



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI GENOVA



REGIONE  
LIGURIA

GENOVA  
UNIVERSITY  
PRESS

# La criminalità locale tra saperi di polizia, norme e reinserimento sociale

DECIMO RAPPORTO  
SULLA SICUREZZA URBANA IN LIGURIA

A CURA DI VINCENZO MANNELLA VARDÈ E STEFANO PADOVANO



RICERCA



REGIONE LIGURIA  
Assessorato alle Politiche  
della Sicurezza dei Cittadini



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI GENOVA

# LA CRIMINALITÀ LOCALE TRA SAPERI DI POLIZIA, NORME E REINSERIMENTO SOCIALE

DECIMO RAPPORTO  
SULLA SICUREZZA URBANA IN LIGURIA

*(a cura di)*

*Vincenzo Mannella Vardè*

*Stefano Padovano*



ISBN | 978-88-97752-80-6



È IL MARCHIO DI



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI GENOVA

*I Curatori ringraziano per la collaborazione e la pazienza nei loro confronti*  
Sabrina Baldi, Patrizia Fusi, Stefania Greppi, Maria Piera Pastore ed Emma Scrivani



*Realizzazione editoriale*  
© 2017 - De Ferrari Comunicazione S.r.l.  
Via Ippolito d'Aste, 3/10 - 16121 Genova  
Tel. 010 5956111 - 010 460020  
[segreteria@deferrari.it](mailto:segreteria@deferrari.it)

*Nessuna parte di questo libro può essere riprodotta  
senza il necessario assenso di Università, Regione e dell'editore*  
*Scuola di scienze sociali – edizione digitale*  
*finito di comporre nel dicembre 2017*

*L'editore rimane a disposizione per gli eventuali diritti sulle immagini  
pubblicate. I diritti d'autore verranno tutelati a norma di legge.*

# Sommario

<b>Introduzione</b> di <i>Realino Marra</i>	7
<b>1. Le Polizie Locali liguri alla luce di una riforma nazionale incompiuta: quadri normativi e pratiche quotidiane</b> di <i>Stefano Padovano</i>	9
1.1 Premessa	9
1.2 Gli assunti normativi: dal quadro nazionale alla sfera locale	11
1.3 Il disegno della ricerca e la metodologia di indagine	14
1.4 Le funzioni e i principi organizzativi delle polizie locali liguri	21
1.5 L'organizzazione delle polizie locali: dalla gestione associata alle forme di volontariato	23
1.6 Un nodo cruciale: la "prima" formazione e l'aggiornamento professionale	37
1.7 Le attività di polizia locale tra comitati interni e coordinamenti inter-istituzionali	41
1.8 Alcune brevi indicazioni finali	48
<b>2. Sicurezza urbana e organizzazione della polizia locale</b> di <i>Stefano Bonabello</i>	52
2.1 Sicurezza urbana e polizie amministrative locali	52
2.2 Gli operatori di polizia locale	57
2.3 Conclusioni	60
<b>3. Genova, quartiere Lagaccio. Una periferia in "centro" tra insicurezza e riqualificazione urbana</b> di <i>Vincenzo Mannella Varde</i>	63
3.1 Premessa	63
3.2 Il disegno di ricerca	65
3.3 Territorio, insicurezza e riqualificazione urbana: una strada da percorrere	66
3.4 Conclusioni (o no?)	78
<b>4. La percezione del crimine, l'insicurezza indotta e il degrado urbano</b> di <i>Stefano Padovano</i>	84
4.1 Premessa	84
4.2 Il quadro complessivo delle opinioni espresse	86
4.2.1 L'allarme sociale rispetto ai crimini più temuti	88
4.2.2 I reati a maggiore rischio vittimizzazione nelle città di residenza	90
4.2.3 La paura percepita rispetto ai fenomeni al margine tra devianza e criminalità	92
4.2.4 La convivenza in città	95
4.2.5 La vittimologia reale dai crimini	99
4.2.6 Organi di polizia e strumenti di videosorveglianza: quale opinione?	101

<b>5. Identificazione e non-identificazione dei migranti in Italia e nel territorio ligure</b> <i>di Matteo Buffa</i>	107
5.1 Introduzione	107
5.2 Alcuni dati	108
5.3 Contesto: in diritto e in fatto	110
5.4 Ambivalenze	115
5.5 L'identificazione	117
5.6 La Liguria	120
<b>6. Sicurezza pubblica, sicurezza urbana e immigrazione (con alcune brevi note sul c.d. decreto Minniti in materia di sicurezza delle città)</b> <i>di Arianna Pitino</i>	
6.1. I poteri del Sindaco in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana.	125
6.2. <i>Sicurezza pubblica e sicurezza urbana:</i> problemi definitivi e di competenza tra Stato, Regioni e Comuni.	127
6.3.1. Immigrazione e ordinanze del Sindaco in qualità di "ufficiale del Governo" ex art. 54, c. 4 T.u.e.l.	132
6.3.2. Immigrazione e ordinanze del Sindaco contingibili e urgenti a tutela della salute pubblica ex art. 50, c. 5 T.u.e.l.	134
6.4. Prime osservazioni a margine del c.d. decreto Minniti in materia di sicurezza delle città (d.l. n. 14/2017).	136
<b>7. Il Patto di sussidiarietà della giustizia: un modello virtuoso</b> <i>di Livia Botto, Ramon Fresta, Sandra Rivara</i>	141
7.1 Nascita ed evoluzione di un progetto sperimentale: lo Sportello Informativo dell'area penale	141
7.2 Dallo Sportello giuridico allo Spin dedicato	144
7.3 Dalla rete Spin genovese a quella dei progetti regionali	146
7.4 Verso il "Patto di sussidiarietà regionale" di area penale	148
7.5 Il "Patto" e la rete di attuazione	151
7.6 Conclusioni	156
<b>8. Crimine organizzato e di matrice mafiosa: un rischio da evitare</b> <i>di Stefano Padovano</i>	161
8.1 Premessa	161
8.2 Alcune considerazioni chiave	172
8.3 ...e alcune indicazioni per il futuro	175
<b>9. L'andamento della delittuosità in Liguria</b> <i>di Stefano Padovano</i>	178
9.1 Premessa	178
9.2 Stabilizzazione dei reati o inversione di tendenza?	183
9.3 Alcune considerazioni conclusive	189
<b>Notizie sugli autori</b>	197

# Introduzione

di *Realino Marra*

## **Società del rischio e sicurezza**

Nei colloqui avuti circa un anno fa con l'Assessore Sonia Viale, al momento di programmare la rinnovata collaborazione tra la Regione Liguria e la Scuola di Scienze sociali, avevamo condiviso l'esigenza di far emergere nel decimo Rapporto sulla sicurezza la voce dei cittadini liguri. I curatori del volume, Vincenzo Mannella Vardè e Stefano Padovano, con le loro ricerche su contesti urbani diversi tra loro, ma proprio per questo rappresentativi della complessa realtà sociale ligure (il quartiere del Lagaccio a Genova, Ventimiglia e Rapallo), hanno fatto propria quella indicazione. Essa nasceva, io credo, da una proficua integrazione tra un interesse politico-amministrativo (quale la percezione della sicurezza dei cittadini in una società in veloce trasformazione, contraddistinta dall'emergere di diverse situazioni problematiche) e uno più propriamente scientifico. Nella mia introduzione parlerò brevemente di questo secondo aspetto, convinto che le ricerche ricordate all'inizio (assieme agli altri pregevoli contributi raccolti in questo volume) possano fornire utili indicazioni agli interventi degli amministratori locali.

Nel passaggio alla "società del rischio" (l'etichetta, come è noto, proviene da Ulrich Beck), vale a dire la società che, anche in conseguenza della globalizzazione, si mostra meno capace di prevedere, controllare, impedire eventi dannosi di varia natura (ecologici, economici, sociali), il futuro per i cittadini si presenta soprattutto nella dimensione dell'incertezza. Eventi inattesi sembrano poter minacciare in ogni momento la loro qualità di vita: nell'ambito della sicurezza personale, in quello del lavoro, della salute, dell'alimentazione, e così via. Il cittadino percepisce come ormai molto difficile individuare le fonti di potenziale "attentato" alla sua sicurezza. E questo genera inevitabilmente un diffuso sentimento di sfiducia, in primo luogo verso i depositari (tecnici, esperti, "funzionari" della conoscenza) della razionalità tecnico-scientifica (alimentato dalla convinzione circa veri o presunti fallimenti dell'ambizione di controllo della vita da parte della scienza), ma anche e soprattutto nei confronti della politica, ritenuta spesso "sorda" alle richieste che provengono dalla comunità, distante, indifferente, e così via.

Un realismo “riflessivo” deve prendere sul serio queste modificazioni. La percezione di un problema, soprattutto se ha l’intensità delle rappresentazioni attuali sulla sicurezza, è tanto reale quanto, in ipotesi, un’evidenza statistica sui tassi di delittuosità o di disoccupazione. “Rischio” e “sicurezza”, insomma, devono essere interpretati anche nella loro portata culturale, come elementi generati da una incessante costruzione e ridefinizione della realtà da parte di tutti gli attori sociali coinvolti. Che questi processi abbiano delle conseguenze tangibili è evidente, e tale circostanza emerge soprattutto dal rapporto dei cittadini con la politica. Al principio “tutto è sicuro sino a quando non sia accertato che non è pericoloso”, è subentrato il principio “nulla è sicuro sino a quando non sia provato che è innocuo”. Il mutamento del paradigma sulla sicurezza nella società del rischio rielabora così, in forme del tutto inedite, la comunicazione politica. E d’altra parte è chiaro che le “precauzioni” in un mondo che si sottrae come mai nel passato al calcolo e alla misura sono a loro volta costitutivamente incerte, e spesso, dobbiamo constatare, generatrici più di problemi che di soluzioni. Di questo la politica è sempre più consapevole, non foss’altro che per l’estrema instabilità che caratterizza il consenso dei cittadini nelle società degli ultimi decenni.

Dinanzi a cambiamenti così intensi, sarebbe necessario, io credo, un diverso tipo di rapporto tra istituzioni e comunità, da costruire con pazienza e impegno da entrambe le parti, negli spazi e nelle occasioni offerte dalla vita quotidiana delle nostre realtà territoriali. Una comunicazione e un confronto sulle situazioni problematiche percepite, con caratteri di continuità, e capaci pertanto di affrancarsi dallo schema rivendicazione-riscontro proprio della politica tradizionale, in cui l’episodicità degli interventi è stata pari, il più delle volte, all’emergere di sentimenti di reciproca “delusione”.

# 1.

## **Le Polizie Locali liguri alla luce di una riforma nazionale incompiuta: quadri normativi e pratiche quotidiane**

di *Stefano Padovano*

“Una nazione che chieda al suo governo il solo mantenimento dell’ordine è già schiava in fondo al cuore, schiava del suo benessere e da un momento all’altro può presentarsi l’uomo destinato ad asservirla”.

Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*

“La città è qualcosa di più di una congerie di singoli uomini. Essa è anche qualcosa di più di una semplice costellazione di istituzioni e strumenti amministrativi, come tribunali, ospedali, scuole, polizia. La città è uno stato d’animo, un corpo di costumi e tradizioni, di sentimenti organizzati.

R. Park, E. W. Burgess, R. D. Mckenzie, *La città*

### **1.1 Premessa**

Il ruolo, le funzioni e la presenza delle polizie locali nelle nostre città ha avviato un processo di tematizzazione non sempre rispondente al peso reale che questi organi amministrativi rivestono nei rispettivi ambiti nazionali del Paese. Per quanto il tema dell’insicurezza dal crimine e di quei fenomeni ascrivibili al governo della sicurezza urbana abbia attraversato fasi di maggiore interesse, talvolta imponendosi nell’agenda pubblica nazionale, ad altre di minore attenzione mediatica e specialistica, in cui la “questione sicurezza” è apparsa - solo provvisoriamente - uscire di scena, il processo di ri-definizione socio-normativa delle stesse si presenta ancora come uno snodo centrale dal quale sembra impossibile prescindere<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una ricognizione complessiva e relativamente recente delle politiche di sicurezza urbana in Italia si rimanda a S. Padovano, *La Questione Sicurezza. Genesi ed evoluzione di un concetto equivoco*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.

Tuttavia, questo processo di rimodulazione della posizione sociale delle polizie locali prende le mosse da un nuovo modo di intendere le relazioni tra i cittadini e le istituzioni, in buona parte collegato al processo di trasformazione della società europea, alla progressiva erosione della sfera pubblica statale, e quindi dello stato sociale. In molti Paesi, soprattutto anglosassoni e francesi, questi cambiamenti hanno stimolato l'interesse degli studiosi ad approfondire il tema delle polizie locali, arrivando perfino ad utilizzare i risultati della ricerca scientifica per approntare modifiche e cambiamenti interni<sup>2</sup>. In Italia, tardivamente rispetto ad altre realtà europee, si è registrato un certo interesse per il mondo delle polizie locali; interesse accentuato anche come conseguenza dell'ulteriore graduale passaggio delle suddette nell'ambito delle competenze di coordinamento espletato dalle Regioni. Tuttavia, il panorama delle conoscenze specifiche è ancora molto limitato, così come lo è in generale per la ricerca sulle forze di polizia statali<sup>3</sup>.

Gli studi sulla Polizia municipale condotti finora si sono limitati al censimento degli operatori presenti sui territori regionali e alla descrizione delle loro caratteristiche socio-anagrafiche. Da tempo si avvertiva l'esigenza di conoscere in modo più approfondito questa realtà, tra cui quella ligure, di indagarne aspetti ancora confinati all'intuizione empirica, quand'anche a logiche di senso comune, per ricostruire con maggiore nitidezza gli aspetti mutevoli e complessi che caratterizzano il lavoro degli operatori. È a partire da queste premesse che si è inteso ricostruire gli aspetti tematici più importanti della categoria: il ruolo, le funzioni, la definizione – spesso controversa – delle competenze, poiché delineata da un vasto campo di attività non formalmente previsto dalle leggi e dai regolamenti (o previsto in forma generica e discontinua sul piano della sua applicazione amministrativa) in cui gli operatori si trovano inevitabilmente coinvolti.

Si tratta quindi di “esplorare”, con gli strumenti della ricerca socio-giuridica, proprio questa “area grigia”, mettendola in relazione sia con gli aspetti normativi, sia con le richieste indotte dai più recenti mutamenti sociali.

---

<sup>2</sup> Tra gli studi relativamente recenti sulle pratiche di polizia urbana in una periferia francese si veda D. Fassin, *La forza dell'ordine. Antropologia della polizia nelle periferie urbane*, La Linea Edizioni, Bologna 2013.

<sup>3</sup> Su questo punto la letteratura scientifica italiana converge prevalentemente sugli studi di un unico studioso. In questa sede si segnala F. Carrer, *La valutazione dell'attività di polizia*, Angeli, Milano 2011, il meno recente F. Carrer, *La polizia nel terzo millennio. Potenzialità, limiti e modalità d'impiego*, Angeli, Milano 2006; oltre che analisi mirate sullo stato di salute di coloro che lavorano nelle forze dell'ordine; come in F. Carrer, *Lavorare in polizia: stress e burnout*, Angeli, Milano 2015.

