specifiche situazioni locali – possono essere operativamente adottate dalle Amministrazioni locali e dai Comandi di Polizia locale.

Si espongono, di seguito, in sintesi, i principali elementi emersi dalle attività della ricerca.

5.1. I problemi nei territori con presenza migratoria sono complessi e di natura sociale

La ricerca ha individuato numerosi problemi percepiti dai diversi soggetti consultati e coinvolti nel processo di conoscenza e di intervento, in primo luogo il personale di Polizia locale partecipante alla ricerca stessa. Dalla lettura delle interviste effettuate, dagli esiti dei *focus group* realizzati e dalle consultazioni effettuate con soggetti significativi, sono emerse “situazione problema” complesse e concatenate.

In alcuni casi ciò è emerso con particolare evidenza. Un esempio emblematico riguarda le situazioni di occupazioni abusive: come messo in luce nel corso di una intervista relativa a uno specifico territorio, esse risultano a loro volta legate ai fenomeni dello spaccio e dello sfruttamento del lavoro nero. Tale situazione, inoltre, comporta un disturbo del vicinato che, quindi, richiede un intervento della Polizia locale.

Un ulteriore esempio di problemi complessi e multidimensionali è il caso del reato di contraffazione della merce, peraltro non avvertito dai cittadini come un problema. Tale reato, a sua volta, si trova strettamente correlato allo sfruttamento dell'immigrazione clandestina e allo sfruttamento del lavoro nero. A ciò si aggiungono situazioni di sovraffollamento, problemi igienico-sanitari ecc.

Questi due esempi mostrano la multidimensionalità delle situazioni che la Polizia locale si trova quotidianamente a fronteggiare. Si tratta di questioni che implicano aspetti di natura normativa e giuridica, che sollecitano dimensioni economiche, politiche, istituzionali, urbanistiche, culturali. Le problematiche legate ai processi migratori nei territori di approdo delle persone presentano però certamente tutte connotazioni sociali. Si intende, con ciò, che vengono poste in gioco le relazioni tra persone, tra gruppi sociali, con le istituzioni. Le problematiche dell'immigrazione in un territorio sono sociali poiché interessano le modalità di convivenza: tentativi di integrazione e processi di esclusione, dialogo e conflitto sono – nella quotidianità – le forme sociali che connotano società sempre più differenziate al proprio



Progetto POL.INTEGRA

interno. Concepire le tematiche migratorie sul territorio come questioni sociali non induce ad assegnarne la presa in carico agli specialisti del lavoro sociale (educatori, assistenti sociali...), ma impegna ruoli e competenze differenti – incluse le Polizie locali – nell'agire concretamente la dimensione sociale del proprio ruolo.

5.2. Adottare strategie adeguate alla complessità dei problemi e alla loro connotazione sociale.

La considerazione delle evidenti caratteristiche di complessità, multidimensionalità e socialità proprie delle situazioni dei territori ad elevata presenza di migranti, richiede l'adozione di prospettive di intervento in grado di rispondere a tali caratteristiche.

E' sotto gli occhi di tutti – ed è stata da più interlocutori stigmatizzata – l'inefficacia degli interventi di grande visibilità rivolti ad ottenere consenso da parte della cittadinanza.

Emerge, piuttosto, la necessità di adottare strategie ad ampio raggio, capaci di produrre effetti non solo nell'immediato, ma anche nel lungo periodo. Ciò, come mostrano alcune esperienze positive, è possibile solo se si attuano interventi strategici in sinergia anche con altri soggetti del territorio.

I processi migratori - che hanno cambiato il volto del nostro Paese a partire dagli anni Ottanta - hanno inciso sulla stessa attività della Polizia locale, sulle sue priorità e sulle percezioni di insicurezza urbana della cittadinanza. Si sono rese necessarie nuove strategie di intervento, in rete con gli altri attori del territorio, portatori di competenze complementari rispetto alla Polizia stessa. All'interno delle organizzazioni di Polizia locale sono nati nuovi nuclei (es. nucleo che a Milano da anni si occupa di sgomberi) e si sono affermate nuove modalità lavorative.

