



HAL
open science

Local security policies in Italy: new key institutional players, transformation of policing and professionalization of municipal forces

Séverine Germain, Cristian Poletti

► **To cite this version:**

Séverine Germain, Cristian Poletti. Local security policies in Italy: new key institutional players, transformation of policing and professionalization of municipal forces. Explaining major shifts in policing, an international perspective, Jun 2007, Grenoble, France. halshs-00374004

HAL Id: halshs-00374004

<https://shs.hal.science/halshs-00374004>

Submitted on 7 Apr 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

International Seminar,

“Explaining major shifts in policing, an international perspective”

June, 29th 2007

Local security policies in Italy: new key institutional players, transformation of policing and professionalization of municipal forces

Séverine Germain, doctoral student, University of Grenoble IEP and Pacte

severine.germain@wanadoo.fr

Cristian Poletti, doctoral student, University of Milan-Bicocca and Paris IEP (Cevipof)

cristian.poletti@unimib.it

Introduction	2
I. Local authorities vs. the State: towards a new institutional organization of policing?	3
I.1. Key institutional players of policing	3
I.1.1. A fragmented framework of policing	3
I.1.2. The growing role of local governments and Regions	5
I.2. The Region Emilia-Romagna as a pioneer	8
I.2.1. Genesis of contract-like procedures in the field of security	8
I.2.2. Towards a spreading of the “Emilian pattern of inter-agency partnership”?	11
I.3. Resisting change: the central State’s ambivalences	16
I.3.1. A missed meeting between the left wing local and national governments	16
I.3.2. The Berlusconi policing doctrine	17
II. National Polices vs. Local Polices: divergent actors, convergent trajectories?	20
II.1. Two identities in transition	21
II.1.1. State Police from police force to police service?	21
II.1.2. The Local Polices searching new relations with the territory	25
II.2. New polices, new problems: the obstacles to the convergence	28
II.2.1. The instrumental interest of national polices for the local context	28
II.2.2. The complicated “evolution” of Local Polices	36
Concluding remarks	42
Bibliography	43

Introduction

This joint paper, which deals with policing in Italy, chiefly aims at describing the main evolutions which have occurred in the field of security over the last fifteen years. During the last decade, a new institutional process took place: beside the State law enforcement agencies, other players started claiming to have their duties acknowledged. Indeed, local governments – i.e. municipalities- and regions have played a growing role in the co-production of security, especially in Emilia-Romagna, where new inter-agency partnerships have been experimented on localities' initiative since the mid-nineties.

The growing involvement of localities in the co-production of security has been explained by the growing claim for safety expressed by the local populations (the “citizens’ committee” phenomenon) and the crisis of the traditional political parties which were used to channelling social demands towards the State. This dynamic has given an impetus to a reflection on the police duties. The watchword of “proximity” has entered the police institutions as an answer to this new crisis of legitimacy. The main idea was to strengthen the relations between the (national and local) police forces and the local populations by promoting rooted police agents among them. So, both local and national police forces have started an identity transition based on principles borrowed from the community policing philosophy.

This paper will be basically divided into two parts. The first one will tackle the new institutional organization of policing in Italy, and more precisely the combination of dynamics which generated the growing involvement of localities in the field of security. In particular, the case study of Emilia-Romagna will be examined, since the Region appeared as a pioneer in the nineties by promoting local (regional and municipal) security policies and inter-agency partnerships. The second part will deal with the impact of these evolutions upon local and national police forces' practices and identities. It will be pointed out that there are some convergences in the evolving practices of both police forces, but also that these dynamics have a quite different impact on their own professional identity.

I. Local authorities vs. the State: towards a new institutional organization of policing?

Three points will be successively tackled. First, the key institutional players of policing in Italy, i.e. law enforcement agencies and localities, will be briefly presented. The second part will set out the major role played by the Region Emilia-Romagna in the process of assertion of localities facing the State in the field of security. Lastly, the third part will claim that the State has given ambivalent responses, as the main laws that have been passed over the last ten years can attest.

I.1. Key institutional players of policing

Before dealing with the duties that localities henceforth demand, it seems quite useful to paint the institutional scenery of policing in Italy, starting with State agencies. The institutional framework of policing can be qualified as fragmented since several State and local agencies share duties at the local level.

I.1.1. A fragmented framework of policing

Basically, there are, in Italy, several national police forces, coordinated at the local level by the prefect. The latter symbolizes the centralized and hierarchical organization of the State, inherited from the Napoleonic era. He is the head of the national bureaucracies operating at the level of the province. He is in charge of law and order (“*ordine pubblico*”), that is to say the security of the State, but also of “public security”, which means that he is responsible for the implementation of national directives and the co-ordination of national police forces at the provincial level. Indeed, there have been in Italy several law enforcement agencies since the 1981 law on the “new organization of public security”. There are three main law enforcement forces (State Police¹, Carabinieri Corps², Financial and Customs

¹ State Police forces are in charge of common patrolling, investigative and law enforcement duties. They are responsible for law and order and public security, together with the Carabinieri Corps.

² They are a military corps, but also serve as military police. In 2000, they became a separate armed force (alongside the Army, Navy and Air Force). They are responsible for the same duties as the State Police. At the

Police³), and two national police corps which can serve as law enforcement agencies if necessary (Penitentiary Police⁴ and State Forestry Department⁵).

I'll focus here on the State Police and the Carabinieri Corps, since they are in charge of the same duties and have both experimented the "proximity police". They are organized according to two main guidelines: centralization and specialization. It means that there are many special corps that coexist within each of them, and that regional and provincial divisions are scattered throughout Italian territory.

Since the State Police and the Carabinieri Corps are in charge of the same duties and operate nowadays within the same territorial areas, co-ordinating these two forces has always been very hard. To solve this problem, the 1981 law installed, at the national level, the CNOSP (National Committee for Public Order and Security), supervised by the Home Minister, and composed of the national heads of the State Police, Carabinieri Corps and Financial and Customs Police. At the provincial level, the CNOSP gave birth to CPOSP (Provincial Committees for Public Order and Security), supervised by the Prefect, and composed of the provincial heads of the three police forces.

There have been many other attempts over the last decades to solve the co-ordination problem. For instance, in 2002, the Home Minister started experimenting a new way of distribution of the two police forces on the territory. Whereas since 1991, they had been used to sharing the work among themselves according to their goals, they started dividing the work according to "areas and territorial duties". It means that larger cities were subdivided into several areas. Each of them was attributed to one of the two police forces, in charge of daily policing and emergency interventions. The two law enforcement agencies were then expected to take turns to control them, according to peak times, in order to improve the exchange of information on the interventions carried out by each police force.

In addition to national law enforcement agencies, some provinces also operate a local form of police, called Provincial Police, and so do municipalities through their municipal police. Since the main duties of provincial police forces are to enforce regional and national

beginning of the century, they used to serve in countryside, whereas the State Police was in charge of urban areas. Nowadays, there is no longer a clear-cut distinction, even if Carabinieri are still more numerous in rural areas than State Police forces.

³ They are a military corps, whose main duties deal with investigating money-related crimes (tax evasion, financial crimes), credit cards frauds, but also illegal immigration. They fall under the jurisdiction of the Ministry of Economy.

⁴ They are in charge of the prison system and the transportation of inmates.

⁵ Similar in function to park rangers, they are responsible for protecting natural resources, the environment, countryside and ecosystems, especially national parks and national forests. The CFS falls under the jurisdiction of the Ministry of Agriculture, Food and Forestry.

hunting and fishing laws, and environmental protection in general, in the next part I'll only focus on the growing role of municipalities and municipal police forces in policing. Table 1 sums up the main police forces which operate in large cities.

Table 1: Police forces in Italy, some key figures

National Police forces	<i>State Police</i>	130,000
	<i>Carabineers Corps</i>	140,000
	<i>Financial and Customs Police</i>	65,000
Rate of police officers (for 1000 inhabitants)		5.88
Local Police forces	<i>Local Police forces</i>	70,000
	(Provincial and Municipal Police)	
Rate of local police agents (for 1000 inhabitants)		1.23

Sources: Palidda (2000); Braccesi (2004).

I.1.2. The growing role of local governments and Regions

In Italy, there are several kinds of localities (cf. table 2). For our purpose, the most important ones are municipalities and regions.

Table 2: Italian localities

		Number
Regional level	Regions (<i>regioni</i>)	20
Departmental level	Provinces (<i>province</i>)	109
Metropolitan level	<i>Area metropolitana</i> (more than 100,000 inhabitants) <i>unioni di comuni</i> <i>unioni(comunità) montane</i>	9
Municipal level	Municipalities (<i>comuni</i>)	8074 (2001)
District area	Circumscription or District (cities with more than 100 000 inhabitants)	

The growing role of the Mayor in urban policing

Firstly, Italian mayors have powers on policing. According to the Napoleonic institutional model, the mayor is the representant of the State at the local level, but supervised by the Prefect. So, he is also responsible of law and order and has powers on criminal investigations. As far as urban policing is concerned, he can promulgate municipal directives on traffic control, noisy activities, street cleaning, etc. The existence of a municipal police only depends on the agreement of the Mayor. Italian municipal police forces have powers on criminal investigations and are very often armed with guns (which is less frequent in France, for instance).

Secondly, the deep political and institutional crisis of the nineties generated several institutional reforms which reinforced local authorities, especially mayors. In particular, the law of 1993 instaured the direct universal suffrage for the election of the mayor in cities with more than 15,000 inhabitants, which conferred this mayor growing legitimacy, especially to cope with inhabitants' problems. These reforms gave rise to a process of personalization of municipal power.

Italy as a "regionalized state"

Italy has been qualified as a "regionalized state" since the 20 regions -created with the 1948 Constitution- were given legislative powers on several fields⁶. However, they were effectively given powers only in the seventies and since that period, they have been conferred more and more duties.

The different reforms which took place in the nineties created an institutional framework called "administrative federalism", that is to say a double inter-governmental relations system: between regions and the state, on the one hand; between regions and localities (municipalities and provinces) on the other hand. It is useful to recall that the Italian State apparatus was based on the French traditional centralization inherited from the Napoleonic period. In this particular institutional pattern, regions were first considered as an intermediary level between State and localities, in charge of re-allocating between localities the different powers devolved by the State.

⁶ It must be precised that there are five regions with a special autonomy status, due to cultural, linguistic or geographic (islands) specificities.

Regions have exclusive powers on policy fields such as agriculture, tourism, local police, but also shared powers with the State on healthcare, transportation, education, for instance. As far as their powers on local police are concerned, it must be precised that since the outline law of 1986 regarding the organization of local police forces, regions have had legislative powers on harmonizing local police forces⁷. It means that municipalities (and later provinces) can supply local police services within the administrative norms defined by the Region (organization of municipal police corps, training, etc.). Obviously, it is still the State who defines, through the outline-law of 1986, the missions fulfilled by municipal police forces, how they have to cooperate with national police forces and the kind of arms they can have.

The last step of the constitutional reform process that started in the nineties was proposed by the Centre-Right Government of Silvio Berlusconi. The bill n. 1187, called “devolution” provided for allocating exclusive duties to regions in fields such as healthcare, education and local police. The formulation “local police” generated strong anxieties because it did not precise the type of duties that were concerned, i.e. the administrative branch of the police or public security duties (since municipal police forces can have public security duties). It meant that, without any national outline law, several kinds of scenarios were conceivable, from the creation of new “local police” corps in charge of some public security duties, directly supervised by regions, to the attribution of exclusive public security duties to municipal police corps. There were so many debates that the phrase “local police” was replaced by “local administrative police” to put an end to this ambivalence.

The reform was adopted by the Parliament in November 2005 but rejected by the population at the time of the referendum, in June 2006. So, the outline law of 1986 is still in effect.

*

The institutional framework of policing is characterized by fragmentation since many national agencies participate in the co-production of security at the local level. Moreover, municipal (and to a lesser extent provincial) police forces have become more and more important as many crucial institutional reforms have taken place over the last fifteen years and contributed to reinforce local governments and regions’ powers. In this particular context of

⁷ Except regions with a specific autonomy status.

political and institutional crisis, that the different reforms tried to overcome, safety problems appeared in Northern and Central Italy as “citizens’ committees” started protesting against phenomenon such as drug dealing, prostitution, and different kinds of social and physical disorders. The Region Emilia-Romagna was the first in Italy to start tackling these problems and then allied with other regions and localities to promote a new organization of policing in Italy, based on different kinds of inter-agency partnerships.