Pertanto, il quadro mutevole in cui si colloca lo sviluppo professionale delle polizie locali, la sovrapposizione di ruoli e funzioni, l'intensificarsi del loro sistema interazionale (si pensi, in particolare, alle frequenti attività svolte insieme a Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza), la domanda e l'offerta del fabbisogno formativo e di aggiornamento professionale, il supporto degli strumenti tecnologici, finanche la valutazione operativa delle gestioni associate intercomunali; costituiscono un complesso sistema di conoscenze utile per sviluppare adeguate politiche regionali di sicurezza urbana. In questo senso, la ricerca ha previsto alcuni filoni di approfondimento, tutti finalizzati all'individuazione delle linee strategiche di sviluppo e di valorizzazione della polizia locale, dei suoi modelli organizzativi e per il consolidamento delle attività di formazione in coerenza con i risultati emersi. Pertanto, prima di approfondire le valutazioni emerse dalla somministrazione dei questionari, si riprende di seguito una breve ricognizione dei testi normativi, nazionale e locale, attualmente vigenti.

## **1.2 Gli assunti normativi: dal quadro nazionale alla sfera locale**

Gli assetti normativi rivolti all'individuazione e alla classificazione delle funzioni e dei compiti delle polizie locali storicamente non ha mai costituito un'operazione snella e chiara. Ciò perché nella lunga stratificazione normativa non soltanto è stato arduo rinvenire un'elencazione omogenea ed esaustiva dei compiti e delle funzioni, ma è toccato confrontarsi con una serie di classificazioni non univoche, scarsamente coerenti e tra esse poco coordinate.

Se si considera che la potestà regolamentare dei Comuni in materia di polizia locale risale al periodo preunitario<sup>4</sup> mentre successivamente, con le leggi comunali del 1865, fu prevista la potestà di deliberare mediante regolamenti *ad hoc*, e soltanto nel 1911, con l'approvazione del Regio Decreto n. 297 venivano riportate e distinte le funzioni di polizia urbana e rurale, tutto fa intendere che, a livello di elaborazione dottrinale si è proceduto spesso a singhiozzo. Inoltre, se dall'elenco delle attività attribuite alla polizia locale esse consistevano quasi esclusivamente in interventi per assicurare la libera circolazione nei luoghi pubblici dell'abitato, mentre la polizia rurale

---

<sup>4</sup> Con il Regio Editto del Regno di Piemonte, n. 659 del 27 novembre 1847, si disciplinavano le competenze e le attribuzioni di polizia urbana e rurale.

era sostanzialmente finalizzata alla regolarizzazione delle acque irrigue e alla gestione dei beni collettivi di uso civico<sup>5</sup>, anche l'impiego dell'accezione "locale" è stata binariamente applicata: da un lato, come sinonimo di "comunale"; dall'altro, non corrispondente necessariamente all'apparato comunale ma ad una localizzazione territoriale più ampia. Si tratta di definizioni giuridiche e interpretazioni operative che, senza sorprese, trovano il modo di riattualizzarsi spesso anche oggi.

Tuttavia, seppure nella direzione di una polizia locale solo superficialmente contigua agli organismi di pubblica sicurezza, il riconoscimento delle funzioni e quindi della categoria di "polizia amministrativa", anche se in chiave accessoria, a partire dagli Anni Settanta guadagnò sul campo maggiore specificità.

La legge n. 65 del 1986 "Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale" ha solo implicitamente ribadito la distinzione tra polizia amministrativa e ordine pubblico/sicurezza urbana facendo incrementare, di fatto, i compiti svolti dai singoli Comandi. Essa ha definito gli ambiti disciplinari delle Regioni e i compiti dei Comuni, da svolgere anche in funzione associata, avvallando anche la realizzazione di una polizia "locale", quindi non solo identificata nel singolo apparato comunale ma riconoscendo una dimensione organizzativa di "ambito"; aspetto materializzatosi in forma concreta solo faticosamente e in tempi lunghi. Anche per quanto riguarda le funzioni che la polizia locale svolge in forma aggiuntiva e di carattere ausiliario alle forze dell'ordine, si pensi alle mansioni di polizia giudiziaria e quindi alla possibilità di raccogliere notizie di reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, individuarne i presunti responsabili, ricercarne le prove, ecc. il riscontro tracciato in trent'anni di attività non annovera risultati soddisfacenti; ma anzi ha fatto emergere tensioni e contraddizioni operative latenti e irrisolte.

La legge di riforma costituzionale n. 3 del 2001 ha, come è noto, riscritto al comma terzo dell'art. 117, il mantenimento della competenza legislativa piena dello Stato in materia di "ordine pubblico" escludendo espressamente la polizia amministrativa locale. L'inserimento di quest'ultima tra le materie di competenza regionale ha consentito al legislatore locale di dettare una disciplina compiuta ed organica delle funzioni di polizia amministrativa locale e di ridisciplinare i servizi di polizia locale, anche con norme di con-

---

<sup>5</sup> C.f.r. G. Rolla, *Brevi considerazioni sui profili istituzionali della legge sull'ordinamento della polizia municipale*, in "Rivista giuridica di polizia locale", 5/1986, p. 605-619.

tenuto sensibilmente diverso rispetto alla legge-quadro del 1986. Ciò è stato possibile anche per via di una nuova domanda sociale indirizzata alle amministrazioni locali per quello che ha riguardato i temi del degrado urbano, le inciviltà diffuse, i processi migratori stranieri, che hanno cominciato ad investire in forma crescente le città italiane (ma non solo esse), dalla fine degli Anni Ottanta e che ha preso il nome di “sicurezza urbana”<sup>6</sup>. A partire dal 2001, quindi, si è aperta una stagione di indiscusso valore: sia in relazione alla promulgazione di nuove legislazioni regionali, sia nei termini dell’attuazione di progetti e interventi di prevenzione sociale e contrasto all’insicurezza urbana percepita<sup>7</sup>.

Tuttavia, così come per le forze preposte al controllo e alla gestione dell’ordine pubblico (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza, ecc.) le funzioni delle polizie locali non fanno che scontare un forte *gap* tra le competenze stabilite e regolate dagli impianti normativi e le pratiche operative svolte nel corso delle attività quotidiane; sempre più condizionate dall’imprevedibilità di eventi contingenti (flussi di persone che si spostano da un’area a un’altra del territorio, occupazioni di aree dismesse, ecc.) e il riconoscimento giuridico e trattamentale dei ruoli ricoperti. Da anni, chi si occupa di polizia locale si ritrova a fare i conti con larghe fette della popolazione che non hanno completamente chiaro il ruolo esercitato da questo corpo di polizia. Ciò è indiscutibilmente frutto di una normativa incerta, spesso soggetta a ridefinizioni temporanee ed eccezionali, ma tale ragione è in buona parte da ricercare anche nella scarsa attenzione riservata dalle sfere della politica verso una categoria - all’incirca 60.000 operatori in tutto il Paese - storicamente oggetto di attenzioni defilate e alla penombra delle forze dell’ordine; per quanto bisognose da tempo di un riordino generale.

A fronte di quanto ricordato, è certamente più complesso richiamare la norma nel suo inquadramento teorico e operativo in tema di competenze e modalità di intervento, finalizzata alla guida di un prassi quotidiana. Inoltre, le repentine trasformazioni sociali degli ultimi vent’anni hanno indotto le polizie locali ad intervenire in contesti mutevoli e caratterizzati da una complessità sociale che, se priva delle adeguate chiavi di lettura, non

---

<sup>6</sup> Per una disamina interdisciplinare riferita al tema delle politiche di sicurezza urbana si rimanda a R. Selmini, *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna 2004.

<sup>7</sup> Un quadro ricco ed esaustivo delle normative promulgate in tema di sicurezza urbana e polizie locali si ritrovano in un contributo parzialmente datato di M. Braghero L. Izzi, *Le legislazioni regionali*, in R. Selmini (a cura di), *op. cit.*, Il Mulino, Bologna 2004.

consente neppure interpretazioni idonee ed efficaci nel riscontro dei risultati. Se solo si guarda all'esperienza italiana più recente, quella scandita dal sorgere della "seconda stagione" dei "Patti per la sicurezza" del 2007 fino all'applicazione del potere di ordinanza sindacale del 2011, le politiche di sicurezza urbana solo di rado sono state figlie di scelte ad ampia visione e cioè inserite all'interno di un'ottica multi sistemica, in grado di miscelare l'utilizzo di profili disciplinari diversi e complementari: l'urbanistica, il welfare, le politiche migratorie, ecc.

Al contrario, lo strumento dell'ordinanza sindacale è balzato all'attenzione dell'opinione pubblica più come un provvedimento svincolato dalle scelte di pianificazione strategica e dettato dalle contingenze dell'ultima ora; lasciando spazio, in tal modo, ad un paradigma dell'emergenza in cui capita sovente di osservare anche aspetti nuovi. Inoltre, occorre aggiungere che se nelle valutazioni di senso comune le questioni relative alla sicurezza nelle città e allo stato della criminalità, sono sembrate ascritte alle sole volontà degli amministratori locali e quindi, in prima battuta, ai loro Sindaci; è pur vero che in un processo così complesso, al di là della dialettica tra governo nazionale e *governance* locale, l'esercizio di un ruolo strategico è prima di tutto svolto mediante lo strumento legislativo statale.

Pertanto, si può affermare che con l'elezione diretta dei sindaci, mediante l'entrata in vigore della legge n. 81/1993, si è assistito ad una crescente domanda sociale di sicurezza, alla quale però l'insieme degli strumenti legislativi, di conoscenza, tecnico-operativi, ed anche economici, non hanno sembrato fornire una restituzione davvero soddisfacente ai bisogni espressi dalla cittadinanza. E ciò per quanto la relazione di ausiliarietà, che tiene insieme Stato e autonomie locali in tema di sicurezza pubblica, così come prevista dall'art. 8 della legge n. 131/2003, promuova l'esigenza di uno stretto flusso ed interscambio informativo: da un lato tra gli amministratori locali, sindaci e assessori regionali; dall'altro, tra i prefetti e i questori, quali rappresentanti dello Stato sul territorio.

### **1.3 Il disegno della ricerca e la metodologia di indagine**

I risultati della ricerca poggiano il loro fondamento scientifico sull'utilizzo di un'accurata indagine empirica, frutto di un'unica tecnica di rilevazione: la somministrazione di un questionario a risposte chiuse. Le informazioni raccolte ed elaborate sono state incrociate con una serie di *focus-group*

tenuti in alcuni dei Comandi che hanno formato il campione selezionato. Quest'ultimo è stato costruito tenendo conto di tutti gli indicatori necessari a garantire la più precisa rappresentatività: sia di ordine quantitativo, sia di tipo qualitativo. Sono stati interpellati gli 11 presidi di polizia locale delle amministrazioni comunali liguri con almeno 15.000 abitanti<sup>8</sup>. Oltre ai quattro capoluoghi, Genova, Imperia, La Spezia, Savona<sup>9</sup>, la *survey* si è estesa ai comandi di: Albenga, Chiavari, Rapallo, Sanremo, Sarzana, Sestri Levante e Ventimiglia.

La discesa sul campo è stata effettuata nei mesi di giugno e luglio 2016, mentre a seguire sono stati elaborati i dati e si è provveduto alla stesura definitiva del *report*. In valori assoluti sono stati somministrati 470 questionari su un totale di 1350 operatori impiegati presso gli 11 Comandi costituenti il campione selezionato. Quest'ultimo, oltre che esteso per rappresentatività quantitativa, poiché formato dal 35% degli agenti in servizio, ha inteso comprendere il maggiore numero di indicatori tematizzati nei quesiti che compongono la griglia di indagine: ruoli e funzioni esercitati sulla base delle competenze riconosciute dalla normativa, fruizione dei moduli formativi e degli aggiornamenti professionali predisposti dalla Scuola Interregionale di Polizia Locale, realizzazione ed efficacia delle esperienze di gestione associata, riscontri ottenuti da un maggiore impiego degli strumenti tecnologici in dotazione ai Comandi, ecc.

A partire da una ricognizione generale dei profili socio-anagrafici del campione selezionato, i principali obiettivi della ricerca hanno inteso approfondire, mediante la formulazione di un numero esteso di quesiti, una batteria tematica di cui si dà conto a seguire.

## **Item 1**

### **Le funzioni di polizia locale**

1. Come giudica il fatto che le funzioni ausiliarie di polizia giudiziaria, di pubblica sicurezza, e quelle di polizia tributaria possono essere svolte dagli operatori della polizia locale?

---

<sup>8</sup> Per quanto a quest'ultimo valore corrisponda il parametro minimo per l'attribuzione della delega istituzionale alle "politiche di sicurezza urbana" - così come sancito dalla nascita dei primi "Contratti di Sicurezza" del 1998 - ad oggi in molte amministrazioni italiane, tra cui una fetta considerevole di quelle liguri, l'istituzione di tale delega risulta patrimonio dei Comuni capoluogo oppure incorporata nelle attribuzioni di competenza che riguardano la "sola" polizia locale.

<sup>9</sup> Tuttavia, ripetuti solleciti indirizzati ai vertici del Comando di Savona, documentati da simmetrici scambi epistolari, non hanno acconsentito la somministrazione del questionario e pertanto la raccolta delle opinioni tra gli operatori.

## **Item 2**

### **I principi organizzativi**

1. Cosa ne pensa delle funzioni di polizia locale svolte in territori non contigui territorialmente, disarticolati morfologicamente o disomogenei dagli ambiti sociali di zona?
2. Ritieni sufficiente il numero minimo di sette operatori per istituire un servizio di Polizia Locale?
3. Condividi la possibilità riservata a particolare esigenze organizzative di prestare servizio in borghese?

## **Item 3**

### **La gestione associata**

1. Ritieni corretta la gestione associata delle funzioni di polizia locale previa verifica annuale delle attività svolte da un organismo terzo?

## **Item 4**

### **Organizzazione della polizia locale**

1. Secondo la sua esperienza personale, che giudizio conferisce al coordinamento delle attività di polizia stradale con le forze dell'ordine?
2. Come valuta l'adeguamento di organico adottato nei mesi estivi?

## **Item 5**

### **Utilizzazione del volontariato**

1. Cosa suggerirebbe per migliorare le direttive dei Comuni rivolte all'utilizzo del volontariato nelle funzioni di polizia locale?

## **Item 6**

### **Forme di collaborazione**

1. Che giudizio conferisce alla trasmissione dei dati, dei risultati conseguiti e alla richiesta di analisi valutative che i Comandi possono chiedere all'Osservatorio regionale sulla sicurezza urbana?

## **Item 7**

### **Attività di formazione e aggiornamento professionale**

1. Esprima un giudizio complessivo sul servizio di formazione e aggiornamento professionale offerto dalla Scuola Interregionale di Polizia Locale.
2. Valuti l'efficacia dei seguenti moduli formativi.
3. Rispetto ai moduli elencati quali proposte correttive aggiungerebbe?