I tipi di problemi con i quali la Polizia locale si trova a lavorare quotidianamente sono di varia natura (culturali, organizzativi, tecnici, reati...), complessi e, come sopra richiamato, concatenati tra di loro. Ciò richiede, quindi, un costante aggiornamento e formazione del personale della Polizia locale e, al tempo stesso, approfondimenti continui sulle modalità e le strategie di intervento al fine di rendere il lavoro sul territorio sempre più efficace ed effettivo.

Le strategie operative adottabili sono connotate da alcune specifiche:

- le strategie di intervento costituiscono modalità per affrontare problematiche complesse del territorio; esse, però, non possono essere ridotte alle soluzioni. Ogni problema – anche apparentemente “banale” - ha cause profonde di carattere politico,



in collaborazione con



Progetto POL.INTEGRA

sociale, culturale, istituzionale. Per questo, è importante prima di intervenire con soluzioni o interventi specifici, delineare la strategia: una strategia efficace chiede integrazioni di competenze differenti;

- ogni strategia necessita di essere negoziata con il mandato politico e richiede scelte organizzative specifiche (nella formazione del personale, nella allocazione delle risorse, nelle modalità lavorative, etc.);
- ogni strategia è il risultato della composizione di tensioni dialettiche che attraversano i problemi da affrontare (vd. Cap.3). Le tensioni che si generano tra forze ed orientamenti spesso anche significativamente divergenti (ad esempio, tra prevenzione e repressione) vanno tenute insieme per assicurare equilibrio e nel tempo stesso dinamicità alla strategia. L'equilibrio va perseguito in considerazione degli elementi specifici del contesto (storia del problema, caratteristiche dei soggetti, interessi in campo...); quando la situazione contingente presenta una sbilanciatura verso uno dei poli dialettici (nell'esempio precedente potrebbe essere verso l'intervento di carattere repressivo) è importante compensare enfatizzando il polo dialettico opposto (sempre nell'esempio privilegiando l'orientamento di carattere preventivo);
- le strategie affrontano problemi situati in specifici contesti territoriali; nell'attuare strategie di intervento occorre però adottare una prospettiva più ampia, non riducibile alla soluzione del problema in riferimento ad un territorio specifico. E' importante sostenere il passaggio dal considerare i problemi come propri di uno specifico territorio ad assumerli come questioni comuni a più territori connessi non solo geograficamente;
- una conseguenza della specifica precedente è costituita dalla necessità di intraprendere strategie ispirate a logiche di coordinamento territoriale e funzionale tra i diversi soggetti istituzionali (forze di polizia, servizi degli enti locali);
- alcune scelte strategiche – anche di natura informale – possono ispirare la messa in atto di azioni anche formali. Tra le scelte strategiche emerse nel corso della ricerca si ricordano:

- Essere presenti nei territori
- Ascoltare
- Raccogliere informazioni
- Conoscere i residenti
- Conoscere persone e attori significativi del territorio
- Comprendere persone, umori, allarmi, problemi...
- Frequentare
- Costruire relazioni

**Progetto POL.INTEGRA**

- Facilitare relazioni
- Far incontrare
- Cogliere problemi
- Controllare
- Essere presenza formale nell'informale
- Ricercare e promuovere contatti e contaminazioni tra professionisti di istituzioni e organizzazioni differenti

5.3. Riattualizzare la prospettiva dell'intervento di prossimità

La dimensione della prossimità è emersa come orientamento specifico dell'azione delle Polizie locali. Si tratta della vicinanza concreta ai cittadini nei luoghi quotidiani di vita. Questa scelta strategica di fondo necessita però oggi di essere riformulata in relazione alle mutate condizioni attuali. I processi migratori hanno, infatti, modificato radicalmente il tessuto sociale, economico e culturale dei territori; in relazione a tali trasformazioni anche la prospettiva della "prossimità", per essere efficace, deve oggi essere adeguatamente riformulata.