1.2. The Region Emilia-Romagna as a pioneer

The first contract-like procedures in the field of security were born in Emilia-Romagna. The first state-municipality partnership, called “protocol of agreement” and then “security contract”, was signed in 1998, in Modena, a large Emilian city. The first regional directive in the field of “urban security” was adopted by the Region Emilia-Romagna in 1999. Thanks to this directive, the Region created a new policy field, called “urban security”, different from law and order, and claimed responsibility for it. Lastly, the first State-region partnership was adopted in 2001. So, the Emilian institutional pattern of policing is based on three key collective players: State, Municipality and Region. I’ll try to make a short presentation of the genesis of this pattern before examining how it was spread over other localities.

1.2.1. Genesis of contract-like procedures in the field of security

The genesis of the Emilian pattern of policing can be divided into two phases: during the first one (1994-1999), the Region tried to promote scientific research about new phenomenon which were taking place in cities (such as citizens’ committees, crime, drug dealing, etc.). The second phase was that of the impulsion of a genuine urban security policy, based on inter-governmental partnerships.

The birth of the regional project “Safe Cities”

In 1994, the Region launched a project called “Safe Cities”, based on a scientific committee composed of left wing researchers, who belonged to the former Communist Party,

henceforth called Left Democratic Party⁸. Indeed, citizens committees' protests had been taken place in Modena since 1992⁹, and some members of the party had already started reflecting about the problem. The election in 1994 of one of these "policy entrepreneurs" (Kingdon, 2003) allowed them to give an impetus to this project, whose guidelines were however more ideological than scientific. The regional project gave birth to scientific committees in different municipalities, such as Bologna or Modena, which also started doing research about crime and insecurity.

It was nearly two years since the project "Modena, safe city" had been adopted when a major crisis broke out in the city: in August 1997, some violent conflicts occurred between inhabitants and immigrants they accused of drug dealing, in the district *Crocetta*. At the same period, one of the citizens' watch committees promoted a petition calling for law enforcement towards illegal immigration (Chiodi, 1998). Between June and September, this petition was signed by 18,476 people, that is to say more than 10% of the whole population of Modena. The local government and the Region Emilia-Romagna were asked to support the proposal and they brought it to Parliament in February 1998, therefore giving birth to the immigration law called « Turco-Napolitano ». This law was far more restrictive as regarded illegal immigrants and delinquent foreigners. In particular, it created Temporaneous-Stay Centres ("*Centri di Permanenza Temporanea*") for delinquent immigrants¹⁰.

The first "protocol of agreement" ("protocollo d'intesa") in Modena

This troubled context helps explaining the genesis of the first "protocol of agreement" signed by the Mayor and the Prefect: the Mayor had to cope with citizens' protests and chose to show voluntarism, suggesting a partnership between the State and the local government in the field of security and signing in 1998 the first "protocol of agreement" regarding urban

⁸ It must be precised that the Region Emilia-Romagna has always been governed by the Communist Party since 1945. The Left Democratic Party then became "Left Democrats".

⁹ The first citizens' watch committee in Modena was born in 1992 to fight against prostitution ("*Comitato Fiera*"). Then, other committees emerged, especially to protest against drug dealing ("*Comitato San Cataldo*", "*Comitato Sacca*", "*Comitato Terranova*"), but not especially in the Circumscription 2. Annual polls about the feeling of insecurity had also underlined that drugs, prostitution and immigration were the three main elements considered as risky by the local population.

¹⁰ One of the problems pointed out by citizens' committees was the lack of holding back structures for illegal immigrant who had committed crime and had to be sent back to their country: they were let free until their expulsion. After the law was passed, citizens' committees asked for and obtained the building of one of the CPT for delinquent foreigners. It is all the more interesting to notice since only eight centres were built in Italy, and only in regional capitals (Modena is only a provincial capital).

security. Moreover, some citizens' committee members were invited to CPOSP meetings by the Prefect, in order to set out their problems to public authorities.

The Mayor also gave an impetus to the implementation of a municipal security policy. One of the aspects of this policy lied in community participation, since an "informal neighbourhood watch structure" was implemented (Poletti, 2002, 2005). Actually, some committee members voluntarily kept a close eye on their neighbourhood, particularly on specific hot spots in the city, and completed forms, putting down as much information as possible about potential suspects. Forms were then passed on to those in charge, who picked out the most useful information for the Police¹¹.

Moreover, the Municipal Police's way to work was completely reorganized according to a community policing orientation. In 1995, the Municipality had already launched the project « *Vigile di quartiere* » ("Neighbourhood policemen"): municipal police agents had to reinsure the local population by foot patrolling. In 1999, some specific paths were defined in neighbourhoods in order to strengthen contacts between these municipal police agents and some local actors such as Circumscriptions' chairmen, volunteers, associations, and citizens.

Since 2001, some « *agenti di quartiere* » ("neighbourhood police agents") have monitored the territory according to the guidelines of the problem-solving approach, since they have to look at problems in a proactive way and then to solve them (by making other municipal services intervene for instance). Their method of work is based on five stages: defining problems; finding solutions; involving inhabitants, who are in charge of calling attention to soft crimes or suspect events, and then help finding solutions; short-term assessment with inhabitants; long-term assessment (Rondinone, 2004: 116-117).

The regional urban security policy (1999-...)

The second phase of the regional policy started in 1999, when the President of the region put an end to the scientific committee's activities and suggested the implementation of a genuine regional policy, based on two main regional directives and a State-region agreement.

For the first time, the Region envisaged promoting some coordination duties with the regional directive of 1998: the text provided for co-ordinating local police forces, especially

¹¹ The members were chiefly recruited among shopkeepers and old pensioners and kept constant contacts with the Municipal Police, but also the Prefect and the *Questore* (Police Superintendent).

by training courses, but also financing local projects, designed by local authorities or associations and aimed at helping victims (real or potential).

The regional directive of 1999 about the “reform of the local and regional system” definitely conferred new powers to the region, as the text promoted an “integrated security system” of the municipalities localized in Emilia-Romagna. The region attributed itself new duties: doing scientific research on crime, promoting inter-agency partnerships and organizing training courses. Indeed, the Region suggested the creation of a regional school for municipal police agents¹².

The State-region agreement of 2001 made “urban security” a new field of coordination between the State and the region. Three elements were mentioned in that text. The first point dealt with crime mapping, that the Region wanted to promote. Secondly, municipal and national police headquarters were expected to implement a system of interconnection and geo-localisation of their police forces. Thirdly, the text promoted joined training courses for professionals, in order to develop common professional culture and language.

To sum up, one can say that the regional policy mainly lies in financing local projects, built up by municipalities helped by the administrative office named “Promotion and development of security and local police policies”. In 2003, for instance, the total amount of funding was nearly 2 millions €.

1.2.2. Towards a spreading of the “Emilian pattern” of inter-agency partnership?

It is quite interesting to observe that the different types of contract-like procedures born in Emilia-Romagna, such as security contracts, regional directives and State-region agreements, have spread in Italy over the last ten years. The diffusion of the “Emilian pattern” of inter-agency partnership is partly due to the active role played by the Italian Forum for Urban Security, which is a thematic association composed of about one thousand localities (provinces and municipalities) created on left wing localities’ initiative.

¹² It was created in 2005.

The spreading of security contracts

In May 2003, according to the census taken by the Home Office, there were 208 security contracts in Italy, regarding about 18 millions inhabitants (according to our own estimation). These texts mainly aimed at improving the co-ordination between municipal and national police forces and the Mayor's information.

Table 3: security contracts in Italy

Number of security contracts	208 (May 2003)
- including metropolitan contracts (several municipalities)	39
including other partners (other local authorities, national police forces, chambers of commerce, associations of officials)	8

Source: Italian Home Office

Recently, the Home Minister gave notice of a new wave of security contracts. On March 2007, the Home Office and the National Association of Italian Communes signed an agreement to develop State-municipalities partnerships. Moreover, the text claimed the birth of "pacts for security" in largest cities (metropolitan cities). So, it seems that the Left wing Government supervised by Romano Prodi, who came to power in 2006, has decided to give an impetus to inter-agency partnerships in the field of security.

Regional directives

Several Italian regions are involved in the field of security: most of them have organised a kind of security office, directly supervised by the President's cabinet or placed under the supervision of an assistant.

I took the census of the regions which promulgated a regional directive in the field of security. In 2006, they were 11 (cf. table 4). There is no regional directive that proposes a definitive definition of "policies in the field of urban security" (Braghero & Izzi, 2004). The definition can vary from a region to another. As a consequence, each regional directive is specific, even if some similarities can be found. What is common is the search of a partnership

at the regional level¹³. Moreover, Italian regions often establish some funding to finance local projects (proposed by municipalities, provinces or associations) that are consistent with their philosophy of policing. The case of the autonomous region of Friuli-Venezia Giulia must be added: even if no regional directive was adopted in the field of security, expenses of financing are provided for in the Finance directive. By this mean, Municipalities' projects and plans can be financed by the region.

Table 4: Regional directives in the field of urban security

Date	Region	Regional directives
04.21.1999	Emilia-Romagna	“Reform of the local and regional system” ¹⁴ <i>(riforma del sistema regionale e locale)</i>
12.04.2003		“Norms of the administrative branch of the local police and promotion to an integrated policing system” <i>(Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza)</i>
07.05.2001	Latium	“Promotion to interventions that tend to encourage an integrated safety system within the regional territory” <i>(Promozione di interventi volti a favorire un sistema integrato di sicurezza nell’ambito del territorio regionale)</i>
08.16.2001	Tuscany	“Regional interventions on local safety policies in the Tuscan community” <i>(Interventi regionali a favore delle politiche locali per la sicurezza della comunità toscana)</i>
05.07.2002	Veneto	“Regional interventions to promote legality and safety” <i>(Interventi regionali per la promozione della legalità e della sicurezza)</i>
07.03.2002	Umbria	“Policies to guarantee citizens’ right of safety” <i>(Politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini)</i>
07.24.2002	Marches	“Integrated system for safety policies and education to legality” <i>(Sistema integrato per le politiche di sicurezza e di educazione alla legalità)</i>
04.14.2003	Lombardy	“Reorganization and reform of regional norms as regards local police forces and urban safety” <i>(Riordino e riforma della normativa regionale in materia di polizia locale e sicurezza urbana)</i>
06.13.2003	Campania	“Norms as regards the administrative branch of the local and regional police and safety policies” <i>(Norme in materia di polizia amministrativa regionale e politiche di sicurezza)</i>

¹³ For instance, in Emilia-Romagna, prefects and officials in charge of the State Police (at the provincial level) sometimes participate into meetings of the *Conferenza Regioni-Autonomie locali* (Conference between Regions and local authorities). In Latium, some representatives of law enforcement institutions are members of the Technical and scientific Watch Unit for security (*Osservatorio tecnico-scientifico per la sicurezza*) that was created.

¹⁴ This regional directive was then modified by two regional directives (11.13.2001, n. 36 and 12.19.2002, n. 36).

03.24.2004	Piedmont	“Integrated regional safety policies” (<i>Politiche regionali integrate in materia di sicurezza</i>)
11.12.2004	Abruzzi	“Regional interventions to promote education to legality and guarantee citizens’ right for safety” (<i>Interventi regionali per promuovere l’educazione alla legalità e per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini</i>)
06.27.2006	Südtirol	“Promotion of an integrated security system and organisation of local police forces” (<i>Promozione di un sistema integrato di sicurezza e disciplina della polizia locale</i>)

State-Region partnerships

There are six state-regions partnerships (cf. table 5). They often regard the development of scientific research to improve the knowledge of problems; the increase in professional qualifications for police agents, the improvement of cooperation between national police and municipal police forces, the financing of projects.