## **Item 8**

### **Comitato tecnico consultivo**

1. Cosa modificherebbe del Comitato tecnico consultivo della polizia regionale? (Composizione numerica, convocazioni annuali, analisi dei fenomeni indagati dall'Osservatorio sulla sicurezza urbana e la legalità)

## **Item 9**

### **Attività di Polizia Locale**

1. Nello svolgimento ordinario delle attività, in quali tra quelle elencate di seguito riscontra maggiori criticità? (Polizia stradale, tutela del consumatore e contrasto al commercio irregolare, vigilanza attività edilizia, tutela della sicurezza urbana, ivi comprese le attività di polizia giudiziaria, ecc.)

## **Item 10**

### **Coordinamento attività e profili istituzionali**

1. Esprima un giudizio rispetto ai seguenti punti: (Valutazione dei risultati raggiunti mediante l'utilizzo di sistemi tecnologici, applicazione delle ordinanze amministrative, impiego e risultati raggiunti mediante l'impiego dell'agente di prossimità, attività svolte insieme ad altri settori dell'amministrazione comunale, attività svolte insieme ad altri soggetti istituzionali, ruolo svolto insieme alle forze dell'ordine).

Lo scopo generale dell'indagine è stato quello di fare luce esclusivamente sugli aspetti oggettivi della sfera occupazionale, escludendo la conoscenza di aspetti soggettivi riferiti al rapporto con i colleghi di pari grado, responsabili di struttura, esponenti sindacali e di categoria. Si è trattato, insomma, di comprendere quali nuovi e più agevoli contributi, normativi ed operativi, possono rispondere oggi al ruolo della polizia locale nel territorio ligure: a partire dall'attuale disciplina giuridica regionale e in funzione di una sua possibile ridefinizione legislativa.

La prima parte del questionario ha consentito di acquisire un certo numero di informazioni funzionali alla ricostruzione degli indicatori socio-anagrafici. A partire dalla ricostruzione dei temi di indagine individuati, il campione selezionato ha risposto alla tipologia dei "campioni probabilistici"<sup>10</sup>, cioè a quegli insiemi in cui è possibile riscontrare il numero com-

---

<sup>10</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna 1999.

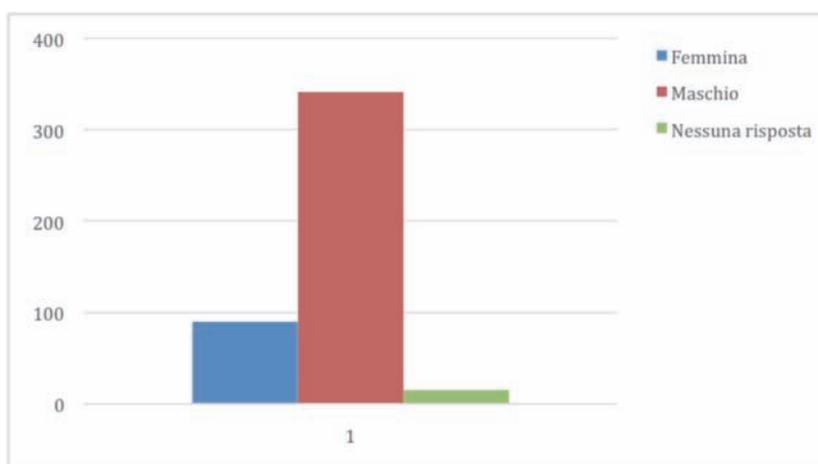
pletivo degli elementi che si intendono approfondire. In questo senso, si è inteso individuare un universo più eterogeneo possibile.

Si è tenuto conto di ciò nel caso particolare del Comando di Genova, più esteso degli altri in termini quantitativi, mentre per gli altri non è servito aggiungere ulteriori precauzioni metodologiche. Tra i modelli “probabilistici”, la modalità “casuale semplice”, cioè priva di combinazioni di sorta che in realtà sociali ristrette - come quelle dei Comandi di polizia locale - ha il pregio di non distorcere la rappresentatività del campione; e quindi è da considerarsi ideale<sup>11</sup>.

A partire da tali accorgimenti metodologici, per ciò che ha riguardato la distinzione di genere, dalla somministrazione dei questionari sono emerse le seguenti proporzioni: l’82% degli operatori maschi e il 18% femmine.

### Grafico 1 “Campo riepilogo genere”

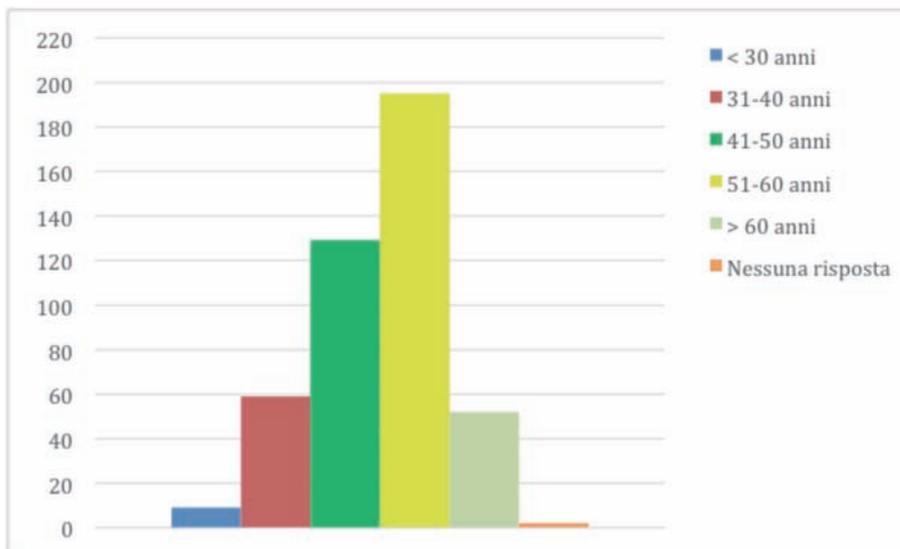
(Nota: i grafici riportano sull’asse delle Y i valori assoluti)



La suddivisione del campione per classi di età ha individuato nella fascia inferiore ai 30 anni il 2% del totale, in quella compresa tra i 31 e i 40 anni il 13%, tra i 41 e i 50 anni il 29%, tra i 51 e i 60 anni il 44%, mentre tra gli over 60 la componente è pari all’11% degli interpellati.

<sup>11</sup> C.f.r. C. Guala, *I sentieri della ricerca sociale*, Nis, Roma 1996.

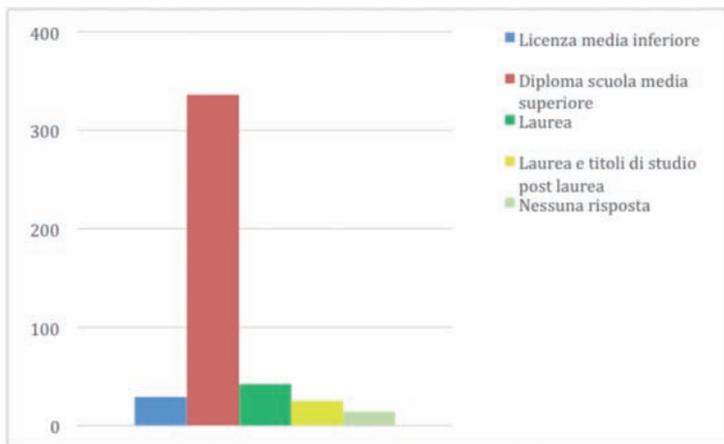
**Grafico 2 “Campo riepilogo età anagrafica”**



I titoli di studio in possesso degli operatori di polizia locale liguri denotano percentuali nettamente distinte e pertanto interessanti da approfondire rispetto all'idea che i Comuni attribuiscono ai propri dipendenti impiegati nei ruoli di polizia amministrativa, commerciale, stradale, edilizia, tributaria, giudiziaria, finanche a cavallo con le funzioni di ordine pubblico. Almeno in questa sede, ciò non risulta materia di approfondimento, ma il precedente dato relativo all'alta incidenza degli impiegati ultrasessantenni, incrociato con il possesso complessivo di un medio-basso titolo di studio, consentirebbe di comprendere con maggiore precisione i presupposti sui quali si fonda il modello della polizia locale inteso dai singoli enti locali e, a sua volta, da coloro che vogliono accedervi.

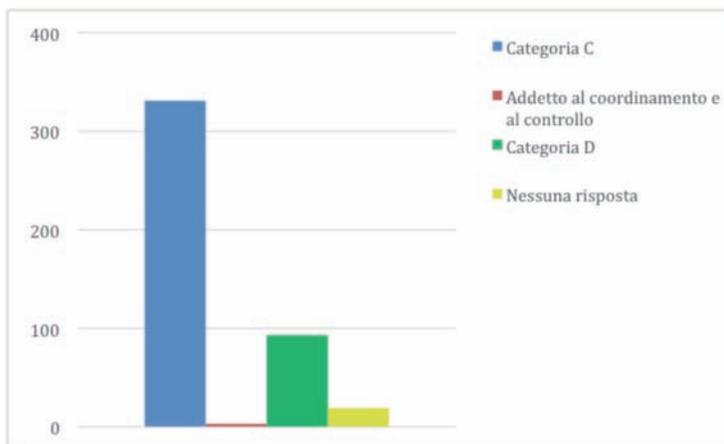
Lasciando sullo sfondo le considerazioni appena espresse, e tornando alle proiezioni relative al livello di scolarità acquisita, il quadro di sintesi annovera il 76% degli operatori liguri in possesso di un “diploma di scuola media superiore”, il 7% della “licenza media inferiore”, mentre una parte nettamente residuale, pari al 9%, è in possesso del “certificato di laurea”, una cerchia assai ristretta ha accompagnato “la laurea con titoli di studio post-laurea”; mentre il 3% del campione non ha voluto rispondere al quesito.

**Grafico 3 “Campo riepilogo titoli di studio”**



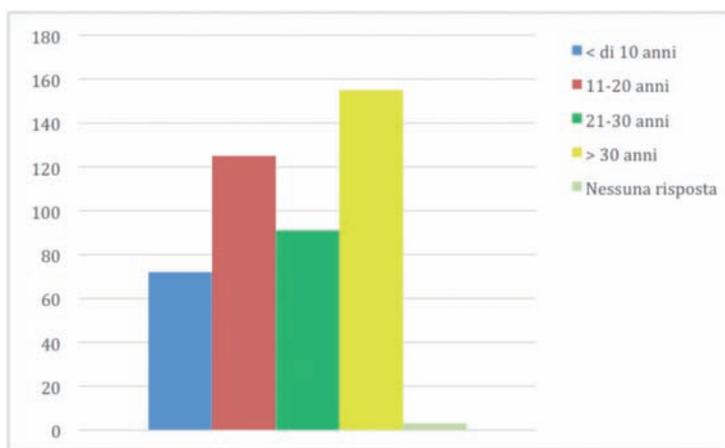
Il campo riepilogativo delle funzioni in possesso del campione interpellato contegge nel 75% l'inquadramento nella categoria C, quella di agente, l'1% nella qualifica di “addetto al coordinamento e controllo”, una sorta di quadro intermedio, mentre il 21% è composto da appartenenti alla categoria D, comprendente lo svolgimento delle funzioni di direzione, dipanate su più livelli (D1, D2, D3) e che si manifestano nel ruolo di sovrintendente, sovrintendente capo, commissario, commissario capo. Infine, a questo quesito il 4% ha scelto di “non rispondere”.

**Grafico 4 “Campo riepilogo qualifica attuale”**



Infine, in relazione al quesito sull'anzianità di servizio, il campione selezionato è risultato composto dal 17% degli occupati in servizio da meno di 10 anni, dal 28% da impiegati in una fase compresa tra gli 11 e i 20 anni, dal 20% tra i 21 e i 30 anni, e dal 35% (più di uno su tre!) da operatori in servizio con almeno 30 anni di esperienza. Tenendo conto delle specificità legate al ruolo e alle funzioni della polizia locale moderna questo dato la dice lunga sul fatto che, una percentuale così alta di impiegati in servizio presso i Comandi, prefiguri il rischio di fare i conti con l'incertezza di realizzare obiettivi, strategie e pratiche di polizia locale in grado di rispondere alle trasformazioni repentine cui è oggetto il contesto locale e su cui prende corpo la domanda sociale di sicurezza dei cittadini.

### Grafico 5 “Campo riepilogo anzianità di servizio”



## 1.4 Le funzioni e i principi organizzativi delle Polizie Locali liguri

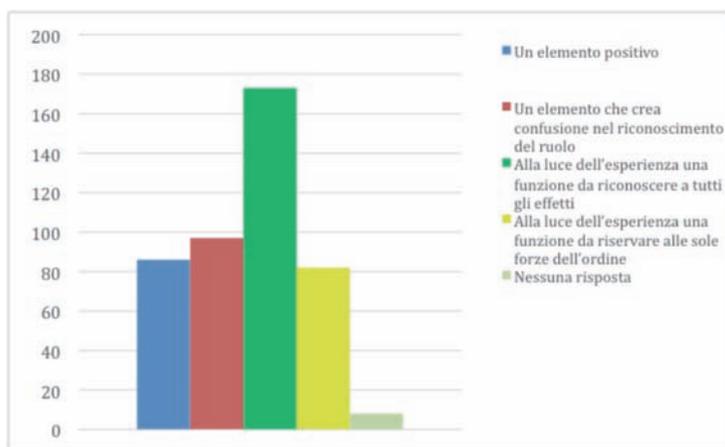
Precedentemente si è anticipato che l'obiettivo principale della ricerca è stato quello di ricostruire l'opinione del personale di polizia locale in relazione alle competenze stabilite a partire dai quadri normativi, nazionale e regionale, attualmente in vigore. È chiaro che nella rilevazione di queste informazioni si potessero concentrare anche le difficoltà e le tensioni, così come le potenzialità di sviluppo e correzione, delle competenze attualmente svolte. Tale questione rimane un problema aperto: sia nei numerosi approfondimenti tecnici e sindacali, sia nell'ambito più pragmatico e operativo di coloro che, tutti i giorni,

calcano e ricalcano l'attività su strada. È opinione comune, infatti, che pur esistendo un nucleo di attività indiscutibilmente appartenenti per competenza formale e per prassi operativa alle polizie locali, rimane comunque un'area grigia di attività che – per quanto previste dalle leggi in modo non sempre chiaro – vengono tuttavia esercitate; comportando malumori e incertezze di lunga durata all'interno della categoria.

In relazione alle funzioni di polizia locale, l'art. 2 della l.r. n. 31/2008, riconosce l'esercizio di tali funzioni: “conformemente alla definizione dell'art. 159, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112”; pertanto, a partire da tale assunto, il terzo comma della legge regionale stabilisce che “gli operatori addetti alle funzioni di polizia locale, esercitate anche in forme associate, svolgono altresì le funzioni di polizia giudiziaria, quelle ausiliarie di pubblica sicurezza e le funzioni di polizia tributaria, nonché i compiti di polizia stradale previste dalla legge statale”.