Nella prospettiva della prossimità occorre, innanzitutto, ripensare ed agire la funzione – essenziale per le Polizie locali – di presidio del territorio.

La presenza visibile e continuativa nei territori, con i residenti, è necessaria per intervenire rispetto alla percezione di insicurezza, per esercitare le necessarie mediazioni tra cittadini (in particolare tra autoctoni ed immigrati) e tra essi e le istituzioni, per rendere evidenti ed utilizzabili le risorse (servizi sociali, associazioni di volontariato, comitati di quartiere, circoscrizioni, etc.) presenti. Un presidio così esercitato svolge funzione di controllo preventivo; è volto a stabilire e mantenere contatti e relazioni con le persone e i territori. Ogni intervento della Polizia locale deve essere inteso, infatti, anche come strumento di conoscenza del territorio. Il controllo, ad esempio, delle autorizzazioni dei pubblici esercizi è esso stesso strumento per la conoscenza dei gestori di esercizi commerciali, per raccogliere segnalazioni, conoscere fenomeni e problematiche di quella zona.

La presenza della Polizia locale in termini di prossimità può produrre risultati significativi anche in ordine ad una necessità di rigenerare i tessuti relazionali di convivenza nei territori. Crescono sempre più le forme di diffidenza, conflitto, i legami tra le persone, i gruppi e le istituzioni tendono a farsi sempre più deboli e precari. In questo modo le comunità locali sono più insicure, meno protette. La Polizia locale che opera in prospettiva di prossimità, al

**Progetto POL.INTEGRA**

contrario, produce legami di fiducia tra le persone e nei confronti delle istituzioni; contribuisce a proteggere i territori ed a sostenerne le capacità di reazione dinanzi alle difficoltà

5.4. Ruoli e competenze

Gli elementi sin qui considerati come specifici per possibili strategie di intervento delle Polizie locali in territori ad elevata presenza migratoria ne ridisegnano significativamente il ruolo ed i modi per esercitare le sue funzioni essenziali. Nuove competenze vengono ad affiancare quelle tradizionalmente riconosciute come proprie delle Polizie locali. La strategia della prossimità, in precedenza considerata, richiede – ad esempio – il possesso e l'utilizzo di specifiche conoscenze e capacità operative. Le azioni di prossimità richiedono saperi professionali esperti, capacità tecniche e procedurali adeguate al lavoro quotidiano in territori diventati sempre più plurali e differenziati dal punto di vista sociale e culturale. Operare in territori così connotati richiede competenze specifiche ed esperte, propensioni ed impegno allo sviluppo di competenze necessarie. Un versante specifico e particolarmente rilevante dell'agire professionale delle Polizie locali consiste nel dialogo e nella negoziazione con la politica. L'esperienza ha dimostrato che quando si è riusciti a concordare strategie condivise anche a livello politico le problematiche sono risultate maggiormente affrontabili e si sono significativamente modificate. La ricerca ha evidenziato la necessità che l'azione della Polizia locale restituisca ad amministratori locali e personale politico elementi per maturare visioni realistiche e complesse dei problemi. Tale consapevolezza può aiutare anche a dimensionare correttamente le aspettative della politica nei confronti delle stesse Polizie locali. I problemi del territorio non sono di esclusiva pertinenza della Polizia locale, alla quale non può essere demandata la gestione di ogni criticità, peraltro in una prospettiva solitamente emergenziale. Sono stati segnalati, a tal proposito, strumenti operativi quali il Patto locale per la Sicurezza (normativa 6/2015), che può essere utilmente assunto come metodo di lavoro per le realtà locali.