Table 5: State-Region agreements in the field of urban security

Date	Region	Title of the agreement
05.02.2001	Emilia-Romagna	“Agreement on urban security between the Home Office and the Region of Emilia-Romagna” (<i>Accordo in materia di sicurezza urbana tra il Ministero dell’Interno e la Regione Emilia Romagna</i>)
11.05.2001	Tuscany	“Settlement on ‘urban security between the Home Office and the Region of Tuscany” (<i>Protocollo d’intesa in materia di “sicurezza urbana” tra il Ministero dell’Interno e la Regione Toscana</i>)
05.02.2002	Latium	“Agreement on urban security between the Home Office and the Region of Latium, for the definition of projects in the field of urban safety” (<i>Accordo in materia di sicurezza urbana tra il Ministero dell’Interno e la Regione Lazio, per l’individuazione di progetti in materia di sicurezza urbana</i>)
12.19.2002	Veneto	“Convention on territorial and urban security between the Home Office and the Region of Veneto” (<i>Protocollo d’intesa in materia di “sicurezza urbana e territoriale” tra il Ministero dell’Interno e la Regione Veneto</i>)
07.25.2003	Campania	“Outline agreement on security between the region of Campania, the Department of Finance and Economy and the Home Office, entitled ‘Safety for development’”. (<i>Accordo di Programma quadro per la sicurezza tra la regione Campania, il Ministero delle Finanze e dell’economia e il Ministero dell’Interno, intitolato ‘Sicurezza per lo sviluppo’</i>)
10.23.2003	Marches	“Settlement on ‘local security and integrated security policies’ between the Home Office and the Region of Marches” (<i>Protocollo d’intesa in materia di “sicurezza locale e di politiche integrate per la sicurezza” tra il Ministero dell’Interno e la Regione Marche</i>)

It seems that the Italian forum for urban security played an important role in the spreading of these new forms of contract-like procedures. Let's now examine how.

The Italian Forum for Urban Security: a key collective player in the process of spreading

The Italian Forum is an association of localities (regions, provinces and cities), initially created in 1996 by several left wing municipalities (Turin, Roma, Bologna and Modena) and one region, Emilia-Romagna. It has become an important forum for exchanging security practices and is now composed of nearly one hundred localities, not only governed by the centre left. What is of particular interest is that regions and municipalities became allied, whereas they have often competed in the institutional frame of the “regionalized state” since municipalities have been considered as the periphery of two centres: the State and regions. The Italian Forum was indeed conceived as an original forum dedicated to cities and regions, but allowed the birth of a larger alliance between localities of the three levels: regions, provinces and municipalities.

The spreading of contract-like procedures occurred along a double dynamic. The second Region which passed a regional directive on security was the Lazio, whose capital (Roma) was one of the founder members of the Italian Forum. The third regional directive was passed in Tuscany, which has been a Communist bastion since WWII, as the Emilia-Romagna. So, it seems that the Italian Forum allowed the spreading of the Emilian contract-like procedures along an institutional, but also political, dynamic.

*

The Region Emilia-Romagna played a key role in defining a new institutional framework for policing. The Region developed new contract-like procedures in the field of security (security contracts, regional directives and State-region agreements) and contributed to the acknowledgement of the duties localities can fulfil facing the State. What is of particular interest is that the Italian institutional pattern of policing seems based on bilateral inter-governmental relations between three players: cities, regions and the State. The Italian Forum for Urban security appeared as an important forum of reflection on urban security and contributed to the spread of the “Emilian pattern” over Italy, since it symbolized the unique alliance between all the Italian levels of localities and thus gave an impulse to the exchange of good practices. Facing these numerous local initiatives, the Government gave quite

ambivalent responses and seemed reluctant to defining a national framework for inter-agency partnership.

1.3. Resisting change: the central State's ambivalences

Neither the Centre left Government (1996-2001) nor has the Centre Right Government (2001-2006) launched a harmonization policy over the last ten years. On the one hand, the Centre Left Government missed the meeting with the left wing local governments who had promoted the policy field of security at the national level through the political party channel. On the other hand, the Centre Right seemed quite early more preoccupied with law and order problems such as terrorism and hooliganism than with local inter-agency partnerships.

1.3.1. A missed meeting between the left wing local and national governments

When security was put on local agendas in Italy in the mid-nineties, the problem was taken over at the national level by some Emilian left wing officials, especially the Mayor of Modena and the President of Emilia-Romagna. There was, at the moment, a centre left Government, supervised by Romano Prodi, then by Massimo D'Alema. However, the D'Alema Government only took two measures as regarded security: a decree of 1999 which allowed mayors to enter CPOSP as members and the law of 2001 called "*pacchetto sicurezza*" ("security pack"), which introduces some new elements in the field of policing.

In 1999, the D'Alema Government opened CPOSP to new members: the mayors of the provincial capitals, presidents of provinces, but also mayors of other cities as regarded the problem tackled. As a matter of fact, this measure confirmed old practices since the law of 1981 had already provided for the possibility for prefects to invite mayors and a Home Office circular of 1996 had encouraged it. In Modena, the protocol of agreement had also confirmed what had already existed for a while. The only new thing was that members could be invited if asked by the Mayor, even if convoking remained a Prefect's prerogative.

In 2001, the first law dealing with "security" was passed. The law called "security pack" appeared as quite ambivalent since it was a melt of "traditional" law and order

measures and “new” security policies such as inter-agency partnerships and the “proximity police”. For instance, the law redefined certain types of thefts and increased certain punishments. But the text also reasserted the possibility for prefects to invite local officials to CPOSP and supported the co-ordination of police forces, including municipal police forces. It was said that, in fact, protocols of agreement could be useful for that.

The law of 2001 was also aimed at bringing together the police and the population. For instance, the text provided for the possibility for weak people (old pensioners, handicapped people, etc.) to lodge complaint at home. The text also suggested the installation, within police stations, of offices for the relations with the public. This law paved the way for the proximity police, which was in the end implemented under the Berlusconi Government.

So, we can speak of “missed meeting” between the Left wing Governments and local governments, since security contracts have spread over this period without any new co-operation experimentations. Moreover, when the Berlusconi Government came to power in 2001, they seemed to develop other priorities in the field of security, in spite of the diffusion of a new rhetoric based on multi-agency partnerships and the implementation of the “proximity police”.

I.3.2. The Berlusconi policing doctrine

Among the five engagements which composed the “contract with the Italians” presented in 2001 by Silvio Berlusconi during the electoral campaign for the legislative elections, the second one was a “plan for the defence of citizens and crime prevention”. Security thus appeared as a political priority for the Centre Right, who re-elaborated on the Centre Left’s discourse on proximity and continued to support co-operation with localities, while keeping exclusive State fields of intervention.

The Berlusconian rhetoric of partnership

The Berlusconi Government elaborated a new policing doctrine, partly based on what the Centre Left and local governments had supported. This new rhetoric was composed of three watchwords: “*sicurezza partecipata*” (“participatory security”), “*sicurezza dedicata*”, (“applied security”), “*sicurezza sussidiaria*” (“subsidiary security”).

“Participatory security” means that public and private actors can participate into the production of security. It is based on partnership, citizens’ involvement and the culture of result, i.e. the introduction of new public management principles in the police organization.

“Applied security” is composed of specific measures dedicated to the economic and business sphere (bank, insurance companies, shopkeepers, etc.). For instance, in July 2003, the Home Office and an Employers’ association signed an agreement to promote CCTV systems in shops such as supermarkets, jeweller’s shops or pharmacies.

“Subsidiary security” deals with the private market of security, that is to say private security firms. Before the bill made by the Berlusconi Government in 2003, no law had ever been passed since the 1931 outline law which regulated this sector. Under the previous Government, 15 bills had been proposed but none of them was passed. It must be precised that the Berlusconi Government’s bill is still being examined by the Parliament.

In spite of this rhetoric of partnership, the co-operation between the State and local governments has not really grown up. In particular, the bill proposed by the Italian Forum for Urban Security to enforce inter-agency co-operation has not been passed yet.

Thanks to the Italian Forum, the Home Office had accepted to install two national commissions: one in charge of following through the protocols of agreements signed by mayors and prefects, one another responsible for working out a national procedural policy regarding inter-agency partnerships. However, the Home Office never convoked them (Braccesi, 2004: 265).

In 2003, a bill was jointly worked out by the National Association of Italian Communes, the Italian Provinces Union and the Presidents of Regions’ Conference. This bill was entitled “Arrangements for the coordination in the field of law and order, public security and local administrative police and for integrated security policies to be made”. This bill aimed to make the State acknowledge the role played by all localities in the field of security. This text tried to give a national policy frame to in effect multi-agency partnerships, leaning on the Emilian local practices. Indeed, the text was written by three political actors, two of whom were Emilian: the representative of the National Association of Italian Communes was Giuliano Barbolini, the Mayor of Modena, and the representative of the Presidents of Regions’ Conference was an Assessor of Emilia-Romagna, the jurist Luciano Vandelli. In my view, the fact that two Emilian players participated into the writing of the bill demonstrates the leading role of Emilia-Romagna in the search for spreading multi-agency partnerships.

One of the main guidelines of the bill was to reinforce local councillors in front of the State agencies as regards reciprocal information and the orientation of local security policies. The bill was brought in table in 2003 but has not been passed yet. So, the Italian Forum tried to have their views taken into consideration at the European level, through their participation into the European Forum for Urban Security. To sum up, it can be said that they would like the European Commission to tackle the field of urban security, since the Italian Government did not. They basically would like the European Commission to promulgate directives about multi-agency partnerships in the field of urban security.

The implementation of the “proximity police”

Another element of the policy developed by the Berlusconi Government deals with the proximity police. In a 2002 directive, the Home Ministry insisted on the extension of the “proximity police” project, which had been suggested by the Centre Left, and on December 2002, the first 500 “proximity agents” were installed within the State Police and the Carabinieri Corps. These police agents were given a mobile computer, connected to the police or carabinieri station. They were in charge of foot patrolling about 10 000 inhabitant areas to reinsure the local population. The extension of the number of “proximity agents” was quite regular in the course of S. Berlusconi’s mandate, as shows table 6.

Table 6: The “proximity police”, an official chronology

- December 2002: 500 agents spread over 28 large cities.
A « district » is a 10 000 inhabitant area.

- January 2003: extension. 500 supplementary agents, in 24 cities

- March 2003: extension. 26 cities

- May 2003: extension. 25 cities

- December 2004: extension. 700 supplementary agents, in 133 new areas, in smaller cities
Total: 1900 police agents

- July 2005: extension. 747 supplementary agents, in 136 new areas
Total: 2200 police agents, in 486 areas

- January 2006: 754 supplementary agents, in 126 areas within Roma, Milan, Naples and Turin.
Total: 3700 police agents

- Springs 2006: 5900 police agents

Source: Home Office website, www.interno.it

*

In spite of the State's ambivalences, local security policies have spread among Italian municipalities, as Rossella Selmini's study on local security projects has shown. In 1999, 53 municipalities out of 91 (which had answered the questionnaire) had reformed their municipal police to create "neighbourhood policemen" ("*vigili di quartiere*"), that is to say municipal police agents operating according to the guidelines of community policing and the watchword of "proximity". So, it seems that the two dynamics of professionalization and growing proximity are henceforth key features of the new Italian pattern of policing.

II. National Polices vs. Local Polices: divergent actors, convergent trajectories?

The second part of our communication is based on the empirical findings of two different researches: my PhD thesis ("The police between control and consent: an ethnography of proximity police") and a research promoted by IRER Lombardia and developed within the Department of Sociology of the University of Milan Bicocca ("Research on the realization of integrated politics for the urban security"), under the direction of Sonia Stefanizzi. The fieldwork of these researches was essentially carried out in three towns of Lombardy (Milan, Bergamo and Varese), and the sources employed include the direct observation, more than 70 in-depth interviews (carried out mostly with State and Local Police officers) and 6 focus groups.

In this part, two points will be tackled. First, I'll show the new tendencies in the action of national and local polices that apparently seem to prelude to a convergence of their interests and practices in the field of security. Secondly, I'll try to question the effectiveness of this convergence, by analyzing some elements that seem to confirm the huge diversity of their approaches.

II.1. Two identities in transition

Both national and local Italian polices seem to be characterized at present by an evolutionary process that is modifying their traditional identities, operating models and daily practices on the territory. Many data confirm these transformation patterns: according to the police officers and executives interviewed, the needs of local population to be reassured and protected would lead public institutions (and polices, in particular) to a re-adequate approach to the security issue.