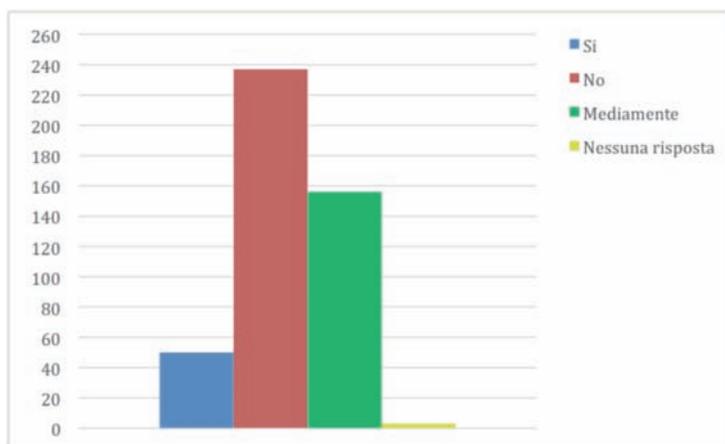
In questo senso, i risultati emersi dalla somministrazione del questionario, non hanno smentito l'ipotesi da cui si è partiti, registrando una sostanziale disomogeneità rispetto all'ordine delle opinioni espresse. Infatti, il 19% ha ritenuto l'esercizio delle funzioni ausiliare di polizia giudiziaria, pubblica sicurezza e tributaria come “un elemento positivo”, il 22% “un elemento che crea confusione nel riconoscimento del ruolo”, il 39% “alla luce dell'esperienza una funzione da riconoscere a tutti gli effetti”; mentre soltanto il 18% le ha ritenute “una funzione da riservare alle sole forze dell'ordine”. Infine, il 2% del campione non ha risposto al quesito.

### Grafico 6 “Campo riepilogo funzioni ausiliarie di polizia”



Dinanzi al quesito che ha inteso indagare il livello di formazione raggiunto nell'espletamento delle funzioni di protezione civile, il campione analizzato ha risposto "negativamente" nel 53% dei casi, "mediamente" il 35%, e soltanto l'11% ha dichiarato di "essere formato" allo svolgimento delle mansioni di protezione civile. L'1% è la porzione di coloro che "non ha risposto". Ciò lascia intendere, senza dubbio alcuno, che in una regione morfologicamente contrassegnata da eventi precipitati in veri e propri disastri ambientali, un maggiore coordinamento con le forze deputate a presiedere contingenze e criticità di questo tipo necessita il raggiungimento di un livello standard di formazione professionale affinché il grado di operatività, in stati di emergenza, sia delineato rispetto alle funzioni ascritte ed efficiente nei termini di un intervento collegiale.

**Grafico 7 "Campo riepilogo funzioni di protezione civile"**



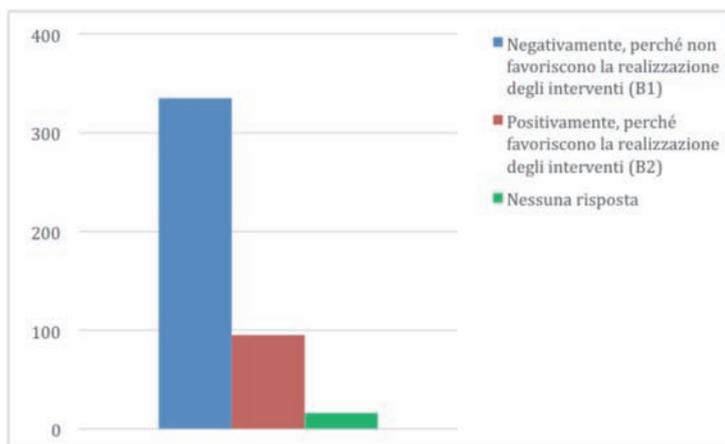
### **1.5 L'organizzazione delle Polizie Locali: dalla gestione associata alle forme di volontariato**

La legge regionale n. 31/2008 che disciplina ruoli, funzioni e organizzazione della polizia locale all'articolo 5 regola i servizi di gestione associata svolti da più Comandi. Con più precisione, è la Regione a promuovere la creazione e lo svolgimento di queste funzioni su tutto il territorio. Il comma 1 stabilisce: "le caratteristiche della gestione in forma associata delle funzioni e delle strutture di polizia locale, le risorse da destinare all'incentivazione delle

gestioni associate nonché i criteri e le modalità di erogazione delle stesse e le deroghe alle competenze territoriali conseguenti all'approvazione delle procedure associative". Inoltre, il comma 4 prevede che detta convenzione "deve necessariamente prevedere: i criteri per la ripartizione delle entrate e delle spese relative all'esercizio delle funzioni", ma soprattutto "le modalità organizzative per lo svolgimento basato su criteri di adeguata copertura territoriale di tutti i Comuni associati, anche attraverso una centrale operativa unica". In ultimo, al comma 5, il testo normativo, ampiamente discusso ed emendato in sede di comitato tecnico di polizia locale dai Comandanti e dalle rappresentanze sindacali della categoria prima della sua definitiva deliberazione, prevede che: "nel caso di gestione associata, l'ambito di operatività del corpo di polizia locale è unico e ad esso sono riferite tutte le disposizioni in materia di polizia municipale previste dalla legge statale e regionale con riferimento ai singoli addetti al corpo". In altre parole, ciò che viene sancito nel testo normativo - per altro più volte ribadito - e che riguarda lo svolgimento omogeneo dei servizi di polizia locale su criteri di "adeguata copertura territoriale", non lascia spazio a dubbi o ad ambigue interpretazioni; ed anche il conteggio complessivo delle risposte non fa che delineare percentuali nette e indicative.

Tre operatori su quattro, pari al 75% del campione ha giudicato: "negativamente, perché non favoriscono la realizzazione degli interventi" le funzioni di polizia locale svolte in territori non contigui territorialmente, disarticolati morfologicamente o disomogenei dagli ambiti sociali dei distretti di zona, mentre soltanto il 21% l'ha ritenuta "una soluzione positiva". Una componente pari al 4% ha invece preferito "non rispondere".

### Grafico 8 "Campo riepilogo funzioni di gestione associata"



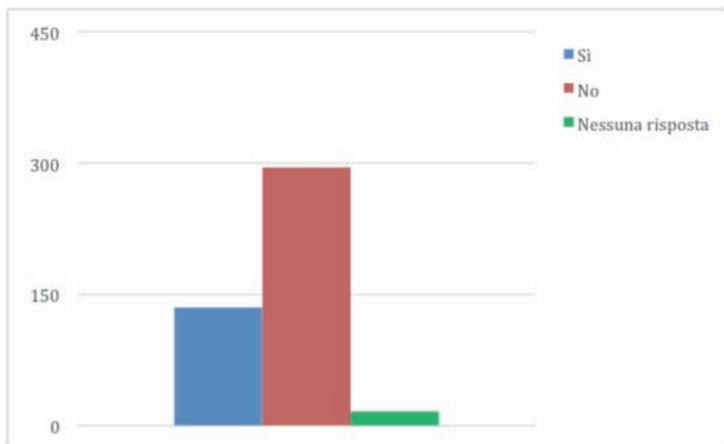
La questione delle competenze di polizia locale incarna da sempre - in particolare da un trentennio a questa parte - un tema spinoso all'interno dei singoli Comandi e, più in generale, tra la categoria professionale, le associazioni professionali e le file dei sindacati. Ciò perché pure esistendo un nucleo di attività indiscutibilmente appartenenti per competenza formale e per prassi operativa alle polizie municipali, essa rimane un'area grigia che - per quanto non prevista dalle leggi o configurata in modo confuso e ambiguo - risulta comunque esercitata.

L'opinione su questo punto è spesso univoca e dimostra il margine di discrezionalità che essa adotta nell'interpretazione delle norme. Lasciando sullo sfondo, per ora, il rilievo assunto dall'esercizio delle competenze, nel quesito successivo ci si è avvicinati allo sviluppo di questo tema, chiedendo agli interpellati se il numero minimo di sette operatori, così come fissato dalla legge regionale attualmente in vigore, fosse giudicato conforme alle esigenze del territorio o quanto meno sufficiente per la realizzazione delle attività.

Il risultato del questionario ha registrato il 66% delle risposte "negative", il 30% assolutamente "affermative", mentre soltanto il 4% del campione "non ha fornito alcuna risposta" al quesito. In questa circostanza, va detto che la questione sollevata non ha ovviamente riscontrato particolare sensibilità da parte degli operatori coinvolti nei Comandi dei quattro capoluoghi, anche se la percentuale complessiva di coloro che hanno ritenuto insufficiente la soglia minima attualmente stabilita dalla legge si è distribuita trasversalmente un po' in tutte le sedi; segno indelebile di una cosciente consapevolezza verso la conoscenza diretta delle complessità che investono i colleghi delle località delle riviere. Questi ultimi, infatti, si ritrovano ciclicamente ad affrontare carichi di lavoro che, per almeno tre mesi all'anno, richiedono uno sforzo tanto maggiore quanto parallelamente aumenta il numero dei soggiornanti nelle località turistiche in cui operano.

Riassumendo, popolazione eccedente, gestione concomitante di mansioni di ordine pubblico, presenza di eventi ludico-sportivi, culturali, religiosi e canori, nell'insieme determinano una nuova prassi operativa di "sicurezza urbana", di cui sindaci e assessori delegati sono chiamati a rispondere con progettazioni e interventi di ampio impegno. Ma questo è un fronte del tema che meriterebbe un approfondimento mirato.

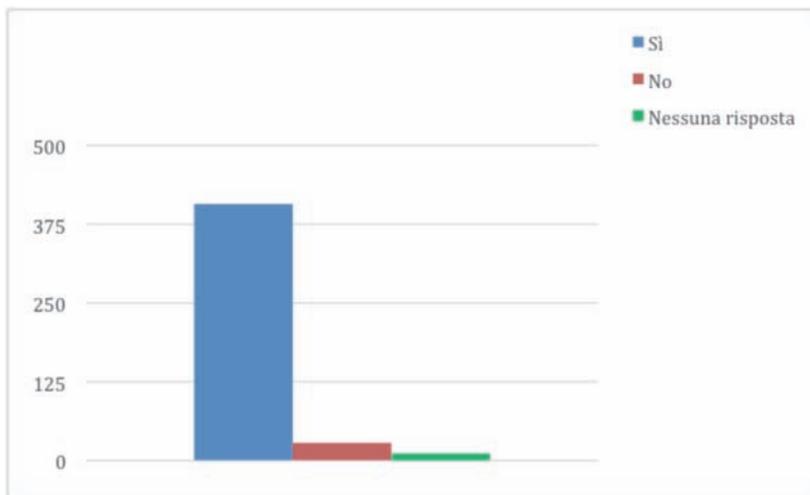
**Grafico 9 “Campo riepilogo numero operatori minimo”**



Tra i principi organizzativi della polizia locale, il comma 5 dell’art. 3, della l.r. n. 31/2008 specifica che: “Gli operatori prestano servizio in uniforme, salvo che il regolamento dell’ente o il responsabile della struttura, per particolari esigenze, non dispongano diversamente”. In questa direzione il quesito riguardante la condivisione delle possibilità di riservare, a particolare esigenze organizzative, le prestazioni di servizio in borghese, non sembra lasciare spazio a dubbi o contrasti di qualsivoglia natura. Infatti, la percentuale di coloro che affermano di riservare alcuni momenti del loro servizio allo svolgimento di funzioni che, per la delicatezza e/o la particolarità del loro esercizio, “escludono l’utilizzo della divisa” raggiunge il 91% dei casi. Soltanto il 6% sostiene di “non essere d’accordo”, mentre un risicato 3% ha scelto di “non rispondere”.

Il quadro emerso consente di cogliere e dare forma alla volontà della categoria di esimersi da atteggiamenti di disinteresse verso le funzioni di polizia locale, di per sé complesse e pluriarticolate, un comportamento che esprime la volontà di farsi carico anche delle molte attività che si posizionano nella cosiddetta “area grigia”, non bene definita; ma che esprime anche la volontà di rispettare gli ordini di servizio in senso stretto.

**Grafico 10 “Campo riepilogativo prestazioni servizio in borghese”**



Nello spazio degli ultimi quindici anni, il tema delle funzioni di polizia locale, svolte seguendo la formula della gestione associata, ha assunto un'importanza di rilievo. Ciò è coinciso con la fortunata “stagione” delle legislazioni regionali - quella che ha attraversato i primi anni Duemila - e che attualmente ha perso gran parte dello smalto e del vigore inizialmente costituitosi.

Se si prende come riferimento l'articolo 5 della l.r. n. 31/2008, il comma 1 prevede che: “La Regione promuove la gestione associata delle funzioni di polizia locale per garantire tale svolgimento in modo omogeneo e coordinato sul territorio. A tal fine, sentito il Comitato tecnico consultivo, con cadenza annuale, si stabiliscono le caratteristiche che tale gestione deve avere, le risorse da destinare ad essa, e le eventuali deroghe alle competenze territoriali conseguenti all'attivazione delle procedure associative”.

Il punto centrale intorno al quale ruota la creazione delle gestioni associate di polizia locale nasce inevitabilmente dalle repentine trasformazioni urbane cui è stata oggetto la società. In sintonia con l'evoluzione dei processi sociali in atto, anche le più tradizionali prassi operative delle polizie locali liguri necessitavano di un mutamento in grado di procedere al passo coi tempi. Le chiavi di accesso per accedere alla sperimentazione di una prospettiva caratterizzata da interventi coordinati, svolti in costante collaborazione con le istituzioni locali, ma soprattutto con quei soggetti (pubblici e

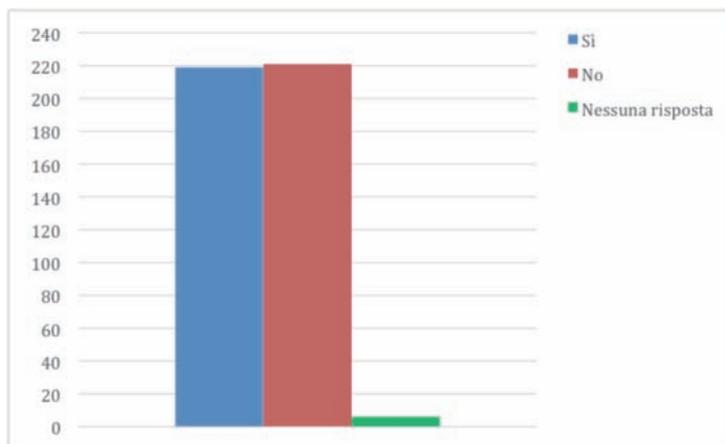
privati) che responsabilmente vivono e interagiscono sul territorio; nel caso della Liguria, non ha ancora fornito casi di esperienze pionieristiche ed emblematiche per l'insieme dei risultati raggiunti.

L'azione del governo locale in tema di sicurezza urbana ha fatto di molte città un unico versante urbano, in cui sembra siano predilette "ricette" di *policy* sostanzialmente uguali. In particolare, per quanto riguarda le linee programmatiche, il tema della sicurezza urbana appare ancora troppo marcato da slogan, dichiarazioni di intenti e scelte non sempre convincenti, piuttosto che da una prospettiva di *governance* globale e ricca nei contenuti; capace di tradursi nella pratica quotidiana e di sfociare poi in una sorta di riconoscimento collettivo. In particolare, il riferimento ad una *governance* "globale e ricca", richiederebbe un processo di sensibilizzazione verso la costituzione di servizi di gestione associata posti in continuità con gli ambiti di intervento sociale e sanitario; non soltanto interni alla "macchina comunale" ma interagenti con le strutture e le agenzie di intervento presenti nelle fasce territorialmente contigue (presidi ospedalieri, distretti sociali delle aziende sanitarie, ecc.).