5.5. Problem solving e logica progettuale come metodi di intervento

Il superamento della logica emergenziale nella gestione delle problematiche del territorio costituisce un orizzonte essenziale per l'azione della Polizia locale dinanzi ai problemi dell'immigrazione. Concepire – come si è detto – i problemi come complessi, multidimensionali e sociali richiede uno sforzo per riattualizzare le “competenze sociali”



in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

(appunto non solo emergenziali) dei diversi settori della Pubblica Amministrazione, inclusa la Polizia locale stessa.

La ricerca-azione ha impegnato i partecipanti di diversi comandi in percorsi formativi per provare ad individuare, analizzare ed affrontare problemi. Ciò che è stato sperimentato a scopo formativo può ora essere assunto come logica fondante l'intervento operativo nella quotidianità. Prima di essere una tecnica, il lavoro "per problemi" è una logica, una prospettiva di senso che ispira strategie ed azioni.

La logica si esprime attraverso momenti significativi, che non costituiscono "steps" lineari e rigidi da attuare ma passaggi di un processo dinamico, spesso anche reversibile.

- Individuare situazioni problematiche sul territorio
- Descrivere le situazioni, raccogliere elementi quantitativi e qualitativi, percepiti dai diversi soggetti presenti e provenienti dal contesto di riferimento che esprimono concretamente la problematicità (o meno) della situazione. E' così possibile anche individuare per chi la situazione costituisce un problema e in che senso
- Analizzare le cause ed i fattori che contribuiscono a rendere problematica la situazione, evidenziandone anche i problemi correlati, le conseguenze e le ricadute
- Considerare criticamente le azioni intraprese in precedenza per affrontare la "situazione problema", la loro efficacia, onerosità, l'impatto che hanno avuto
- Adottare una prospettiva progettuale individuando strategie per affrontare il problema, evidenziando i fattori favorenti e quelli di ostacolo nella possibile applicazione della strategia
- Tradurre le strategie in interventi prevedendo e realizzando: azioni, tempi, soggetti e ruoli, sistemi di controllo e verifica, risorse, etc.

La ricerca-azione ha impegnato i partecipanti nella realizzazione operativa di tale logica; alcuni di essi ne hanno ulteriormente adottato l'impostazione per preparare proposte di intervento o per rispondere a richieste consulenziali provenienti da altri Comandi. Si tratta di segnali confortanti dell'utilità riconosciuta ad una logica che mira a sostenere la Polizia locale nell'affrontare questioni di particolare complessità e criticità.

In prospettiva, pare di particolare interesse elaborare proposte di sperimentazione sul campo di tale prospettiva strategica, accompagnando i Comuni interessati e che presentano condizioni favorenti di lavoro, in processi di innovazione delle modalità di intervento nella gestione delle problematiche dell'immigrazione sul territorio.



in collaborazione con





BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA

Ambrosini M. (2009), “Osare l'accoglienza. Una politica oltre i pregiudizi”, in Ambrosini M., Tosi A. (a cura di), *Favelas di Lombardia. La seconda indagine sugli insediamenti Rom e sinti*, Osservatorio Regionale per l'Integrazione e la multiethnicità, pp. 319-342

Bezzecchi G. – Pagani M. - Vitale T. (a cura di), *I rom e l'azione pubblica*, Teti, Milano 2008.

Campomori F. (2005b), *Frames cognitivi, organizzazione e apprendimento nelle politiche locali per gli immigrati*, in «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», n.1/2005, pp. 33-63.

ERRC (European Roma Rights Centre), *Biennial Report 2003-2004*, in <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2276>

Farina P.- Ignazi S. (a cura di) (2012), *Catene invisibili. Strumenti e dati per comprendere la prostituzione straniera e promuovere percorsi emancipativi*, ORIM – Fondazione ISMU e Perego G. (2014), “L'evoluzione del fenomeno della prostituzione e della tratta” in *Studi Emigrazione*, gennaio-marzo 2014.