A first examination of our research materials may give us an interesting impression. These changes in the police practices would impact differently on the national and local structures, but outlining convergent trajectories. On the one hand, a less withdrawn and monolithic State Police, that looks at the “local” and its social actors with growing attention. This effort seems to be oriented to search new (for the Italian police) forms of citizens’ collaboration in the security practices, but also to stronger legitimate the police action with the strengthening of the public consent. On the other hand, the Local Polices (especially in the biggest cities) do not accept to be confined in the traditional fields of activities (road and administrative policing). Consequently, they are trying to exploit the growing security need of the local population (and the deeper involvement of local political authorities to credit themselves as a realistic police force in the field of urban security).

II.1.1. State Police, from police force to police service?

In recent times, something is modifying the appearance of Italian State Police. According to a police executive interviewed, Italian police is “trying to change their look”, with an effort oriented to a global restyling of their external image. This try is firstly based on an innovative strong attention for the media communication, to such an extent that some authors describe these practices as a new strategy of police marketing (Palidda, 2000; Bertaccini, 2006). The presence in Italy of a noteworthy number of TV fictions based on characters members of State Police and Carabinieri Corps was the first palpable clue of a Public Force willing to become more popular, also through the unsuspected way of television audience. These fictions convey a familiar reassuring (sometimes, also “sexy”) image of Italian police officers that arouses the envy of the members of other police structures...

Guardi, io lo so che la parte della polizia municipale è importante. Purtroppo non abbiamo un posto nelle fiction. Ce l'hanno i carabinieri, ce l'hanno i poliziotti, ce l'ha la finanza, che fa cose incredibili... neanche previste nell'istituto... quando mai la finanza indaga sugli omicidi? Non esiste. Però nel telefilm rende bene. Non ce l'ha la polizia municipale, perché a noi non ci sponsorizza nessuno. Però lo troveremo prima o poi. Perché la gente purtroppo è sensibile anche a queste cose, e allora... (chief of a Municipal Police).

But the growing attention to the media communication has been concretised since the beginning of 2000's in the development of Press Offices within the central and local structures of police ("Questura"). Thus, the Italian Home Office has paid a great attention to the media campaigns related to the police activities. We could refer to the born of the new State Police slogan in the mid-Nineties ("Among people, for people"), or to the massive promotional campaign that has concerned the introduction of the "proximity police" service¹⁵.

«E' cambiato notevolmente il rapporto con il cittadino. Devo dire che è cambiato anche perché - diciamo così - la polizia di stato s'è rifatta il look. E' diverso il servizio che la polizia di stato svolge attualmente rispetto al tipo di servizio che svolgeva prima: il poliziotto di quartiere ne è un esempio. Sì, la polizia dal cittadino medio viene sempre vista come repressiva: "non bisogna avere a che fare con la polizia", è un forte luogo comune di tutti. Diciamo che col poliziotto di quartiere e con tutti i servizi di prossimità, che non vengono fatti soltanto dalla polizia di quartiere, possono essere fatti anche dalla squadra volante per esempio, è chiaro che la polizia s'è rifatta il look e ha determinato un senso diverso di sicurezza nel cittadino.» (State Police executive)

«Essendo entrato in polizia alla fine degli anni 80, ho vissuto un momento di passaggio da una visione della polizia un po' più chiusa su se stessa, rivolta chiaramente a svolgere dei servizi per l'esterno, ma un po' "gelosa" di quello che faceva, quindi si guardava poi al risultato ottenuto e lo si mostrava il risultato ottenuto. Ho vissuto questa prima fase interlocutoria, che poi in un certo senso può poi ricollegarsi alla nascita dell'Ufficio Prevenzione Generale. Secondo me già quando si è deciso di potenziare quei servizi che all'epoca erano poi quelli più vicini alla gente: il servizio di Squadra Volante, ampliando il numero delle volanti, e rendendo più autonomi quegli uffici che più svolgevano queste attività, si era fatto un discorso di presenza sul territorio, di maggiore visibilità delle forze di polizia, e quindi di maggiore apertura della polizia verso la gente.» (State Police executive)

So, the external identity of Police becomes more modern. That long period in which population looked on police as a monolithic institution, separated from the society and

¹⁵ When a "proximity agent" gets in contact with a citizen, he leaves a brochure to him, with his name and his mobile phone number. In the brochure, the new professional figure is so described: "He can listen to you and help you. From today you have a new friend: the proximity agent".

completely prone to the central government's claims, today seems to be remote. The police officers are seen as a friendly figure more and more often, so much that State Police and Carabinieri Corps lead firmly the opinion surveys on the institutional confidence between people and different public institutions¹⁶.

But the transformations concerning the organization of State Police are not limited to this external appearance, promoted through the media communication. Even more surprising is the change of approach to the local societies that is characterizing the different State Police "Questuras". Some authors (Pavarini, 2006) link this "rediscovery of the local" with the crisis of the political parties (in fact, the political party) which had controlled the police activities in Italy since the Fifties. Because of this, the Italian police would need to legitimate further their action, through a stronger attention towards the local communities and their representatives. Other authors (Della Porta, 2004; Poletti, 2005) emphasize the growing role of local administrations and local movements (e.g. the citizens' committees in some cities of Northern Italy) in the field of urban security.

Police forces are more and more vulnerable to influences of local "securitarian" actors, also to reinforce his positive media-built image. The rediscovery of the *locale* is realized within each police structure through stable relationships with local representatives and media and the determination of negotiation talks in the field of security. Some offices (e.g. the Press Offices or the General Affairs Offices) are properly specified, to guide these local relationships.

«suscita meraviglia proprio questa grande attenzione a che la città sia sicura, a che non ci siano mai eventi che la sconvolgano, e che si lavori tutti tanto per questo. Mi ha colpito molto, e lavorando qui all'interno della polizia di stato, ho notato che veramente l'attenzione dei nostri superiori è tanta, anche rispetto ad eventi che io inizialmente non pensavo neppure che fossero di nostra competenza.» (State Police executive)

«l'altro fenomeno, non indifferente secondo me, soprattutto nelle grandi città, [è] la formazione dei cosiddetti "comitati di cittadini". Quando il cittadino ha visto che singolarmente si preoccupava ma la sua voce non era sentita, ecco allora la formazione di comitati proprio per avere una sorta di struttura che potesse avere un confronto con le forze dell'ordine e con i deputati all'ordine e alla sicurezza pubblica. E questo chiaramente nel momento in cui ci sono stati dei confronti costruttivi - non parlo dei comitati puramente polemici - ha portato anche i funzionari di polizia, così come gli ufficiali delle altre forze dell'ordine a capire che tutto sommato ci sono delle richieste che possono essere anche abbastanza semplici e facilmente

¹⁶ Istituto Ipsos, "Osservatorio sulla Cultura Civica in Italia: quarto rapporto nazionale", 2004.

eliminabili e che quindi con determinati tipi di servizi si possono risolvere.» (State Police executive)

«in genere questa grossa attenzione che la stampa ha, a noi serve da sprone, diventa quasi una sorta di sfida. Io a volte ho curato delle situazioni prima ancora che se ne impadronisse la stampa, proprio per prevenirli. Ho contattato i colleghi su certe situazioni, su accertamenti generici di prevenzione, in mancanza di ogni tipo di evento, proprio per controllare. Se, per esempio, leggevo annotazioni di servizio in cui si diceva che una pattuglia, passando in una certa area dismessa, effettuava determinati interventi (sequestri di sigarette piuttosto che altro), allora io il giorno dopo scrivevo al collega di questa situazione, chiedendogli di fornirmi informazioni sulla proprietà dell'area, sulla sua estensione, sulle sue vicende pregresse, sul perché l'area era dismessa. E così anche per altri tipi di situazioni, come i disagi che si creavano all'interno o presso alcuni locali notturni. Quando vedevo qualche intervento in più rispetto al solito delle volanti, rinviavo l'annotazione di servizio al commissariato competente, e gli chiedevo informazioni, richiamando la loro attenzione sulla questione. Proprio perché ritengo che il monitoraggio vada fatto così: il mio ruolo è anche questo, cioè seguire varie situazioni e farmi una mappa mentale di come vanno le situazioni nella città e fornire gli strumenti al mio capo per fare analisi.» (State Police executive)

These new relations with the local actors involved in security policies and practices seem to be modifying also the professional culture of police officers. In particular, the directions of this evolution are two. On the one hand, we can notice a gradual approach of the State Police to the local societies. The police structures are less isolated from the rest of the society because also the police officers themselves live fully the social realities in which they are embedded. This element reduces the formerly distances between “us” and “they” within the local societies.

Once more, the familiar image suggested by mass-media makes easier this approach, but it is strengthened by an effective tendency to open police officers to the local environment. And this breach (owing also to cultural and professional factors) could represent a real change in the relationships between Italian police and society.

«la polizia di Stato è andata verso un progressivo avvicinamento alla società civile. Cioè, non è più una distanza tra "loro" e "noi". Non c'è più questo discorso. [...] Fare il poliziotto non è più l'*extrema ratio* come poteva essere una volta, di chi non trova un lavoro. È sempre più una scelta, e questo cambia, per cui nel momento in cui ti trovi con quella che è la "controparte", non hai dei risentimenti dovuti al fatto che tu ti trovi in una situazione che non avresti voluto e che comunque è in qualche modo obbligata. No, è una scelta, e molti la fanno come scelta motivata, per essere utili alla società. Sempre di più è un mestiere sociale, e questo mi sembra di percepirlo. Si sono perse altre cose in questo mestiere sociale, che sono secondo me in parte sono dovute al fatto che forse si soffre di meno fortunatamente in polizia, che era lo spirito di

corpo, che pian piano è venuto meno. È paradossale e strano, perché ci si avvicina alla società, ma in qualche modo si perde un po' il collante tra colleghi. Mentre prima, forse perché c'era proprio questo discorso "noi" e "loro", si era molto forti e legati all'interno e quindi assolutamente si appariva compatti all'esterno, per questa necessità forse di riconoscersi in una... il senso di appartenenza era molto più forte perché non si apparteneva alla società, in qualche modo. Non so se riesco a spiegarmi... cioè, si diventa monolitici all'interno perché poi ci si deve contrapporre a qualcosa; mentre adesso non è più così, siccome molti di noi sentono di appartenere anche ad altri gruppi. Una volta tu eri poliziotto ed eri tale, e anche gli altri dicevano "ah, lui è un poliziotto". Invece adesso tu magari sei poliziotto, ma fai parte del gruppo che va a cantare nel coro; fai parte della scuola di basket, piuttosto che della scuola di calcio; fai parte di un gruppo di yoga o meditazione trascendentale... questa cosa, che è assolutamente positiva, perché noi dobbiamo assolutamente essere presenti nel territorio dove viviamo e dove lavoriamo, e quindi anche viverlo questo territorio, per cui il poliziotto va a prendere il caffè anche nel bar che è segnalato perché fa rumore, perché gli può capitare che vive lì e quindi necessariamente poi va nella palestra dove tutti si lamentano perché il parcheggio è in tripla fila, noi il territorio dove lavoriamo lo dobbiamo anche vivere. E quindi questa è una cosa assolutamente positiva. Ma in qualche modo dall'altra parte, questo ha creato un po' di freddezza nei rapporti tra colleghi; non c'è più quello spirito. Forse è anche normale: non è diventato più l'unico gruppo di riferimento, capisce?» (Police State executive)

On the other hand, this approach to the citizens could convert the Corps from a “police force” (that maintains the public order necessary to preserve the government power) into a “police service” at citizens disposal. The awareness of how the population can claim its right to be safe is linked to the realization of the new proximity of police. Local communities seem to be more and more involved in the security practices, and sometimes a substantial convergence between the police strategies of control and the interests of the most active social actors can emerge. To this end, Palidda (2000) talks about a sort of fusion, connecting the external (practiced by police forces) and the internal (realized spontaneously by citizens) social control.

II.1.2. The Local Polices searching new relations with the territory

At the same time, also Municipal Polices are changing both the functions carried out by their agents and their historical identity. In relation to this last point, the local police officer (“vigile urbano” is the traditional term, still largely diffused) has been characterized, since its

birth, by its belonging to the local community (he was a *primus inter pares*, more than an isolated authority) and by the high specialization of its activities.