Gli interventi legislativi regionali e la politica di finanziamento dei progetti comunali che ne è derivata, hanno reso comprensibile il legame tra il concetto di sicurezza urbana e l'operato delle polizie locali - e insieme delle altre forze dell'ordine - in relazione al contrasto di comportamenti devianti e/o generatori di insicurezza diffusa. Almeno in teoria, ciò avrebbe acconsentito una progettazione di interventi più mirata all'ambito della prevenzione, oltre che per le più tradizionali: "attività di controllo e repressione".

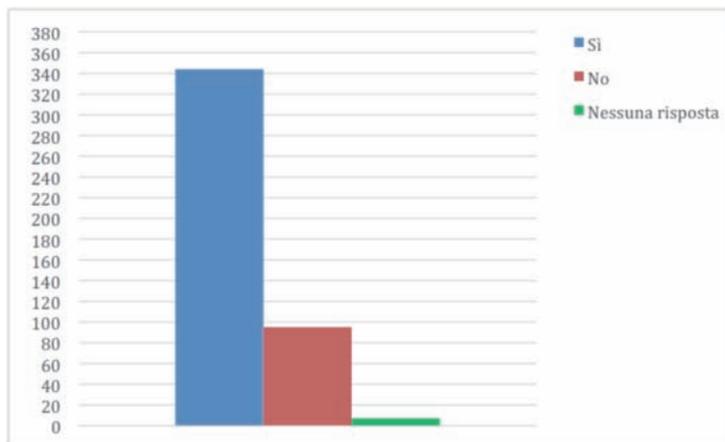
Il frutto delle politiche di sicurezza così intese, non può che rappresentare un *mix* di azioni integrate tra i diversi attori in gioco, in questo caso i servizi alla persona per il ruolo di prevenzione; e in quello dell'intervento, gli operatori di polizia locale. Questi ultimi, d'altro canto, al quesito per nulla banale che li interpellava sulla possibilità di avviare una verifica periodica - per esempio annuale - rispetto alle attività svolte in gestione associata dai Comandi di Polizia Locale, ha risposto con una frammentazione netta delle opinioni: il 49% del campione si è espresso favorevolmente alla "verifica dell'operato svolta da un organismo terzo", mentre un altrettanto 49% ha dichiarato "un certo dissenso" alla possibilità di delegare il giudizio sulla qualità degli obiettivi raggiunti da un sistema di Comandi associati; mentre l'opzione "nessuna risposta" ha coinvolto un irrisorio 2%.

**Grafico 11 “Campo riepilogativo valutazioni operato delle gestioni associate”**



Il quesito riguardante l’opportunità che sia la Regione a svolgere una funzione attiva nella promozione e il coordinamento dei distretti di polizia locale destinati ad esercitare le proprie funzioni in territori omogenei e contigui non lascia spazio a dubbi e tentennamenti: il 77% del campione, quindi ben più di due operatori su tre, risponde affermativamente, il 21% esprime un giudizio negativo verso tale soluzione e il 2% sceglie di non fornire alcuna risposta. L’orientamento degli intervistati, oltre a marcare un giudizio decisamente netto, richiama con autorevolezza il ruolo incarnato dalle Regioni rispetto alle funzioni legislative e di coordinamento in materia di polizia locale, come indicate dalla riforma del titolo V della Costituzione italiana, approvate nel 2001, e previste nello specifico all’articolo 117. Pertanto, un segno indelebile da parte della categoria verso la richiesta di un’azione a sostegno di tali strumenti operativi e, laddove previsto, con l’accompagnamento di contributi economici e risorse umane; finalizzati al raggiungimento degli obiettivi standard per il contrasto delle problematiche più rilevanti. D’altro canto, la normativa in vigore a carattere regionale, prescrive che: “gli standard essenziali che i corpi di polizia locale devono possedere sono stabiliti dalla giunta regionale, una volta sentito il parere del Comitato tecnico, tenendo conto degli indici relativi al rapporto fra popolazione residente e numero degli operatori, nonché il numero minimo delle ore di servizio da garantire nelle 24 ore [...]. Gli standard tengono anche conto delle situazioni di scarsa densità della popolazione e della morfologia del territorio”.

**Grafico 12 “Campo riepilogativo ruolo Regione in distretti di polizia locale”**



Se si parte da un'analisi generale delle funzioni di polizia stradale in essa si possono comprendere un insieme di voci che, per la maggior parte delle attività, necessitano di funzioni singolarmente impegnative e articolate con strutture parallele attraverso le quali operare in forma coordinata. Di seguito, si proverà ad elencarne le più importanti, senza la pretesa di stilare un quadro esaustivo e completo. Ciò, non di meno, riflette il fatto che ogni singolo Comando di Polizia Locale organizza la propria attività in forma autonoma e indipendente, salvo i casi in cui, come accennato in precedenza, alcune delle funzioni vengono esercitate in forma associata con altre realtà vicine.

Scendendo nel dettaglio, alla voce “polizia stradale”, si possono annoverare le seguenti attività:

- Accertamento violazioni veicoli in sosta;
- Assistenza viabilità eventi sportivi e culturali;
- Accertamento violazione veicoli in movimento;
- Autorizzazioni passi carrabili;
- Comunicazione mediatica sulle norme di prevenzione degli incidenti stradali;
- Educazione stradale nelle scuole;
- Educazione stradale rivolta alla cittadinanza;
- Partecipazione diretta udienze Giudice di pace;

Pareri in materia di segnaletica stradale;  
Regolazione del traffico;  
Rilascio permessi Zone di traffico limitato;  
Rilascio contrassegni invalidi;  
Redazioni ordinanze stradali;  
Rilevazioni sinistri.

Tra le funzioni di polizia locale sancite dalla l. r. n. 31/2008, oltre a quelle di polizia giudiziaria e di pubblica sicurezza - su cui si interverrà più avanti - in merito a quelle di polizia stradale sono altresì previste forme di coordinamento con le forze dell'ordine. In merito all'esercizio di quest'ultime, si è inteso interrogare il campione degli operatori affinché esprimesse un giudizio relativo all'esperienza condotta fino ad oggi sull'operato congiunto in sede locale. Stando al conteggio delle risposte, la percentuale di coloro che hanno dichiarato netta soddisfazione, definendo la collaborazione come "buona", si è attestata al 7%. Un agente su tre, pari al 33%, l'ha definita "sufficiente", mentre una fetta considerevole degli interpellati, il 55%, ha espresso parere "insufficiente". Ha scelto di fornire "nessuna risposta" il 5% del campione.

Ora, per quanto l'obiettivo della ricerca e la conseguente elaborazione del questionario, come già anticipato in premessa, rispondevano all'esigenza di raccogliere un giudizio complessivo da parte della categoria professionale sull'attuazione della legge regionale, a fronte di una più generale e latente riforma incompiuta delle Polizie Locali a carattere nazionale; l'elenco dei quesiti posti in essere nella griglia di intervista, tuttavia ha consentito di fare emergere valutazioni soggettive che hanno evidenziato complessità ascrivibili all'esperienza dell'ultimo ventennio.

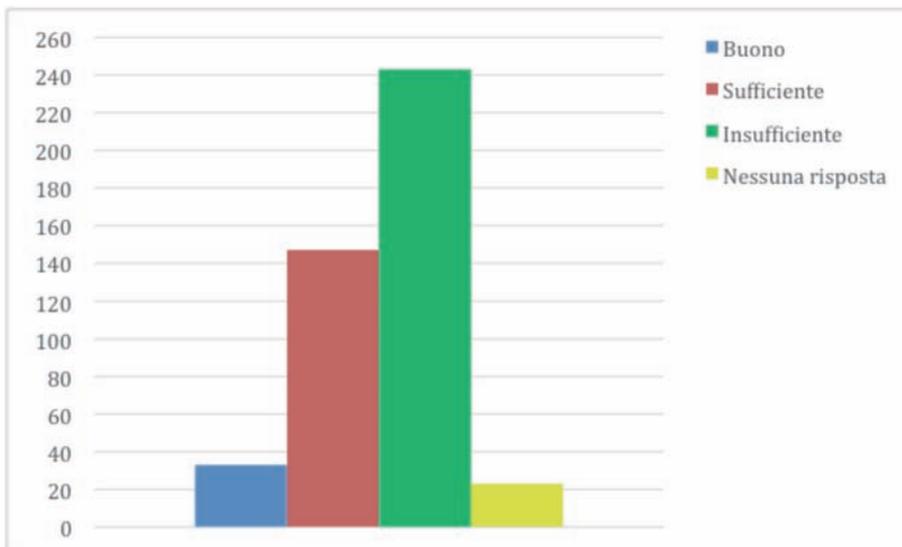
Ogni macro funzione riguardante le attività di polizia stradale comprende in sé problemi di vecchia data, dovuti appunto all'applicazione di una normativa nazionale che, in quanto ispirata alle "logiche" e ai "saperi" di polizia probabilmente funzionali ad un contesto sociale che non c'è più, oggi non può che moltiplicare differenze e anomalie dagli addetti ai lavori riscontrabili come autentiche contraddizioni operative. L'elenco delle disfunzioni sarebbe lungo e non è questa la sede in cui passarlo in rassegna per un'attenta disamina.

Tuttavia si consenta, proprio perché non l'unico ma soltanto tra i più emblematici, di segnalare l'impossibilità da parte delle polizie locali di accedere alla visione del Sistema di Indagine (S.D.I.), il quale consentirebbe

di accertare anche in relazione ad un fermo stradale, magari in violazione degli articoli normativi sul contrasto alla guida in stato d'ebbrezza, e da sostanze psicotrope, o durante la rilevazione di un sinistro stradale, se le persone coinvolte - siano essi autori o vittime - annoverano segnalazioni precedenti o siano in possesso di denunce penali di altro ordine. Si può notare, tuttavia, che le buone prassi operative riscontrate nelle Polizie Locali liguri molto spesso sono accompagnate dall'intesa tra i diversi referenti istituzionali che tutelano l'ordine pubblico e la sicurezza urbana: da un lato i Questori, i Comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza; e dall'altro i Comandanti di Polizia Locale, insieme coadiuvati da una strategica regia prefettizia.

In questo senso, proprio perché il coordinamento delle distinte funzioni di polizia si avvale più delle sensibilità personali e dei profili professionali di chi ricopre le posizioni apicali, che non di una messa a sistema chiara e netta delle prassi operative; la necessità di una regolamentazione normativa che disciplini la polizia locale come attore di una realtà sociale soggetta a repentine trasformazioni è più che mai un bisogno ineludibile.

**Grafico 13 “Campo riepilogativo coordinamento polizia stradale”**

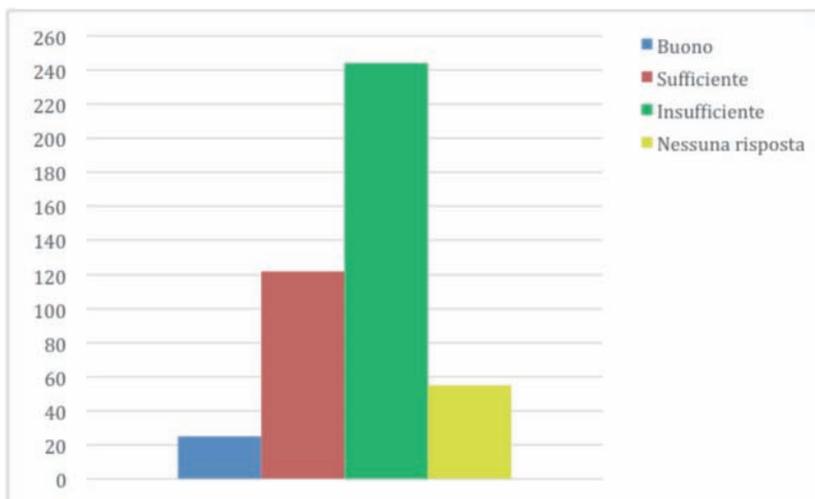


La l.r. n. 31/2008 norma con indispensabile attenzione non tanto le previsioni di assunzioni degli operatori, riservando correttamente alle singole amministrazioni comunali la scelta dei parametri organizzativi e le previsioni di bilancio sulle quali modulare le assunzioni e la struttura della singola polizia locale, ma al comma 3 dell'articolo 6, prevede che: "Nei Comuni turistici e negli altri a forte affluenza periodica devono essere previsti i necessari adeguamenti di organico".

Tutto ciò riveste un problema diffuso in tutte quelle regioni caratterizzate da periodici ma costanti flussi turistici. E la Liguria è una di queste. Forse anche più di altre, data la lunga permanenza di soggiornanti da altre regioni ben oltre i canonici mesi estivi. In questo senso non si può dimenticare quanto, negli anni recenti, sia stato fatto sul piano dell'offerta formativa destinata ad operatori in servizio come "stagionali" presso i Comuni delle coste liguri. Per quanto i servizi non abbiano goduto di una continuità temporale, alternando anni in cui gli agenti a "tempo determinato" erano garantiti, ad anni in cui ciò non si è dimostrato possibile, il tema degli adeguamenti di organico, mediante la somministrazione dei questionari, ha fatto emergere l'importanza di una questione che necessiterebbe probabilmente di una più chiara definizione normativa a carattere regionale. In altre parole di una deliberazione che, tenendo conto degli adeguati indici di valore (scarto reale tra la popolazione stanziale e i residenti "di passaggio", specificità dell'offerta turistica, caratteristiche sociali e morfologiche dei territori, ecc.) stabilisca una serie di standard fondamentali cui i Comuni sono tenuti a conformarsi. Una pratica snella e flessibile, più al passo con le trasformazioni che vedono protagoniste le città e il modo di intenderle da parte di chi le abita e le attraversa.

Al quesito relativo alla valutazione degli adeguamenti di organico, il 55% del campione, ha giudicato "insufficiente" gli interventi di complemento effettuati nei mesi estivi, il 27% lo ha definito "sufficiente", mentre soltanto il 6% lo ha definito "buono". In ultimo, la percentuale di coloro che non hanno fornito "nessuna risposta" è stata del 12% e ha riguardato la quasi totalità del campione non interessato dalle integrazioni di organico dei cosiddetti "stagionali".

**Grafico 14 “Campo riepilogativo integrazioni di organico”**



L'inserimento di figure dedite al volontariato sociale, giacché previsto dalla legge nazionale che ne disciplina il loro utilizzo, e più in particolare da quella regionale (l.r. n.15/1992), è rivolta ad integrare il personale di polizia locale in occasione di circostanze apparentemente limitate allo svolgimento di eventi civili, religiosi, culturali, ludico-sportivi, ecc.