Freire P., *Pedagogia degli oppressi*, Ed.Gruppo Abele, Torino 2011

Perego G. (2014), “L'evoluzione del fenomeno della prostituzione e della tratta” in *Studi Emigrazione*, gennaio-marzo 2014

Ragusa S. (2014) “Caporalato e immigrazione: la necessità di un approccio integrato”, in *Studi Emigrazione*, gennaio-marzo 2014

Sigona N, *I confini del «problema zingari». Le politiche dei campi nomadi in Italia*, in Caponio T., Colombo A. *Migrazioni globali, integrazioni locali*, a cura, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 267-93

Trucco L. (2014), “Grave sfruttamento lavorativo, caporalato, riduzione in schiavitù: la tutela della vittima alla luce del quadro normativo”, in *Studi Emigrazione*, gennaio-marzo 2014.

progetto cofinanziato da



UNIONE
EUROPEA



Regione
Lombardia



MINISTERO
DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Progetto POL.INTEGRA

ALLEGATI



Éupolis Lombardia
Istituto superiore per la ricerca,
la statistica e la formazione



FONDAZIONE
ISMU
INIZIATIVE E STUDI
SULLA MULTIETNICITÀ

in collaborazione con





Progetto POL.INTEGRA

Allegato 1

TRACCIA PER LA CONDUZIONE DEL FOCUS GROUP

Prima domanda – 10 minuti

In base alla vostra esperienza lavorativa concreta, quali situazioni problematiche incontrate nel lavoro con persone di origine straniera?

Discussione – 30 minuti

Perché è un problema? (Descrivere, non analizzare, il problema...)

Quali problemi sono prioritari? Quali no?

Quali di questi problemi l'evento Expo sta intensificando?

Expo sta portando problemi nuovi?

Votazioni – 5 minuti

Ognuno vota i 3 problemi prioritari.

Eliminiamo i 10 problemi meno significativi (con meno voti).

Discussione – 20 minuti

Quanto è un problema vecchio, quanto è un problema nuovo?

Chi riguarda?

È trasversale ai Comandi?

Convincete i colleghi che quello è un problema prioritario.

Votazioni – 5 minuti

Ognuno vota i 3 problemi prioritari.

Eliminiamo i 10 problemi meno significativi (con meno voti).

Discussione – 10 minuti

Votazioni – 5 minuti



Progetto POL.INTEGRA

Allegato 2

LA "SITUAZIONE PROBLEMA" (definizione):

.....

.....

.....

("La "situazione problema" coincide con la percezione e iniziale rappresentazione che il progettista o il professionista ha della realtà con la quale viene in contatto. In qualche modo si tratta della prima descrizione del problema" in Reggio P., L'esperienza che educa, Unicopli)

I DESCRITTORI

- dichiarati dagli attori presenti nella "situazione problema"

.....

.....

.....

- di contesto (dati statistici, aspetti culturali evidenti, caratteristiche specifiche del territorio, interventi significativi già realizzati...)

.....

.....

.....

- individuati dal progettista/professionista

.....

.....

.....

DIREZIONE DI SVILUPPO DEL PROBLEMA

- > La "situazione problema" si va evolvendo verso...Se non intervenissero azioni progettuali la situazione si evolverebbe verso...
- > Se si intervenisse progettualmente...



in collaborazione con



progetto cofinanziato da



UNIONE EUROPEA



Regione Lombardia



MINISTERO DELL'INTERNO

Fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi

Progetto POL.INTEGRA

Allegato 3

“SITUAZIONE PROBLEMA” individuata: individuazione, principali elementi descrittivi

PRINCIPALI ELEMENTI DI ANALISI: cause, conseguenze, problematiche connesse, interventi realizzati in passato e loro efficacia, criticità

STRATEGIE DI INTERVENTO: quali strade percorrere per affrontare la “situazione problema” individuata (precedono le attività)

FATTORI DI SVILUPPO: aiutano, sostengono le strategie di intervento ipotizzate

FATTORI DI OSTACOLO: limitano l'efficacia delle strategie individuate



in collaborazione con