The functions of road and administrative policing used up nearly all their repressive activities. Other more social tasks were executed by local polices to assure the welfare of the local communities, thanks to their proximity to the *locale* and their fine knowledge of the social balance present in each context.

«I vigili, anzi i “survegliant” a Milano, sono stati da sempre un'espressione della comunità. Nascono dal basso, sono scelti fra i cittadini. E almeno questo all'inizio. Parlano la stessa lingua o lo stesso dialetto dei cittadini, s'intendono meglio coi cittadini e sono da questi più raggiungibili che non un poliziotto intercambiabile, con una divisa blu o nera, che viene da altri posti, che magari può parlare il piemontese o magari il sardo, eccetera. Non sono però milanesi. Ora, al di là che Milano ormai è la “piccola mela”, dove il melting pot è concreto... Però è rimasta questa considerazione della gente per il vigile che è un “nostro” poliziotto.» (chief of a Local Police)

Since the beginning of Nineties, with the growing role of local authorities in the field of security, the redefinition of Local Polices tasks and functions (extended by the recent regional laws) brings into question this traditional identity. On the one hand, Local Polices expand their sphere of competence. They are converting themselves from specialized structures (in the road and administrative policing) into “generalist” police forces in the field of urban security, though the national laws exclude them from certain tasks (e.g. the activities directly connected to the function of public order) and intelligence databases, reserved to the national polices.

On the other hand, the persisting security demand moved by citizens to police forces and the upward responsibility of local administrators (and, above all, the mayors of the biggest towns) in this field have strongly improved the pressure of these actors on the Local Police structures. Especially within those urban (or metropolitan) context where a pervasive (and not always justified) feeling of insecurity has grown.

«Io credo che il bisogno di sicurezza delle nostre popolazioni sia aumentato non perché siano di converso diminuite le condizioni di sicurezza (che anzi credo siano su un livello costantemente buono se non in lieve miglioramento), ma perché è in realtà molto diminuita la percezione della sicurezza da parte della popolazione. Allora è evidente che quando uno vive una situazione di insicurezza percepita - non necessariamente coincidente con quella reale - individua in più interlocutori istituzionali, in più divise di colore diverso, un interlocutore istituzionale che lo possa aiutare, che gli possa soddisfare un bisogno di sicurezza. La polizia locale ha questo vantaggio rispetto alle altre forze di polizia: innanzitutto è una polizia molto più radicata sul territorio rispetto alle altre. C'è ovunque, anche magari solo con uno o due agenti, così come

quasi ovunque ci sono i carabinieri, mentre la polizia di Stato è chiusa nelle grandi città. È più radicata sul territorio, nel senso che il personale della polizia locale in stragrande maggioranza vive quel territorio e permane in quel corpo di polizia municipale magari anche per tutta la sua carriera lavorativa. Quindi si radica nel tessuto di conoscenze ecc ecc. Mentre il personale delle forze di polizia di Stato può essere assoggettato ad una mobilità sul territorio nazionale. Io posso andare nella polizia locale di altre città su mia volontà, non posso esserci mandato. È questa la differenza sostanziale. Allora, tra l'altro, l'operatore di polizia locale è vissuto anche - e io di questo sono particolarmente felice - come un poliziotto o vigile o agente, come lo si può chiamare, più facile da raggiungere, che probabilmente incute anche meno timore reverenziale rispetto agli altri. Questo però ha degli aspetti patologici, perché i comportamenti degeneranti per il fatto che c'è meno timore e meno rispetto nei confronti di questa figura istituzionale hanno ovviamente delle conseguenze dannose e negative. Però in termini invece fisiologici e positivi, cioè nel rapporto con la gente buona pulita e onesta, questo approccio più familiare è in realtà facilitante proprio anche nel chiedere cose che difficilmente si osano chiedere agli altri; ecco perché sempre di più la gente si sente spinta a chiederci più protezione, più sicurezza.» (chief of Local Police)

«la polizia locale adesso dipende non solo negli stipendi, ma anche negli indirizzi dal sindaco, dall'amministrazione comunale. E questo è importante. E' l'amministrazione che dà l'indirizzo, è il sindaco che mi chiama e mi dice "Comandante, qua dobbiamo darci una mossa perché i cittadini si lamentano per la caccia dei cani". Vabbè, e noi dobbiamo darci da fare per rispondere a quest'esigenza.» (chief of Local Police)

«si sente l'impronta di questa amministrazione, si vede nell'organigramma di questa polizia municipale, perché l'organigramma di questo corpo, ad esempio, prevede la sezione "problemi del territorio". [C'è] quindi un'organizzazione e una riorganizzazione che, pur non dimenticando la nostra vocazione principale, ha comunque un po' di più premuto l'acceleratore sul versante della sicurezza, creando reparti e figure specialistiche. In quel senso si sente l'impronta di un'amministrazione. Domani potremmo avere un'amministrazione non necessariamente di connotazione politica diversa, ma comunque con obiettivi diversi dall'attuale, e quindi sicuramente la nostra organizzazione e strutturazione potrebbe subire delle modificazioni, ad esempio smantellando reparti e costituendone altri oppure potenziando e sminuendo, eccetera. È così, in questo senso rispondiamo l'indicazione dei nostri amministratori, che poi dovrebbero essere in ultima istanza quelli della cittadinanza.» (chief of Local Police).

Thus, in a few years the Local Polices have redefined their priorities and their professional identities. These changes have very often involved radical consequences on the activities carried out, have implied a partial conversion of the training courses for the agents,

and have pushed several local administrators to nominate former national police executives (in retirement) as chiefs of their own Local Police.

«qui si apre tutta la parentesi sulla migrazione degli ultimi anni al vertice dei corpi delle polizie locali da parte dei vertici di altre forze di polizia, che è un fenomeno che io non giudico negativamente in termini assoluti - se non altro per il fatto che il nostro comandante viene dall'arma dei carabinieri - ma non è solo questo il problema. Lo giudico negativamente dal punto di vista della motivazione del personale, perché un uomo della polizia di Stato o dell'arma dei carabinieri può venire a comandare il mio corpo, ma io non posso andare da lui. E questo è un elemento fortemente incisivo in termini negativi sulla motivazione dei vertici delle polizie locali. Però anche questo può essere un elemento arricchente, laddove il collega della polizia di Stato o dell'arma dei carabinieri o della Guardia di Finanza che viene a fare il comandante da noi, viene portandosi una grossa esperienza di tipo operativo, di tipo. Se ci fosse solo la condizione di reciprocità, le cose andrebbero molto meglio.» (chief of Local Police)

II.2. New polices, new problems: the obstacles to the convergence

After this first part of my presentation, we could expect that the changes of national and local polices have brought them to a stronger collaboration in a global valorisation of the local issues. Unfortunately, it is not the case. If these trajectories appear to delineate a convergence of activities and daily interactions between local and national polices, however the specificities of each Corps by approaching the population and the security issue still remain clearly visible. Several problems prevent from an effective convergence of their action. In the next pages, I'll try to examine what they are.

II.2.1. The instrumental interest of national polices for the local context

As far as the Italian national polices are concerned, many elements suggest us that the changes we have described above are more ostensible than effective. First, the chain of command seems to remain clearly centralized, and the local actors can rarely influence national polices strategies and activities. Inside the State Police structures, the targets are fixed by the Home Office executives and then specified by the Questore (the provincial chief of the State Police) and his staff, under the supervision of the prefects. The strategies are daily concretized within a summit presided by the Questore; there is little leeway for other police

executives to make autonomous decisions or to give responsibilities to their agents. The only exceptions are the cases where the agents' activism can mask the inefficiencies of the structure. For instance, the free hand permitted to the "proximity agents" is often used to overcome the absolute absence of any coordination with social actors present on the territory. In the same way, the free initiatives of police officers working in the State Police front offices try to amend the gaps in the information systems. Obviously, it is a long way from any type of actual responsabilization of police officers.

«mettiamola così: secondo me, questo tipo di servizio non è stato presentato anche ad altri uffici o istituzioni. Ad esempio, all'ASL di zona, alle scuole; non è stato presentato: loro non sanno neanche che esistiamo ufficialmente. Se fosse stato presentato, dicendo loro che in questa zona esiste il poliziotto di quartiere e quindi se hanno bisogno di un intervento, potevano rivolgersi a noi, e viceversa noi a loro. Diciamo che ogni istituzione sta agendo per conto proprio; non c'è questa correlazione che mi aspettavo che ci fosse. Diciamo che è più ad iniziativa personale prendere contatto coi vigili; non c'è stato un qualcosa d'ufficio che io mi aspettavo.» (State Police agent).

«Per fortuna che c'è internet, questa finestra sul mondo, in cui troviamo di tutto. Per cui, scaricando da internet, abbiamo sempre le informazioni, anche sui concorsi in polizia... qualsiasi cosa: i moduli, informazioni sui porti d'armi, tutto. E quindi, quello ci dà un grosso aiuto. Anche se non ce l'abbiamo in ufficio. Internet non l'abbiamo in ufficio: io lo faccio da casa mia. Noi all'URP non abbiamo internet, per cui, quando vado a casa, mi segno cosa mi devo scaricare, ma lo faccio io da casa di mia iniziativa.

In che senso, scusi?

Eh, qui al piano terra internet non arriva. A noi servirebbe, soprattutto per cambiare anche tipologia di servizio. Perché le e-mail adesso vengono scritte alla questura, quindi vengono scaricate e viste dal funzionario. Il funzionario le manda a noi all'URP, una volta che le ha stampate e viste. Ma le e-mail non arrivano a noi direttamente: non abbiamo un indirizzo diretto come URP. Chi scrive, scrive alla questura. Noi rispondiamo come URP, però. Questo sarebbe una buona cosa, perché almeno potremmo scaricare tutte le mail subito e potremmo rispondere noi. Io, in pratica, scrivo una mail, la mando alle telescriventi e loro inviano la mail. Vede che passaggio lungo? Invece, purtroppo internet non l'abbiamo perché manca la linea al piano sotto. Quindi, per le mail seguiamo questo iter, mentre per trovare tutte le varie nozioni e informazioni, lo faccio io o lo fa l'ispettore a casa sua. Se le scarica, poi in ufficio facciamo 3 copie, in modo che una ce l'ho io, una lui e una l'altra collega. Però, purtroppo, i mezzi sono questi e bisogna attrezzarsi come meglio possiamo.» (State Police agent).

Also the CPOSP (*Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica*), which would be the most important negotiating table in the field of local security and since 1999 has

been opened to the participation of local administrators and polices, at the moment is firmly led by national actors, and in particular by the prefect and the Questore. This latter authority guides also the “technical table” in which the guidelines drawn up at the CPOSP are specified in a series of actions. At these tables the Local Police representatives do not have any room to discuss strategies, priorities, or modalities of interventions. They just have to indicate how many police officers they can assure to be involved in the activities determined and guided by local heads of the State Police. A former chief of an important Italian Municipal Police told me that his role inside the CPOSP and the relative “technical tables” looked similar to a waiter’s one: he had to take orders, and the customers were always right. In fact, the actual coordination between different police structures appears to be frequently a simple exploitation of the noteworthy Local Polices resources for the national polices’ advantage: especially within the biggest urban contexts, the Local Police structures have a considerable amount of human and material resources, whereas national polices have often reduced theirs, owing to their meagre budget. Therefore, we have assisted to the opening of the decision centres in the field of urban security to local actors and issues, but the State still controls tightly strategies and modalities of this (so-called) coordination. Their interest for the involvement of local administrators and polices in the field of urban security remains largely instrumental.

«c'è un tavolo operativo presso il Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica. Quello del giovedì, io ci ho lavorato 4 anni. Per 4 anni sono stato rappresentante della Polizia Municipale di X a quel tavolo. Si andava lì e lì ci si dividono i compiti. “Allora, c'è da fare un'attività di controllo al Parco Z: questa settimana la fanno la polizia municipale e la guardia di finanza... o meglio, la polizia municipale e i carabinieri, e in questi altri pomeriggi la fanno polizia di stato e finanza”. Perché polizia di stato e carabinieri insieme... mai [sorride, ndr]. C'è un coordinamento in questo senso, e ci si divide i compiti. Però il più delle volte la parte più impegnativa ce l'ha la polizia municipale. E come mai?