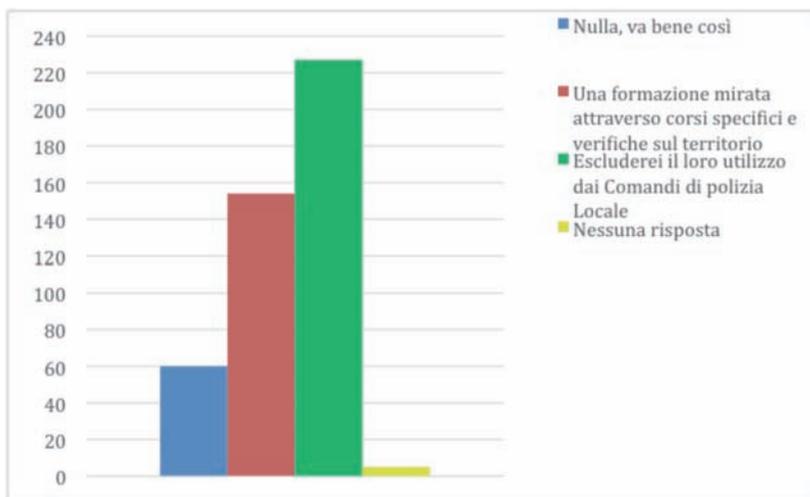
In tale senso, le figure individuate dalle singole amministrazioni comunali, se in possesso dei requisiti necessari (fedina penale illibata, natura psichico-sociale equilibrata ed innumerevoli altri indicatori esposti nella l.r. n. 31/2008) sono tenute a contribuire all'interno di un coordinamento tecnico-operativo stabilito dai dirigenti dei singoli Comandi o di più d'uno impegnato nella gestione in forma associata. Al di là del possesso dei pure importanti requisiti minimi, va detto però che l'utilizzo dei volontari, come prescritto dalla normativa in vigore, richiede che questi ultimi abbiano beneficiato dell'apposita offerta formativa prevista dalla Scuola Interregionale di Polizia Locale; mediante corsi di aggiornamento mirati.

Ora, per quanto la preparazione dei volontari possa essere ritenuta apparentemente non indispensabile, e tenendo conto che il fabbisogno formativo - pertanto anche le risorse destinate a questa voce da parte della Regione e dei Comuni che scelgono di finanziarla - non brillano, per così

dire, di eccezionali disponibilità economiche anche per gli agenti in servizio da lungo corso; l'utilizzazione di figure così poco definite nelle attività di Polizia Locale rischia di trasformarsi da una risorsa a un problema.

Le risposte emerse dal quesito posto agli operatori, in gran maggioranza relative ai Comandi che ne usufruiscono, ha evidenziato che il 51% ritiene di “escludere il loro utilizzo dai Comandi di Polizia Locale” e il 35% di accoglierne la loro integrazione soltanto dopo “una formazione mirata attraverso corsi specifici e verifiche sul territorio”. Il 13% del campione ha risposto che non apporterebbe alcuna modifica poiché “va bene così”, mentre l'1% non ha fornito commenti.

### Grafico 15 “Campo riepilogativo utilizzo volontariato”



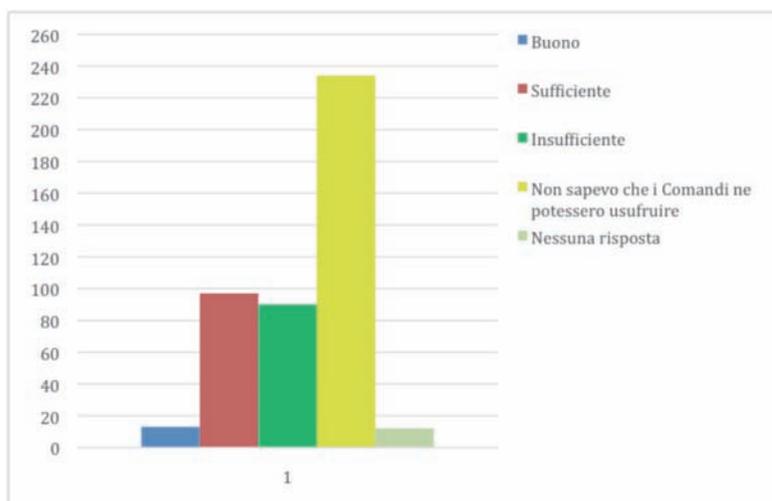
Tra le forme di collaborazione contenute nella l.r. n. 31/2008 riguardo alla realizzazione delle disposizioni in essa contenute e al monitoraggio dei risultati raggiunti, si prevede anche quella con l'Osservatorio regionale sulla sicurezza urbana. Quest'ultimo, è un organismo di ricerca sulla delittuosità ufficiale e sui fenomeni di devianza sociale istituito nel 2005 in seguito all'attuazione, da parte della Regione Liguria, della l.r. n. 28/2004: “*Interventi regionali per la promozione di sistemi integrati di sicurezza*” che ne sancisce la costituzione come da articolo 2, e solo successivamente integrato dalla l.r. n. 7/2012: “*Iniziative per la prevenzione del crimine organizzato mafioso e la promozione della*

*legalità*”, che all’art. 14 prevede la costituzione di un: “Osservatorio per il contrasto della criminalità organizzata e mafiosa”. Per quanto la normativa che disciplina le polizie locali abbia previsto l’inserimento di possibili forme collaborative con tale organismo, già impegnato in attività di monitoraggio e studio dei fenomeni criminali e di insicurezza percepita da parte dei cittadini, dall’entrata in vigore della l.r. 31/2008 si annovera una sola richiesta di approfondimento tematico relativa al tema dei “senza fissa dimora” originata dal Comando di Polizia Locale della Spezia.

In questo senso, la richiesta rivolta al campione di formulare un giudizio sugli approfondimenti rivolti dai Comuni all’Osservatorio regionale, non ha lasciato spazio a dubbi o equivoci. Una consistente fetta degli interpellati, pari al 53% del totale, ha risposto “non sapevo che i Comandi ne potessero usufruire”, il 21% l’ha ritenuta una collaborazione giudicata “insufficiente”, un altro 21% “sufficiente”; e un risicato 5% l’ha definita “buona”.

Seppure già specificato inizialmente nella nota metodologica, è opportuno ribadire che il senso della ricerca, realizzata mediante la somministrazione dei questionari a un campione rappresentativo della categoria, ha inteso compiere una ricognizione generale della legge regionale sulle polizie locali a distanza di otto anni dalla sua entrata in vigore. Tuttavia, al netto di analisi più approfondite, di primo acchito balza all’attenzione un diffuso deficit di conoscenza verso le normative che regolano funzioni e ruoli della categoria, punto sul quale forse varrebbe la pena aprire un terreno di confronto collegiale.

### Grafico 16 “Campo riepilogativo forme di collaborazione”



## 1.6 Un nodo cruciale: la “prima” formazione e l’aggiornamento professionale

Il tema dell’attività formativa e dell’aggiornamento professionale costituiscono da sempre un nodo cruciale per le Polizie Locali. La Regione Liguria, a partire dal 2008, è stata socia fondatrice di una Scuola di formazione a carattere inter-regionale che ha assunto il compito di rispondere al fabbisogno formativo delle diverse figure professionali degli operatori di polizia locale. Tuttavia, è da ricordare la sottoscrizione di un recente protocollo di intesa siglato con la Regione Lombardia relativo ad alcune attività di formazione congiunta alle polizie locali dei due ambiti territoriali; con particolare riguardo - quanto meno nella fase iniziale - alla cosiddetta formazione “in entrata” per i neo-assunti<sup>12</sup>.

Come regolamentato all’art. 22 della l.r. n.31/2008: “la professionalità degli operatori è assicurata tramite: un corso di prima formazione finalizzato a fornire idonea preparazione giuridica di base con riferimento allo svolgimento delle attività di polizia amministrativa, giuridica e di sicurezza; ed altri rivolti ad aggiornamenti periodici”; mentre, più specificamente, l’art. 23 disciplina l’organizzazione, la durata e le prove finali dei corsi, mediante il parere consultivo espresso dal Comitato tecnico regionale di Polizia Locale. Per quanto non sia questa la sede di approfondimento di una valutazione complessiva e dettagliata dei processi organizzativi, decisionali, in un certo senso anche strutturali, oltre che formativi, conseguiti dalla Scuola Interregionale di Polizia Locale in questi primi anni di attività, una rivisitazione globale e approfondita, sia degli assetti strategici, sia della visione programmatica della sua “*mission*”, risultano quanto meno indispensabili.

Di seguito, ci si limiterà - per così dire - alla ricognizione dei giudizi complessivi espressi dagli agenti liguri sui servizi di formazione e aggiornamento ricevuti. A partire da un quesito di carattere generale, è stato chiesto al campione di esprimere un’opinione complessiva sui servizi erogati dalla Scuola di formazione: il 50% lo ha definito “insufficiente”, il 32% “sufficiente”, il 14% lo ha definito “buono”; mentre il 4% non ha fornito alcuna risposta in merito. La medesima domanda, rivolta in riferimento ai singoli moduli formativi, ha fatto emergere un insieme di opinioni più circostanziate e precise.

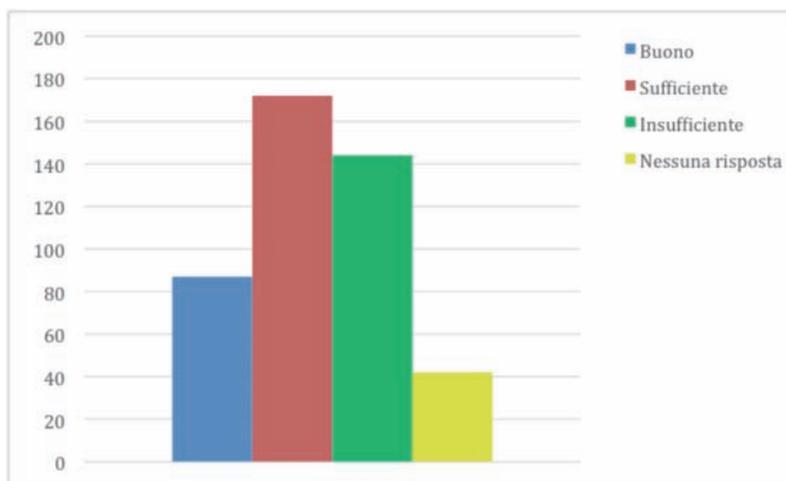
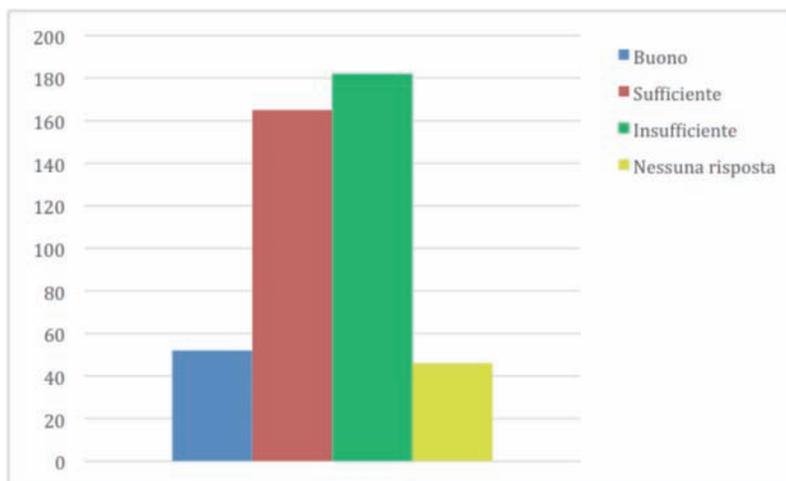
L’insegnamento degli essenziali concetti che delineano il tema della “Sicurezza urbana e la tutela della comunità” sono stati giudicati “insufficienti” dal 41% degli operatori liguri che ne hanno usufruito, appena “sufficienti” dal 37% di essi e “buoni” dal 12%, mentre il 10% non ha fornito “nessuna risposta”. Quelli

---

<sup>12</sup> C.f.r. “Protocollo di intesa con la Lombardia per la formazione e l’aggiornamento professionale della polizia locale”, sito internet: [www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it), 25 settembre 2017.

relativi ad una tra le più importanti materie “Codice della strada e infortunistica stradale”, è stato valutato in modo “insufficiente” dal 33% degli interpellati, “sufficiente” dal 39%, come “buono” dal 18%; mentre il 10% ha preferito optare per l’opzione “nessuna risposta”.

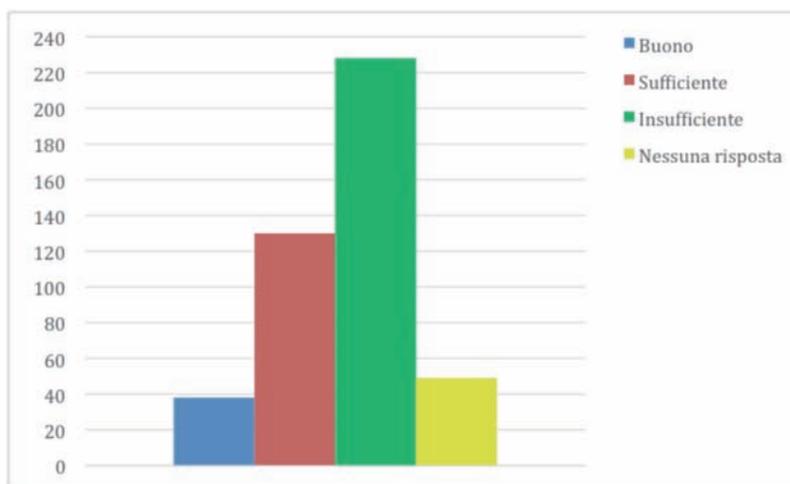
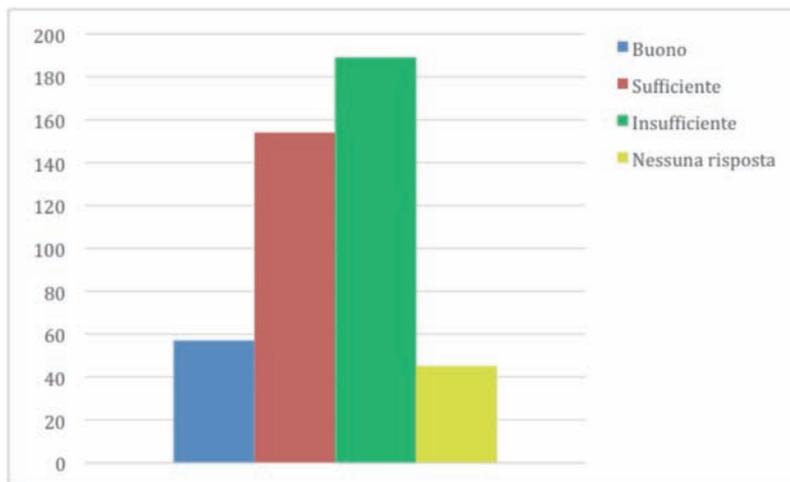
### Grafici 17 e 18 “Campi riepilogativi moduli formativi Sicurezza urbana e Codice della strada”



Il modulo relativo all’insegnamento delle normative di “Polizia giudiziaria” non ha riscontrato giudizi positivi tra il 42% del campione, il quale lo ha giudicato “insufficiente”, mentre il 35% ne ha dato un voto “suffi-

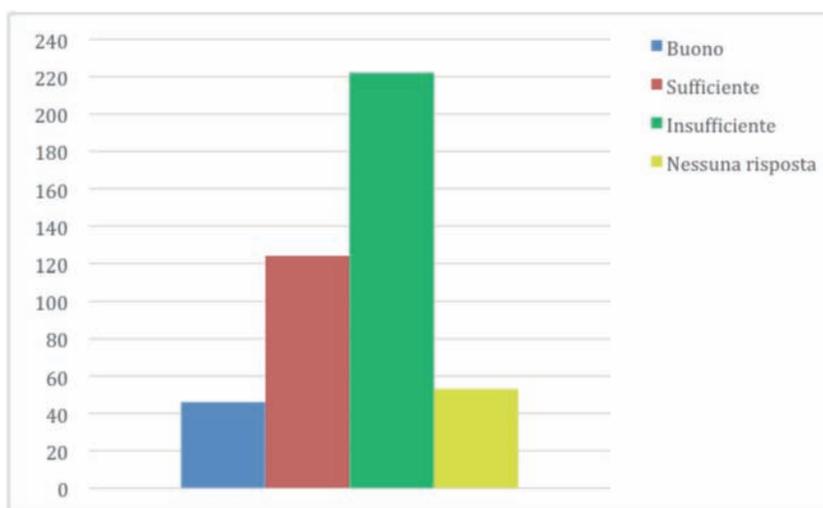
ciente”, mentre il 13% ha definito “buono” il livello formativo appreso. Anche in questo caso – punto sul quale si tornerà più avanti – il 10% dei contattati non ha risposto. Nel caso del modulo riferito alla “Tutela del consumatore” è presente una nicchia pari all’11% che esprime giudizio alcuno, mentre la percentuale di coloro che esprimono parere “insufficiente” è del 52%, il 29% lo definisce “sufficiente” e l’8% “buono”.