Perché ha una consistenza numerica superiore agli altri corpi?

No, ma perché... ed è lì che si vede il re in mutande, se non proprio nudo... Abbiamo i problemi di qui e di là e noi cosa possiamo farci... dobbiamo controllare dei negozi, e chi li controlla? La polizia municipale. Dobbiamo fare degli sgomberi e ci sono da fare delle ordinanze, e chi le fa le ordinanze? Le ordinanze dipendono dal sindaco, e quindi la polizia municipale. C'è da intrattenere delle relazioni con il centro sociale? Ci può mica andare la polizia municipale che ha un'immagine meno... repressiva? Una volta il nuovo questore vicario... perché era presieduto dal questore vicario: il questore partecipa al comitato, ma la parte operativa è lasciata al vicario, con tutti i dirigenti dei distretti di polizia, gli ufficiali dei carabinieri, della finanza e della polizia municipale... Mi fa: “Senta, come funziona qua il comitato?” “Guardi, vicario, io son qui a ricevere le ordinazioni”» (chief of a Local Police).

«Settimanalmente il questore emana un'ordinanza di cinque o sei pagine in cui stabilisce dei servizi di controllo del territorio: la stazione, la discoteca problematica, il bar, il mercato... in questi servizi si dice che cosa fanno i carabinieri, che cosa fa la Polizia di Stato e che cosa fa la polizia locale. Lo stabilisce il questore: ognuno ha i suoi compiti che concordiamo, che confrontiamo continuamente.

In che misura riuscite comunque a confrontarvi e a concordare questi dispositivi, e in che misura invece, quando va a queste riunioni operative, non si sente come un barman che prende le ordinazioni altrui?

Eh... A volte succede anche quello che dice lei, ma questo è un problema che hanno anche i carabinieri oltre la polizia locale, perché comunque il questore è quello che decide. I carabinieri secondo me ne soffrono un po' di più rispetto a me. Io non ne soffro tantissimo, anche perché sono conscio dei miei limiti.» (chief of a Local Police).

One more evidence of the instrumental interest of national polices for the local dynamics comes from the implementation of the “proximity police” project in the urban areas. I have already presented the message of “friendliness” State Police authorities have tried to connect to their proximity agents. But the proximity police are not just a police marketing strategy. Their operational modalities have been clearly influenced by the Anglo-American community policing. Also in that policing model, the patrols aimed to reinforce the relations with the citizens and to solve the community problems with a series of actions adequate to the local specificities.

Indeed, also Italian proximity agents patrol on foot limited portions of territory, to establish convivial relations with shopkeepers and resident people. The immediate attention of police agents is oriented to collect complaints or claims of the population, directly or indirectly related to the security issue. But the “problem solving” approach is once more interpreted by these patrols as an instrumental aspect of their work. The interventions to solve community problems help the police agents to gain the confidence of citizens. And the real aim of these actions is the reduction of the feeling of insecurity (at least, for people directly contacted by the patrols) and, above all, the achievement of a detailed information on the life in the neighbourhood. These pieces of information are collected by proximity agents in their mobile phones (Nokia Communicator phones with an appropriate operating software), periodically downloaded in the computer of local headquarters and available also for other police units.

«In parole povere, che cosa vogliono [al Ministero] da voi? Vogliono che voi siete nel quartiere, magari evitate qualche scippo e date sicurezza alla gente, ma che cosa vogliono soprattutto da voi? Vogliono che voi dopo sei mesi sappiate un po' tutto di tutto e di tutti. Perché alla fine, noi siamo poliziotti. Questo è quello che vogliono, in parole povere. [...]

Facciamo un esempio: qui a Pescara c'è un quartiere... quel quartiere di Pescara nell'immaginario era un quartiere malfamato, e invece adesso non è più così in quel quartiere. Ci sta una parte del quartiere che è ancora malfamata, e poi un'altra parte del quartiere che fino a qualche anno fa era malfamata e adesso non lo è più, perché ci hanno fatto il tribunale, ci hanno fatto una serie di case nuove, è diventata una bella zona. Nell'immaginario è ancora visto come un quartiere malfamato, ma non è più vero. Chi è che lo stabilisce se un quartiere è malfamato? Il prefetto? Il questore? Chi lavora come voi sulla strada può tranquillamente segnalare che quel quartiere ormai non è più come dieci anni fa, perché le condizioni di vita, le abitudini di vita sono cambiate. Saper guardare è importante. Per esempio, ci sono certi quartieri in alcune città del Nord dove, per storia passata, erano tutti calabresi, e adesso invece è diventato un quartiere dove ci stanno tutti i maghrebini, che sono poi i cittadini dei paesi del Nord Africa. A noi cosa interessa se in quel quartiere adesso ci stanno i maghrebini? Ci interessa, ci interessa pure sapere quand'è il ramadan. In parole povere: io sono in un posto e devo sapere tutto quello che c'è in quel quartiere. Non solo sotto l'aspetto di poliziotto giudiziario, ma in generale. Questo in parole povere. Chiaramente, per sapere questo, io non è che posso stare a guardare solo lo spacciatore, quello lo sappiamo; noi dobbiamo stare attenti un po' a tutto quanto, e quindi capire prima che si verifichi l'evento, le linee di tendenza, i modi di vivere. [...] Insegnare come si fa il poliziotto non è possibile. Fare il poliziotto significa tante cose: significa essere dei ficcanaso, significa essere riservati, significa guardare ma vedere e non guardare e basta, e non bisogna essere paranoici, che se ogni cosa che vedete, per voi è un probabile autore di reato... è un po' complesso, quindi nessuno vi può insegnare. Quindi, nella nostra attività in questo benedetto quartiere, chiaramente dovrete allacciare rapporti... dobbiamo cercare di fare una cernita fra le persone con cui tenere i contatti. Chiaramente parlerò con la persona per bene, parlerò con la signora ma parlerò pure con il pregiudicato. Chiaramente, quando ero alla squadra mobile, i miei conoscenti erano: spacciatori, ladri, ricattatori e zingari. Ma perché io parlavo con questa gente? Ma perché mi serviva il confidente, mi servivano informazioni e questi erano i miei migliori amici. Voi non è che vi dovete proprio mettere a parlare con la feccia del quartiere, dovete parlare un po' con tutti, soprattutto con le persone per bene. Non dovete fare la squadra mobile di quartiere. Perché questa gestione dei contatti e delle informazioni che ottenete è importante? Perché voi tutti questi dati che raccogliete nel quartiere non è che vengono buttati. Questi poi vanno in un cervellone elettronico, in un computer e poi, tramite gli uffici di competenza, al Ministero. Chiaramente, se noi in questo computer ci scriviamo le cazzate, non serve a niente: scriviamo le cose serie. Quindi, cercate di individuare quelle persone con cui parlare. Quando cercate di raccogliere delle notizie... faccio degli esempi, che è più semplice: tu ti chiami... Milo. E tu? Andrea. Allora Andrea fa il poliziotto di quartiere e conosce Milo. Quando lo conosce, deve iniziare a segnarsi che si chiama Milo, che mestiere fa, e tutte le altre informazioni che lo riguardano e che riesce a sapere da Milo o dagli altri che lo conoscono. Se io ispettore a un certo punto ho bisogno di prendere delle informazioni su Milo, vado da Andrea e gli chiedo se lo conosce; e lui mi dice che Milo è una brava persona, è sposato e gli è nata una bambina e fa

il pasticciere. Signori, scusate, ma questo è importante: la polizia non può pensare di esistere se non sappiamo. La nostra funzione di poliziotto è che la polizia deve sapere. Se noi non sappiamo, non possiamo nemmeno difendere. Se io vado da una persona e gli chiedo "conosci Milo?" [dal posto arriva una battuta: "sì, taglia le ruote delle macchine!"; risate generali della classe. ndi] Benissimo, taglia le ruote delle macchine. Devo vagliare queste informazioni. Non posso scrivere che Milo taglia le ruote delle macchine o che Milo è un bravo ragazzo, devo cercare delle conferme. E come faccio? Se all'interno del quartiere io ho acquisito un buon rapporto, avrò la possibilità di capire se un soggetto è un brav'uomo oppure no. Questo diventa importante perché le notizie che vi vengono date... una notizia può essere interessata. Che significa? Un cittadino vi può dire che quello spaccia, ma può dirlo perché lui è interessato che noi lo arrestiamo, e tu abocchi. Eh, no. La notizia può essere disinteressata, tanto meglio. Le notizie possono essere date ad arte. Quindi voi dovete avere la capacità di capire. Come fate? Confrontate queste notizie con quello che vi dice quello, quell'altro e quell'altro ancora. Alla fine vi farete un'idea. Perché cadere in errore è facilissimo, mentre essere obiettivi ed imparziali è difficilissimo. A volte vi capiterà il cittadino che vi chiederà di fare la multa a questa e quest'altra macchina perché lui non riesce a passare, mentre ovviamente il cittadino proprietario di quella macchina non vi vorrà in quel quartiere, anzi vi vorrebbe proprio avere in un'altra città. Ma il cittadino è così. Solo se voi riuscirete ad avere un rapporto con loro come poliziotto amico, come Andrea o come Armando, probabilmente non verrete incartati.» (State Police executive during a lesson of the training course for "proximity police agents", Pescara, 20/09/05).

«Quello che appunto a me colpiva molto di questa attività era il rapporto che - prima ci veniva detto e poi l'ho sperimentato di persona - viene a crearsi con il cittadino. Cioè, il cittadino all'inizio ti vede distaccato, mentre poi si ha un rapporto diretto. Cioè, quello proprio che per me era quasi inconcepibile: io vedevo la polizia o il poliziotto come qualcosa di separato dalla società. Il fatto di poter riuscire a fare una sorta di trait d'union tra quello che è polizia come istituzione e il cittadino era una cosa che mi allettava. Poi anche il fatto di riuscire a entrare in un certo rapporto col cittadino, fino al punto di entrare in fiducia. Il discorso qual è? Io venivo da un'attività di polizia giudiziaria, e mi accorgevo che quello che mancava erano le informazioni: cioè, se io poliziotto non andavo a cercarmi le informazioni, non andavo più fuori. Allora, cosa succedeva? Capitava che chiamavamo le persone, ma nessuno vedeva mai niente. E allora, c'era questa figura del poliziotto di quartiere, dove tutti mi dicevano di riuscire ad entrare in fiducia. E difatti, io poi ho sperimentato che al poliziotto non dicono niente; al poliziotto "amico" la gente dice tutto, dal tombino che s'è spostato a movimenti strani. Infatti, anche in via X sono state fatte delle operazioni di polizia, grazie a delle informazioni che abbiamo passato noi. Quindi, gli stimoli che mi mandavano verso questa scelta erano sicuramente la ricerca di questo rapporto col cittadino, che io, con l'attività che facevo prima, non avevo: vuoi per scelta, per il tipo di posizione che ricoprivo, e vuoi anche perché comunque non si riusciva, anche volendo, col cittadino. [L'agente poi descrive come si svolge una sua

usuale giornata di lavoro...] iniziano i vari contatti veri e propri: s'inizia ad entrare nei bar e nei negozi, nelle varie attività commerciali, s'incontra il portiere, piuttosto che il dipendente dell'ATM che sta aspettando il cambio, perché sono tutte persone che hanno il polso della zona. Questo fino a mezzogiorno. Poi anche lì si ha la chiusura, e allora anche lì si ritorna a fare il giro di quelli che noi individuiamo come potenziali obiettivi: i vari bar, le attività che rimangono aperte a quell'ora. E lo stesso al pomeriggio: fino alle 15, si ha un certo tipo di attività, che sono i vari bar, i giornalai, ecc. ecc. Poi, il resto della giornata si passa con i negozianti, con attenzione nelle ore dalle 18,30 fino alla fine del servizio a quelle attività commerciali che fanno la chiusura delle casse, ecc. Che poi noi lo facciamo per quello che dicevamo prima, per il discorso del rapporto di fiducia, perché sicuramente a noi non ce ne frega più di tanto che questi facciano la chiusura della cassa. Però, il commerciante che vede l'amico poliziotto che dà un occhio in più quando è l'ora di chiusura va a crescere questo rapporto di fiducia.» (State Police agent)

Thus, State Police are using this service not just to solve the communities' problems and improve the population feelings of being safe. They are reinterpreting the Anglo-American community policing as a little intelligence-gathering agency, which exploits the agents smile and the consent of population more than the traditional instruments of this kind of police unit. This police service seems to go back to some past police figures (the principles of the sir Peel's 'New Police' were probably quite similar), but it is a relatively new experience for the Italian context.