### Grafici 19 e 20 “Campi riepilogativi moduli formativi Polizia giudiziaria e Tutela del consumatore”



Per quanto riguarda un altro insegnamento basilare della formazione “in entrata” e “di aggiornamento” per la categoria – quello sulle norme di “Vigilanza edilizia” – il 50% del campione ha espresso una valutazione “insufficiente”, il 28% “sufficiente” e il 10% “buono”; accompagnate dall’12% di astenuti. In riferimento a coloro che hanno risposto all’invito a suggerire eventuali correzioni, ciò che balza maggiormente all’attenzione è l’alta percentuale, un netto 40%, che dichiara di “non avere mai usufruito della formazione”, accompagnata dal 5% che afferma di “non avere partecipato a corsi, eccetto quello per il conseguimento della patente di servizio”; mentre tra le proposte correttive il 10% segnala l’accesso ai moduli relativi alle norme di “Tutela ambientale” e un altro 10% richiede di “accedere ai corsi in continuità”. Il restante 35% incorpora alla voce “Altro” suggerimenti differenziati tra cui: “esercitazioni al poligono di tiro”, “conoscenza dei regolamenti comunali”, “formazione con istruttori esterni”, ecc.

**Grafico 21 “Campi riepilogativi moduli formativi Vigilanza edilizia e suggerimenti corsi”**



In ultimo, si può notare che il quesito rivolto ad approfondire il genere di criticità maggiormente riscontrate nello svolgimento delle attività di Polizia Locale equivale sostanzialmente all’esigenza di formazione professionale segnalata. A tale riguardo, la tutela della sicurezza urbana, “ivi comprese le

attività di polizia giudiziaria” - come citato letteralmente nella l.r. n. 31/2008 – è segnalata nel 66% dei casi, quindi da due operatori su tre, come la funzione più critica tra le attività routinarie e associata nel 25% dei casi con quella riguardante la “tutela del consumatore e l’applicazione delle norme di contrasto al commercio irregolare”, in un altro 25% con quelle di “polizia stradale”, ancora per il 25% in relazione alle procedure di “esecuzione dei trattamenti sanitari obbligatori” (in netta maggioranza nei Comandi delle rispettive riviere), e nel restante 25% rispondendo ad altre voci, tra cui “il controllo dei tributi locali”, le “attività di ufficio” e le norme di “vigilanza edilizia”.

### **1.7 Le attività di Polizia Locale tra comitati interni e coordinamenti inter-istituzionali**

Ai fini della realizzazione del coordinamento complessivo delle funzioni regionali di polizia locale, e nell’ottica di un ri-orientamento generale e complementare di tali competenze, in concerto con quelle statali dell’ordine e la sicurezza pubblica, sono stati delineati due ordini di approfondimento, funzionali ad eventuali ratifiche delle norme regionali attualmente in vigore, sia per ciò che riguarda l’istituzione e il relativo funzionamento del “Comitato tecnico di polizia locale”, sia per quanto concerne la proposta di migliorie e più efficienti disposizioni operative per l’esecuzione delle politiche di sicurezza urbana da parte dei diversi settori che costituiscono la “macchina” comunale. Infine, uno sguardo generale è stato rivolto anche alle dinamiche operative svolte con altri soggetti istituzionali (Presidi di Pronto Soccorso e Servizi Psichiatrici delle Asl, soggetti del Privato Sociale, ecc.), laddove sono stati previsti e facilitati anche da protocolli di intesa e collaborazione.

Prima di approfondire l’articolato livello di funzioni svolte dalla polizia locale collegialmente agli altri operatori della “macchina” comunale o delle istituzioni statali, di seguito ci si concentrerà sull’articolo 13 della l.r. n.31/2008. Apparentemente poco importante o meno fondamentale degli altri passaggi normativi, in verità l’istituzione del Comitato tecnico consultivo in materia di polizia locale, risulta di straordinaria rilevanza per la realizzazione complessiva delle funzioni svolte dalle Regioni. Ciò perché tutte (o la quasi totalità) delle decisioni assunte da queste ultime vengono inserite nell’ordine del giorno degli incontri stabiliti da tale consesso e approvate dai suoi componenti.

**Con decreto del Presidente Toti n. 88 del 17/05/2016 è stata definita la composizione del Comitato tecnico di polizia locale:**

Il Comitato è disciplinato dall'articolo 13 della LR 31/2008 (Disciplina in materia di polizia locale).

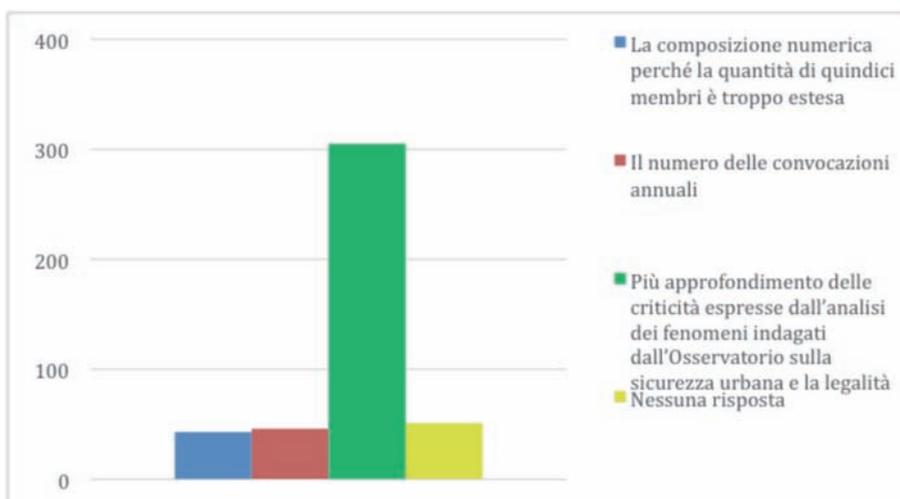
È un organo consultivo che dura in carica quanto il consiglio regionale, è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale ed è composto da:

- a) Dall'assessore regionale competente in materia di polizia locale;
- b) Dai comandanti della polizia municipale dei comuni capoluogo (n.4);
- c) Da 1 comandante della polizia provinciale designato dall'UPI;
- d) Da 4 comandanti della polizia municipale designati dall'ANCI (uno per provincia);
- e) Da 1 esperto designato dalle associazioni professionali;
- f) Da 1 comandante della polizia provinciale designato da UPI e dal comandante della polizia metropolitana di Genova o da suo delegato.

Infine, si ricordano due aspetti certo di non poco conto, che riguardano la stesura dell'articolato normativo: al punto 4, il numero minimo delle convocazioni annuali, costituito da almeno due incontri; e al punto 5, l'opportunità di tenere conto anche delle criticità emerse dalle analisi dei fenomeni rilevati attraverso le attività di ricerca dell'Osservatorio regionale per la sicurezza urbana e il contrasto del crimine organizzato. In questo senso, a partire dall'entrata in vigore della legge, e quindi per un periodo complessivo di otto anni, fatta eccezione per un caso - di cui si è già dato conto in precedenza - non si sono registrati altri casi in cui, i componenti dello stesso, abbiano chiesto all'Osservatorio regionale di approfondire problemi strutturali e/o pertinenti le tematiche della sicurezza urbana e delle polizie locali né, viceversa, è maturata all'indirizzo di quest'ultimo la richiesta di accedere alla visione di approfondimenti statistici o tematici su fenomeni che hanno assunto rilevanza a carattere locale con ovvie ricadute sull'attività quotidiana dei propri agenti.

A questo proposito, agli agenti che formavano il campione è stata rivolta una domanda specifica sulle eventuali modifiche da apportare all'operatività del Comitato tecnico di polizia locale. La ripartizione delle risposte, suddivisa su tre opzioni, anche in questo caso non sembra avere destato dubbi o indecisioni da parte degli operatori. L'opzione secondo la quale sarebbe stata da modificare "la composizione numerica perché a dodici membri è troppo estesa" è stata espressa dal 12% degli interpellati, "il numero delle convocazioni annuali" dal 13%, mentre la possibilità di imprimere nuove energie alla "gestione delle criticità espresse dall'analisi dei fenomeni indagati dall'Osservatorio sulla sicurezza urbana e la legalità" è stata votata dal 75% degli interrogati.

**Grafico 22 “Campi riepilogativi modifiche Comitato tecnico polizia locale”**



Il quadro delineato non fa che riaffermare quanto già emerso negli altri item del questionario, e cioè il fatto che a fronte dei notevoli passi in avanti raggiunti dalla categoria a carattere regionale, quanto meno se si raffronta l'attualità rispetto a soli dieci/quindici anni addietro; ancora molto è da fare per apportare migliorie e riconoscimenti professionali che dovrebbero essere scontati. Inoltre, anche sul piano della messa a regime di una prassi operativa sistemica della polizia locale, per quanto l'entrata in vigore della l.r. n. 31/2008 abbia favorito la creazione di un quadro normativo che guardava a questo orizzonte, lo scarto reale tra ciò che si poteva realizzare e ciò che concretamente si è dato nell'esperienza quotidiana, a tutt'oggi appare affannosamente confuso e scarsamente delineato.

Fino ad ora si è inteso rivisitare le attività e le funzioni della polizia locale all'interno di una cornice operativa per lo più riferita alle mansioni di lungo corso, ma uno dei punti cardine sui quali si è ammodernata la disciplina delle polizie locali liguri riguarda - invece - la promozione del coordinamento in materia di sicurezza urbana e polizia amministrativa.

Infatti, a partire dalla revisione dell'articolo 118, comma 3, della Costituzione le Regioni possono promuovere accordi con lo Stato in tema di sicurezza urbana, favorendo la partecipazione di soggetti associativi, purché rappresentativi di interessi comunemente condivisi e di carattere collettivo.

Tali accordi privilegiano:

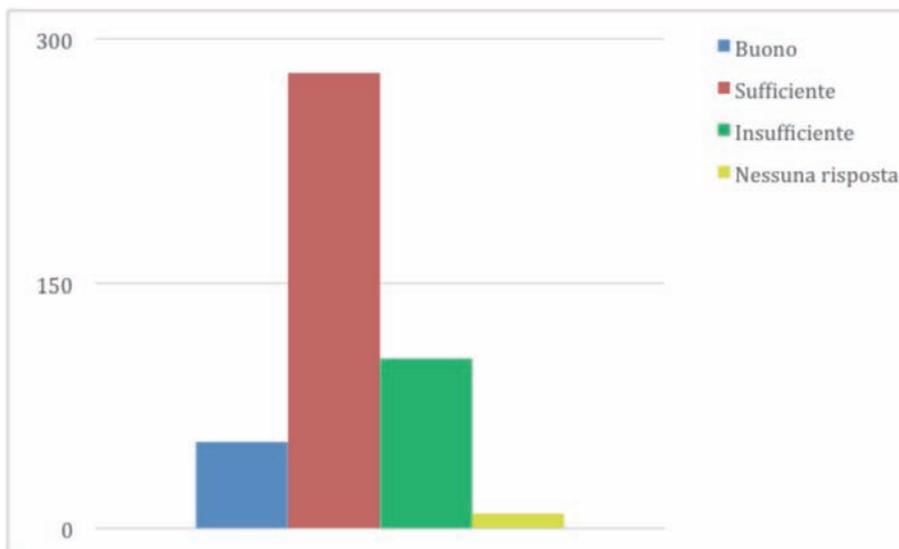
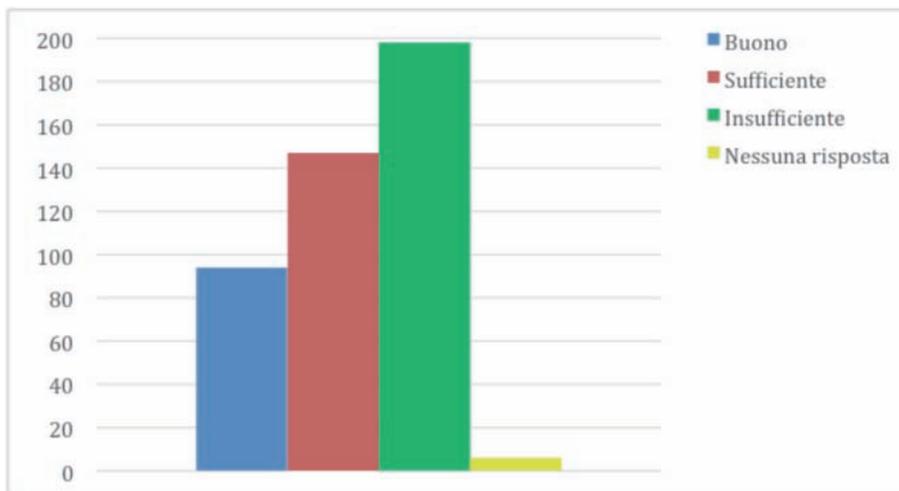
- la realizzazione di sistemi informativi integrati sui fenomeni di criminalità, inciviltà e disordine urbano;
- la gestione integrata dei servizi per le vittime di reato e delle segnalazioni provenienti dai cittadini;
- lo sviluppo di moduli organizzativi dell'attività di polizia fondati sul principio di prossimità anche mediante figure come gli operatori di quartiere ed il coinvolgimento dei cittadini;
- interventi in aree problematiche che richiedono l'azione coordinata di più soggetti pubblici nel contrasto delle forme di criminalità e di devianza sociale;
- il tutto mediante attività di formazione integrata, rivolta sia alle polizie locali, sia agli operatori sociali.