Since the Sixties, the territory control in our country (strictly speaking of the patrolling action of police forces) has been assigned to car patrols (*'Squadre Volanti'*), whom officers developed contacts with citizens. The investigative units collected the intelligence sources, by using their informants or other well-informed subjects. The post-modern transformations of the urban contexts have probably made more complicated the action of these traditional intelligence-gathering agencies at present. Their past points of reference have been swept by the political, economical and social changes and the contrast to some criminal menaces require a deepen knowledge of the local contexts (Palidda, 2000). The action of proximity police patrols does not solve these problems, but at least can offer a precious complementary resource to reconstitute the police intelligence.

«i vecchi capopattuglia delle volanti sono gli antesignani del poliziotto di quartiere: i vecchi assistenti, che hanno fatto la macchina fino alla pensione, erano quelli che nel centro, nel loro territorio conoscevano un po' tutto: chi apriva un negozio, chi apriva un centro commerciale, chi apriva un bar, il giornaliato all'edicola, e conoscevano bene i clienti di un determinato bar, così come avevano una considerazione del substrato sociale nel quale lavoravano. E questo discorso è stato fatto anche col poliziotto di quartiere, nel senso che il poliziotto di quartiere

dovrebbe fare un po' da tramite con questo tipo di utenza, dovrebbe conoscere bene il sociale nel quale opera. Anche l'andare a prendere un caffè in un bar, e conoscere il barista che magari dice "oh, lo sai l'altro ieri chi è venuto qua? Lo sai quello con chi se la fa?", insomma è recuperare un po' quella "territorialità" che si è smarrita nel corso degli anni, vuoi per i ricambi generazionali, vuoi perché sono cambiate tante cose anche nella polizia di stato. Attualmente, proprio sulla base di questa nuova mentalità che si sta cercando di dare al poliziotto, verranno fatti numerosi corsi proprio per preparare gli agenti a questo tipo di realtà mutata, a farsi anche un attimino non solo operatore di polizia per intervenire in maniera repressiva e per fare repressione, ma anche per fare un po' lo psicologo della situazione, o meglio il sociologo, per capire il substrato sociale nel quale opera.» (State Police executive)

«anche la Digos, che una volta faceva attività informativa, è diminuita, perché è smarrita, praticamente. Siamo in questa fase di passaggio, in questa fase transitoria, e quindi una volta si aveva la sensazione e una persona veniva individuata: o eri di sinistra o eri di destra, o eri di estrema sinistra oppure di estrema destra. Oggi, invece, non c'è più. Ma lo vedo, perché in tanti anni di Digos e dopo tanti anni che ho partecipato, per motivi anche sindacali, a certe riunioni... "ma scusa, l'ultima volta eravamo in quel partito!" "eh, adesso ho cambiato". Oggi la volontà politica di un partito non sempre corrisponde alla volontà di quella corrente all'interno di quel partito. Ma perché c'è crisi, praticamente, c'è crisi di identità. Noi non troviamo nessuno con cui identificarci. C'è oggi molto individualismo, e quindi... Una volta c'era il passatempo che si parlava in sezione di partito. C'erano, negli anni Settanta, i Sanbabilini. Oggi non ci sono più, anche nelle scuole, nelle università. Ma, mancando questo punto di riferimento, chiaramente anche la Digos, come ufficio informativo, fa quello che può fare. Vede l'attività informativa più come supporto all'attività di polizia giudiziaria. Per i motivi che le ho detto prima: oggi uno è di Alleanza Nazionale, e domattina può essere tranquillamente di Rifondazione Comunista. Le faccio un esempio: dove lavora mia moglie, c'era un sindacalista, un professore di filosofia dichiaratamente di Rifondazione Comunista; dopo sei mesi hanno fatto l'elezione delle RSU, e questo qui è andato nello schieramento diametralmente opposto. Gli ho chiesto "ma come fai?", e lui m'ha detto "m'hanno rotto i coglioni!". Quindi, io ho scritto "conosciuto come persona di estrema sinistra, il professor X è passato alla formazione di estrema destra". Ma perché c'è la crisi dei partiti, ed essendoci questa crisi, anche la polizia vive questo momento di smarrimento. E come lo vive? Creando queste nuove figure: il poliziotto di quartiere, gli uffici URP e tutte queste cose.

Ma possono essere utili, secondo lei?

Utilissime. Le ritengo utilissime. Se sono efficienti e funzionano bene, sono utilissime. Ma il poliziotto di quartiere deve essere concepito in quella maniera.» (State Police executive).

The elements presented in these last pages seem to downsize the effective opening of national polices (and State Police, in particular) for the actors and issues coming from the locale. The interest for local contexts appears to be largely instrumental to a useful

achievement of intelligence sources and to an easier management of the control. The actual coordination between national and local polices is more similar to an exploitation of the resources of the latter structures than a real equal collaboration. The resistance of national polices to the development of security policies really 'participatory' is clear.

II.2.2. The complicated “evolution” of Local Polices

The evolution of tasks and priorities of local polices involves the emersion of new problems. They are in part inside their structures: the rapidity of changes would have required a quick redefinition of the traditional identity of local police officers. But their professional re-qualification is complicated by the tight budget of some local administrations and the rigidity of Italian laws that discipline the public services. And the sedimentation of a more adequate and common identity is anyway not easy. Several executives (desirous to “evolve” towards a new professionalism) seem to privilege the traditional aspects of Local Police work, also to not waste the past skills; on the contrary, others are bringing their Local Police structures into a constant (and vain) pursuit of abilities and competences pertaining to other police forces. This situation could cause the emersion of two different souls inside the Italian Local Polices: one more oriented to a new activism in the field of the urban security and the other more attached to the Local Police roots.

«l'interlocutore naturale fino a ieri in queste attività di approccio ai problemi di sicurezza, ad esempio la popolazione anziana, era e continua ad essere la Polizia di Stato o l'Arma dei Carabinieri; ora non stride più vedere un vigile urbano che fa lezioni di sicurezza. Prima era una cosa un po' più rara, ora è nella naturalità delle cose, anche se questo ci costringe a rinnovarci molto e se questa trasformazione o implementazione delle nostre competenze è molto richiesta dalla gente, dagli amministratori ma anche dai cittadini, paradossalmente però da altri è frenata, così come anche all'interno dei corpi di polizia le spinte sono un po' contrastanti: c'è chi è legato alla tradizione e chi invece vorrebbe sempre più orientarsi in questo senso.» (chief of Local Police)

«quello di cui ha bisogno la gente è un'altra cosa: non del vigile col manganello, ma del vigile che ascolta i problemi che ha. Il manganello, se c'è, è in più, non è quello.» (chief of Local Police)

«se si porta l'agente che ha già una specializzazione ad occuparsi a tutto tondo della sicurezza urbana, si arricchisce ulteriormente l'agente stesso. [...] Se questo soggetto lei lo prende e comincia a fargli capire che lui nella sua territorialità non si deve occupare solo di viabilità, ma

deve approfondire anche le sue conoscenze in tema di polizia annonaria, di edilizia, e che quando gira per il quartiere deve conoscere anche la normativa in ordine alla somministrazione di bevande ed alimenti, o le norme igieniche che devono essere messe in atto relativamente alla vendita di determinati beni alimentari, di ambiente con tutti reati ambientali, del trasporto di merci pericolose, e quant'altro, lei vede secondo me che questo soggetto comincia, probabilmente un po' faticosamente all'inizio, ad avere uno stimolo in più alla conoscenza e all'attivazione del suo lavoro. Se poi a questo suo soggetto, oltre a dargli una formazione personale che diventa poliedrica, gli si dà la possibilità di esprimersi in un rapporto di conoscenza del territorio non limitata alla sanzione, ma una conoscenza per la costruzione di una mappa del territorio, lei vedrà questo soggetto rivivere. È allora che io dico che questo discorso della seconda anima non è un qualche cosa che può creare dei problemi. Semmai può essere un valore aggiunto. Bisogna vedere l'approccio con il quale il comandante o il dirigente affronta questa tematica, e soprattutto bisogna vedere se questa tematica, come dicevo prima, rientra nell'indirizzo politico.» (Local Police regional executive)

So close, so far-away: the paradox of police popularity

The other part of problems involved by the transition of Local Polices is related to the external relations of Local Polices. I have already talked about the difficulties in the coordination with other police forces. There are two other external problems: the paradoxical relationship with citizens and the relation with mass-media.

The relationship between citizens and Local Police officers has been a critical point in their activities from time immemorial. The basic problem is connected to the delicate task appertaining (almost exclusively in Italy) to Municipal Polices: the road policing and the related sanctioning against traffic violations of the “good citizens”. This function makes complicated the daily interactions with the population and generates a paradox well-known by all the Local Police officers: despite their proximity to the local society, they are far less popular than national police forces, whose agents come very often from other Italian regions and are less linked to the local context.

«Rispetto invece al rapporto della polizia municipale con la cittadinanza, il fatto di essere tradizionalmente visti come coloro che devono sanzionare i cittadini...

I gabellieri...

Tutto ciò complica il vostro rapporto con la cittadinanza?

Assolutamente sì, assolutamente sì. La polizia municipale è l'unica che eroga le sanzioni direttamente a tutti. Lo fanno anche i carabinieri, ma in misura molto ridotta. Lo fanno i finanzieri, e in misura molto consistente, ma a determinate categorie di persone. Se tu non sei

un imprenditore o un libero professionista, che è che chi viene a controllare? Noi invece andiamo nelle tasche di tutti. Belli, brutti, ricchi, poveri, disoccupati e grandi imprenditori, vip e poveracci. Allora, questo per noi è un handicap rispetto agli altri, perché io devo recuperare uno svantaggio che gli altri non hanno. [...] il fatto che la polizia municipale della nostra città, se non erro nel 2001 o nel 2002 in un sondaggio Demoskoepa, avesse il consenso del 38% della popolazione è un dato da fuochi d'artificio, da fuochi d'artificio. Tenuto conto che noi normalmente irroghiamo, solo per le sanzioni al codice della strada, mediamente 2 sanzioni per ogni cittadino, statisticamente, il fatto che ci sia il 37% che ci dice "bravi" è un successo strabiliante, proprio perché io devo superare questo handicap che il carabiniere e il poliziotto non hanno. Il poliziotto e il carabiniere sono vissuti male da chi è "cattivo", per usare un termine molto banale. Perché gli altri non hanno niente da temere, anzi quando gli serve un poliziotto o un carabiniere, ben venga.» (chief of Local Police)

«Come si svolge concretamente il rapporto della polizia locale con i cittadini?»

Eh, il più delle volte è conflittuale. Perché? Perché noi siamo quelli che portano via i soldi di tasca alla gente perbene. E non c'è niente di ironico in quello che sto dicendo: è così. Eh, lo so: è uno sporco lavoro e a qualcuno tocca farlo, tocca a noi. Ma perché tocca a noi? Guardi che l'applicazione delle norme del codice della strada, anche in città, c'è la polizia di Stato con la specialità della polizia stradale, ci sono i carabinieri e c'è la guardia di finanza, e in via residuale, noi siamo gli ultimi in fondo. Però, vivaddio, se non lo facciamo noi non lo fa nessuno, perché tutti gli altri sono impegnati a cercare i delinquenti e il codice della strada rimane a noi.» (chief of Local Police)

The new functions of Local Polices in the field of urban security are mitigating just partially the effects of their traditional image. On the contrary, by solving the conflicts between different population within the urban neighbourhoods or by contrasting the presence of anti-social behaviours, Local Polices have to execute a series of activities purely repressive: evictions of squats or “nomad camps”, “forced accompaniments” of irregular immigrants to the State Police structures, interventions against brawls or other disturbing gathering of people in public places, etc. At the moment, the impact of these repressive activities on the image of Local Polices is not so positive: for some people, there is a strengthening of the role of “persecutors” traditionally associated to Local Police officers. For others, who require a stronger involvement of Local Police in the security practices, they keep fining the honest people, whereas national polices still remain the real protectors against criminals. And this perception reinforces the paradox of popularity mentioned above.

«negli ultimi anni la richiesta che ci viene rivolta è sempre più orientata e orientante la nostra attività sul fronte della sicurezza urbana. Per cui, ripeto, il nostro zoccolo duro e la nostra vocazione principale è quella stradale, ma sempre più ci viene richiesto di intervenire in termini

di sicurezza e sempre di più in tale direzione noi ci orientiamo in termini anche di investimenti tecnologici di istituzione di nuovi reparti, di addestramento del personale in tal senso; perché anche le mail che mi arrivano sul computer, le lettere che arrivano a noi al sindaco e ai vari assessori ci chiedono sempre di più, pur continuando a chiederci e a manifestarci il bisogno in materia di traffico, di intervenire laddove ci sono elevate concentrazioni di persone extracomunitarie, schiamazzi, disturbi, problemi che noi generalmente inglobiamo nella categoria della sicurezza urbana e che vanno dal degrado urbano fino ai confini della sicurezza nel senso pieno del termine, con attività anche di polizia giudiziaria eccetera.» (chief of Local Police)

«Riguardo ai rapporti con carabinieri, poliziotti di quartiere e vigili di quartiere, ci sono rapporti diversi con gli uni piuttosto che con gli altri?»

Sicuramente il rapporto migliore è con la polizia di quartiere e con il carabiniere di quartiere. Con loro sicuramente si ha un rapporto decisamente migliore. Perché questo? Perché logicamente loro sono quelli che in realtà infondono e ci danno la sicurezza totale e poi loro non ti creano problemi, comunque, alla tua attività commerciale. Cosa che invece la vigilanza ci crea, perché a volte, proprio per cercare di risolvere dei problemi, ne creano degli altri che logicamente vanno in contrasto con gli interessi dei cittadini, e quindi ci sono questi scontri a volte anche violenti. Per cui, diciamo che la vigilanza è sempre stata un po' un nodo problematico, però non vedo come lo si possa risolvere, obiettivamente.» (president of a shopkeepers association)

The other external problem is directly connected to the citizens' perception of the role of different police forces. According to the officers interviewed, there would be a lack of efficacy of Local Polices communication strategies, due to the extreme variety of structures (there are big differences between the police forces of big cities and rural areas) and a certain inadequacy of police executives in relation to the media professionals. The scarcity of media reportages on the Local Police renewal and the persistence of a mix of ignorance and hostility among the population would be the results of this incapacity to communicate. Also in this sector the historical gaps between national and local polices will have to be filled in, if these latter police forces want to improve their public visibility.

«la polizia locale è un settore che io particolarmente amo, perché ne ho fatto parte e ne sono anche orgoglioso. Però ha due anime molto chiare: l'una esterna che fa vivere come una sorta di dramma psicologico il rapporto con i cittadini, perché le dico paradossalmente che si pensa che il cittadino giudichi negativamente l'operatività e quindi l'approccio che la polizia locale ha verso l'esterno non è garantito da quella sufficiente sicurezza che invece dovrebbe avere e soprattutto quella positività: spesso manca anche la positività. E invece c'è anche un'anima interna, e l'anima interna a mio modo di vedere è connotata da una sorta di "timidezza" - guardi io uso un termine che non appartiene forse al linguaggio tecnico nostro, però lo uso ugualmente

- una sorta di timidezza a mostrarsi per quello che realmente si è; e, oltre alla timidezza, l'incapacità anche un pochino dovuta anche all'umiltà (questo è un aspetto positivo, se vogliamo) di reclamizzare, di pubblicizzare tutto ciò che di buono viene fatto dalla polizia locale. Lei difficilmente vedrà delle operazioni di marketing pubblicitario da parte delle polizie locali, nonostante di azioni buone ne facciano tantissime.» (Local Police regional executive)

«La gente fa fatica in questa fase a capire chi è il suo interlocutore vigile urbano o agenti di polizia locale. Fa fatica perché la comunicazione del nuovo ruolo della polizia locale, pur consistente, molto più consistente che gli anni precedenti, non è ancora chiara. E poi per un problema di fondo, che sembra banale ma in realtà è pesantissimo nella percezione del ruolo: il ruolo dell'operatore di polizia locale lombardo è drammaticamente diverso da quello laziale, toscano, calabrese e sardo: noi non abbiamo un'identità nazionale come il finanziere, il carabiniere o il poliziotto di Stato, non abbiamo neanche la stessa divisa, non abbiamo neanche gli stessi colori sulle macchine. [...] Quindi la percezione del ruolo è comunque un po' problematica, e il problema nostro di fondo, al di là di quello insanabile della mancanza dell'identità nazionale, è la carenza di una comunicazione efficace. C'è una comunicazione, noi stiamo uscendo un po' allo scoperto. Abbiamo il sito Internet, ci facciamo vedere, abbiamo aumentato la visibilità dei veicoli, abbiamo cambiato le uniformi per renderle più visibili, compariamo sulla stampa con una frequenza che non si era mai verificata, quasi quotidianamente, e devo dirlo ultimamente anche in termini positivi. Ma ci manca un background comunicativo, una tradizione comunicativa che altri hanno e noi non abbiamo. Per cui siamo in una fase in cui la gente effettivamente fa fatica a capire cosa facciamo.» (chief of Local Police).

To bridge these gaps in confidence and popularity, the local police forces should not restrict themselves to sustain a professional retraining of their officers similar to the national polices (as many structures are already doing). Probably, Local Police should promote (with a wise use of media resources) a more appropriate image of police force devoted to the preservation of the citizens' quality of life. This type of evolution could be nearer to the traditional identity of Local Polices (“*primi inter pares*”) and more adequate to their actual competences. Moreover, the rediscovery of the social vocation of Local Police could help them to overcome the current lack of popularity, due to their persecutory image in the field of road policing. Finally, this effort to prevent the social uneasiness of the local communities should involve a rapprochement with the other sectors of local administrations, also to give more efficiency and coherence to their global action. But this type of evolution does not look very attractive for local administrators and police executives, who appear to be more seduced by the “securitarian” aspects of their involvement in the security policies and practices.

«Quest'attuale evoluzione della figura e dei compiti della Polizia Municipale, a cosa è dovuta secondo lei?»

Mah, io intanto non la considero un'evoluzione, ma un ripescaggio... o un ripescamento... della nostra funzione originaria. Una polizia espressione di una comunità e vicina alle esigenze del cittadino. Perché il cittadino-tipo, soprattutto quello più esposto, più indifeso: l'anziano o il bambino o la mamma con bambini, eccetera, non s'accontenta più di veder passare i vigili o i carabinieri o la polizia, tutti impegnatissimi nelle loro macchine sempre più veloci. Vuole poter fermare uno, trattenerlo e raccontargli le sue cose. Perché anche le sue cose, seppur piccole, sono importanti per lui.» (chief of Local Police)

«Carabinieri e polizia di Stato vengono visti come coloro che difendono l'incolumità personale, non dimentichiamocelo questo. Ed è giusto che sia così, è giusto che l'accezione nell'immaginario sia veicolata verso queste immagini, perché così abbiamo un punto di riferimento in coloro che possono tutelarci in qualche modo. Semmai, c'è da recuperare molto sul piano che le dicevo prima, per quanto riguarda non semplicemente la polizia locale, ma l'ente locale. Qui deve nascere un rapporto nuovo tra la polizia locale, il cittadino e l'ente locale, visto nella sua complessità. La polizia locale rimane un braccio, è una parte, non è il tutto. Ci sono altre strutture che vengono avanti e che danno una mano, e questo va recuperato. Questa è la scommessa, secondo me, che va portata avanti.» (Local Police regional executive)

«la gente apprezza, eh? Io ho ricevuto centinaia di risposte e di ringraziamenti, nonostante in alcuni casi non siamo riusciti a risolvere il problema. Oggi il solo fatto che una persona che conosco (perché mi ha scritto e io l'ho invitato quando aveva bisogno a non mandarmi le lettere ma un'e-mail o una telefonata per cercare di risolvere il problema subito e non venti giorni dopo), tutte le volte che si danno degli input di questo genere, si riceve comunque il gradimento. Il minimo è il ringraziamento per aver risposto immediatamente. Molti dicono "pensavo che nessuno nemmeno mi rispondesse, mentre lei m'ha risposto il giorno dopo". Ma non perché gli abbia risolto la situazione, per il solo fatto di aver preso in carico subito l'istanza del cittadino che s'è approcciato con l'istituzione. [...] Capisce? La gente comincia ad avere l'impressione che l'istituzione sia presente, che risponda alle sue esigenze, e magari che lo faccia anche in modo efficiente. La gente è questo che vuole, nulla di più.» (Local Police executive)

Concluding remarks

This joint paper aimed at describing the major shifts in policing in Italy and some concrete implications for police forces, both local and national. In our opinion, two key elements can be pointed out: the State's reluctance to change and, among municipal police forces, the growing tension between a traditional pattern of road and administrative policing and a larger one, including "urban security" as a new field of intervention.

It has been shown to what extent the central State was resisting change. All the coordination structures which have been created are still supervised by State actors, such as prefects and provincial chiefs of State Police. Local actors, especially municipal police forces, are often invited to have their (larger) resources exploited, especially in large cities. In spite of the dynamism of the Emilian policy entrepreneurs who largely contributed to spread inter-agency partnerships, and the lobbying pressures exerted by associations of localities (remember the bill proposed in 2003), the successive national Governments haven't carried out any harmonization policy. So, the Italian State's position could be summed up as "If we want things to stay as they are, things will have to change"¹⁷.

Since nothing is really changing on the State's side, local polices remain in an uncomfortable position. They are torn between two different patterns: a traditional one and a new one, as they are more and more prompted to act in the field of urban security. Two different perspectives are thus opening up: following national police's duties and image or investing the field of security by focussing on the defence of citizens' quality of life rather than law and order. Actually, the first option seems the most diffused in Italy, even if municipal police forces are far from having the same traditions, operational and communicating capabilities, professional cultures and training patterns as the national police. The spreading of inter-agency partnerships over Italy, illustrated by the diffusion of security contracts, regional directives and State-Region agreements, lead us to think that these tensions are far from being solved.

¹⁷ This quotation is taken from the famous Tancredi's sentence in Tomasi de Lampedusa's novel "*Il gattopardo*" ("The Leopard").

Bibliography

Bertaccini, D., ", In Pavarini, M. (Ed), , Roma: Carocci, 65-140 (2006), "La "nuova riforma" della polizia italiana: i discorsi e le pratiche ufficiali di "polizia di prossimità" in Italia"", In Pavarini, M. (Ed.), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma: Carocci, 65-140.

Braccesi, C. (2004), "Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana", In Selmini, R. (Ed.), *La sicurezza urbana*, Bologna: Il Mulino, 261-272.

Braghero, M. & Izzi, L. (2004), "Le legislazioni regionali", In Selmini, R. (Ed.), *La sicurezza urbana*, Bologna: Il Mulino, 245-257.

Chioldi, M. (1998), *Immigrazione, devianza e percezione di insicurezza: analisi del caso modenese (quartiere Crocetta)*, tesi di laurea di sociologia criminale, Bologna: Università di Bologna, 270 p.

Della Porta, D., Ed (2004), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Soveria Mannelli: Rubbettino, 268 p.

Kingdon, J. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins, 2nd ed., 253 p.

Palidda, S. (2000), *Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milano: Feltrinelli, 247 p.

Pavarini, M., Ed (2006), *L' amministrazione locale della paura : ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Roma: Carocci, 249 p.

Poletti, C. (2002), *Immigrazione, criminalità e comitati di cittadini : il caso modenese*, tesi di laurea di sociologia, Bologna: Università di Bologna, 650 p.

Poletti, C. (2005). "Putting Citizen First: Research about the Participation of Italian Citizens' Committees in Urban Security Policies and Practices", Paper presented at *Securing the Urban Renaissance: Policing Community and Disorder* in Glasgow, University of Glasgow: Department of Urban Studies, June 16-17.

Rondinone, G. (2004), "L'esperienza del Comune di Modena nel periodo 1995-2003", *Inchiesta*, 143: 114-118.