Le risposte degli intervistati relative alle attività di coordinamento e promozione della sicurezza urbana più che fare emergere un piano di crescita collettiva, sembrano avere mancato l'aspettativa ambiziosa, ma certo da più tempo sperata, su cui si concentra una polizia locale moderna; più al passo con le trasformazioni repentine a cui i contesti sociali delle città sono stati sottoposti.

Se si considerano i giudizi espressi sul primo punto elencato in precedenza, si può constatare che l'utilizzo dei sistemi tecnologici (videosorveglianza, computer palmari, ecc.) è stato valutato come "insufficiente" dal 45% del campione, "sufficiente" dal 33%, è stato definito "buono" dal restante 21%; mentre l'1% "non ha risposto".

Per ciò che concerne il controverso tema delle ordinanze amministrative e la loro applicazione in sede urbana, il 63% del campione ne trae un giudizio "sufficiente", accompagnato da un 12% che lo definisce "buono". Un parere certamente inadeguato, poiché giudicato "insufficiente" è stato espresso dal 23% del campione, mentre il 2% ha scelto di "non rispondere".

## Grafici 23 e 24 “Campi riepilogativi strumenti tecnologici e ordinanze amministrative”

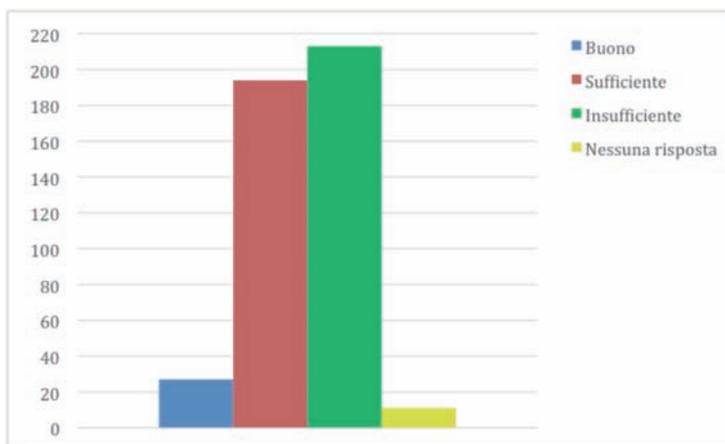
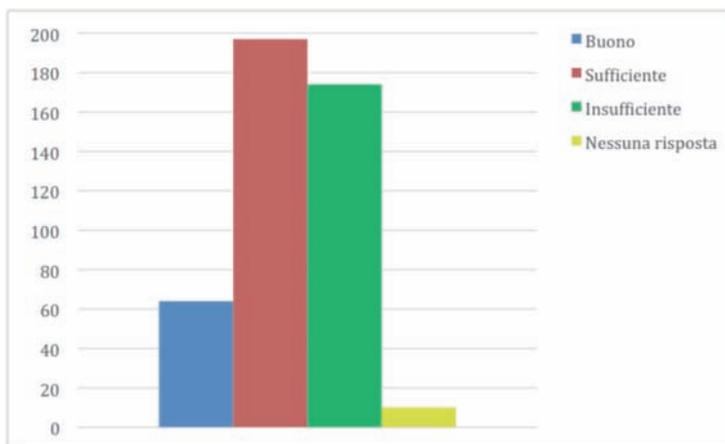


L'orientamento emerso dalla richiesta di valutare l'impiego degli agenti di prossimità, se si guarda alle tipologie di risposte polarizzanti, è sommariamente ripartito in percentuali simili: il 39% del campione associa un giudizio "insufficiente" all'utilizzo di tale funzione, mentre il 44% ne trae una conclusione di genere "sufficiente". Un'avanguardia, pari al 15% degli

intervistati, lo definisce un “buono” strumento; mentre il 2% non fornisce alcuna risposta.

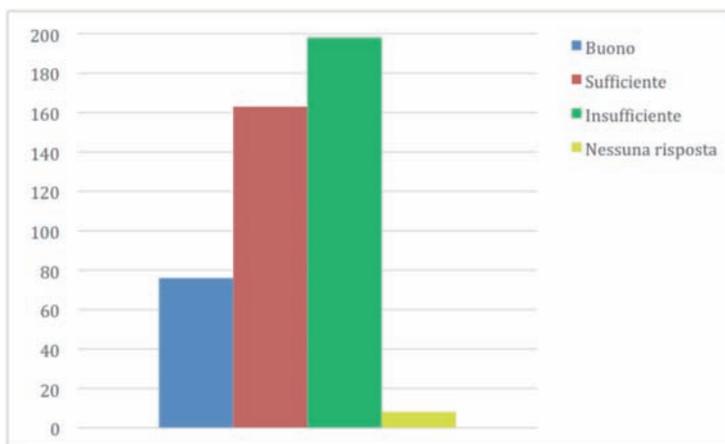
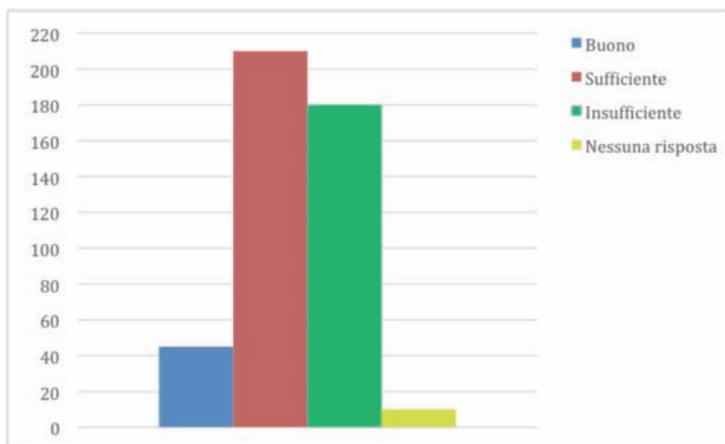
Il cruciale nodo sul quale prende forma - o parecchi anni fa avrebbe dovuto assumere - il ruolo della polizia locale, alla luce di una nuova domanda sociale di sicurezza dei cittadini, si misura dal giudizio complessivo impresso dal campione in riferimento al ruolo specifico e di complemento che la polizia locale svolge in raccordo con gli altri settori della macchina comunale. In relazione alle attività svolte con altri settori dell'amministrazione comunale (servizi alla persona, manutenzione e riqualificazione urbana) il giudizio è stato “insufficiente” per il 48% del campione, “sufficiente” per il 44% e buono per il 6%; mentre il 2% non ha risposto.

### Grafici 25 e 26 “Campi riepilogativi agenti di prossimità e attività in rete”



Infine, anche i due ultimi approfondimenti tematici riferiti alle funzioni di polizia locale svolte: da un lato, con i presidi di pronto soccorso e i servizi psichiatrici di diagnosi e cura; e dall'altro, con le forze dell'ordine denotano una ripartizione dei giudizi più o meno equamente suddivisa tra le opzioni offerte. Nel primo caso, la collaborazione con i servizi sanitari fa affiorare una valutazione “sufficiente” nel 47% dei casi, “insufficiente” nel 40% e “buona” nel 10%; con un residuale 3% che non risponde. Nel caso delle attività di coordinamento con le forze dell'ordine, il 44% del campione le giudica “insufficienti”, il 36% “sufficienti” e il 18% buone; mentre il 2% non risponde al quesito.

### Grafici 27 e 28 “Campi riepilogativi su collaborazioni con Asl e forze dell'ordine”



Gli ultimi quadri tematici esplorati e le osservazioni tratte dagli operatori meriterebbero un'analisi a parte perché colgono – appunto – quel “nodo” centrale con cui si apriva il paragrafo e che si misura con la dilatazione delle competenze, di cui tanto si parla tra gli operatori del settore, da almeno due decenni. Questo, e alcuni altri, saranno i punti ripresi nel breve paragrafo riassuntivo della ricerca.

## **1.8 Alcune brevi indicazioni finali**

Fin dall'inizio dell'indagine, è stato specificato che il disegno della ricerca avrebbe configurato un raffronto tra l'approvazione della legge che disciplina le polizie locali in Liguria e quel che ne è stato della sua applicazione dal 2008 ad oggi. L'obiettivo principale del lavoro è stato quello di raccogliere le valutazioni degli operatori affinché fossero da stimolo all'inserimento di nuovi accorgimenti, migliorie e/o semplificazioni da inserire in un eventuale nuovo testo normativo regionale. A ben vedere, la mole di osservazioni, giudizi e commenti raccolti hanno costituito un ricco, prezioso e attuale quadro di insieme. Se i temi esplorati permetteranno di “accompagnare” nuove linee d'azione politica, ciò sarà possibile anche a partire dalle opinioni espresse dalla categoria professionale in ogni ordine e grado.

Pertanto, vediamo in questo breve riepilogo finale i punti centrali passati in rassegna:

- stando alla ricostruzione del quadro socio-anagrafico, la prevalenza degli operatori di polizia locale in età compresa tra i 50 e gli ultra sessantenni risulta pari al 55% del totale. Una percentuale decisamente alta quella degli impiegati in servizio presso le polizie locali liguri, che fa il paio con una ristretto 13% di agenti in età non superiore ai 40 anni. Ne segue il fatto che più di un operatore su tre è in servizio da oltre trent'anni;
- la disomogeneità delle risposte riscontrata in relazione all'esercizio delle funzioni ausiliarie di polizia giudiziaria e pubblica sicurezza riflette un “nodo centrale” nel ruolo degli agenti di polizia locale: non completamente delineato e pertanto confusamente riprodotto. In questo senso, un'aggiornata regolamentazione normativa a carattere nazionale, aprirebbe le porte verso una nuova fase operativa, a sua volta disciplinabile mediante legislazioni regionali ad *hoc*. Si potrebbe parlare di un problema

storico della categoria e difatti le opinioni degli interpellati lo hanno ribadito;

- il fatto che tre operatori su quattro abbiano giudicato negativamente le funzioni di polizia locale svolte in “gestione associata”, laddove sono svolte in territori non contigui territorialmente, disarticolati morfologicamente o disomogenei dagli ambiti sociali dei distretti di zona; la dice lunga sulla validità della normativa regionale. In questo frangente, il ruolo assunto dalla Regione per la promozione di queste esperienze, assume una veste di primordine sia nella fase del coordinamento, sia in quella dell’accesso alle risorse;
- una certa chiusura riscontrata a proposito della possibilità di avviare una verifica periodica delle attività svolte dai Comandi di Polizia Locale, attraverso il coinvolgimento di un soggetto terzo, neutrale e in possesso dei requisiti necessari lascia intendere che, tra una parte della categoria, è presente ancora un approccio votato all’autoreferenzialità valutativa, sul quale però sarà possibile proporre nuovi scenari operativi;
- modulare le assunzioni e la struttura della singola polizia locale, nei Comuni turistici e in quelli a forte affluenza periodica, è una prerogativa imprescindibile. La necessità di adeguate dotazioni dell’organico riveste un problema diffuso in tutte quelle regioni caratterizzate da periodici ma costanti flussi turistici. E la Liguria è una di queste. Forse anche più di altre, data la lunga permanenza di soggiornanti da altre località, ben oltre i canonici mesi estivi;
- l’utilizzo di figure rivolte a occupare ruoli a titolo volontario, seppure circoscritte a funzioni ausiliare e di mero supporto agli operatori, necessiterebbe di un adeguato percorso formativo; per certi versi propedeutico all’impiego “di rete” con la polizia locale. Pertanto, una rivisitazione del testo normativo potrebbe prevedere il vincolo dell’obbligatorietà formativa, senza riservarlo all’eventuale facoltà di quello o quell’altro Comando;
- un problema presente in più contesti tematici riguarda l’utilizzo della ricerca scientifica in funzione delle prassi professionali di carattere operativo. Tra queste ultime, il “mondo” delle polizie locali non sembra esente da una caratteristica che, nell’insieme dei paesi europei, annovera l’Italia ai primi posti. Sebbene siano preferibili gli approfondimenti sulla natura dei fenomeni che scatenano eventi criminosi e/o scatenano sentimenti di paura generalizzata tra la cittadinanza, le tendenze emerse dalle risposte ai questionari hanno privilegiato la possibilità di indagare

l'accesso al quotidiano svolto delle polizie locali. Ciò è apparso come un'opportunità, prima ancora che un pericolo. Per questo sarà importante valutare se il ruolo attribuito alla ricerca e al monitoraggio di "quel che accade" possa risultare di maggiore aiuto all'espletamento delle funzioni operative;

- i quesiti relativi all'offerta formativa meriterebbero probabilmente un paragrafo a parte. Ciò che è indispensabile riassumere in poche battute riguarda alcuni punti quanto meno imprescindibili: la rivisitazione dei moduli formativi nei loro contenuti, la diversificazione dell'offerta, la possibilità di accedervi in forma trasversale e continua (se non obbligatoria), la contemporanea tenuta degli aspetti teorici e pratici, la conoscenza del territorio in cui i formatori diffondono le loro conoscenze, una permeabilità più consistente tra l'offerta didattica e coloro che ne vanno a beneficiare; solo per elencare alcuni dei temi emersi dalle risposte degli interpellati;
- in ultimo, i giudizi espressi sulle attività di coordinamento interni alle sfere delle polizie locali (gestioni associate, comitati tecnici regionali, ecc.) e di tipo inter-istituzionale (comitati sull'ordine pubblico e la sicurezza urbana, per la gestione delle calamità naturali, ecc.) hanno fatto emergere una volta ancora – semmai ce ne fosse stato bisogno – il desiderio della categoria ad operare professionalmente in spazi d'azione più chiari e meglio definiti.

Quest'ultimo elemento però, non fa che rimandare all'eloquente titolo di apertura secondo il quale, alla luce di una riforma nazionale incompiuta: i ruoli, le funzioni, i riconoscimenti oggettivi, le attribuzioni di merito ad ogni ordine conferito, non possono vantare la speranza di tradursi in un'elevazione dello status professionale se prima non sono precedute dalla rivisitazione complessiva di un completo e aggiornato testo normativo. Ad ogni buon conto, malgrado tale orizzonte non dia ancora traccia di se, stando soltanto ai principali contributi emersi da questa ricerca, la messa in discussione della categoria, e di coloro che interagiscono con essa, potrebbe rivelarsi un passo decisivo nella direzione delle miglorie e di nuovi traguardi.

### **Bibliografia minima:**

- Braghero M. Izzi L., *Le legislazioni regionali*, in R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna 2004.
- Carrer F., *La polizia nel terzo millennio. Potenzialità, limiti e modalità d'impiego*, Angeli, Milano 2006.
- Carrer F., *La valutazione dell'attività di polizia*, Angeli, Milano 2011.
- Carrer F., *Lavorare in polizia: stress e burnout*, Angeli, Milano 2015.
- Corbetta P., *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna 1999.
- Fassin D., *La forza dell'ordine. Antropologia della polizia nelle periferie urbane*, La Linea Edizioni, Bologna 2013.
- Guala C., *I sentieri della ricerca sociale*, Nis, Roma 1996.
- Padovano S., *La Questione Sicurezza. Genesi ed evoluzione di un concetto equivoco*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011.
- Rolla G., *Brevi considerazioni sui profili istituzionali della legge sull'ordinamento della polizia municipale*, in "Rivista giuridica di polizia locale", 5/1986, p. 605-619.
- Selmini R., *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna 2004.
- [www.regione.liguria.it](http://www.regione.liguria.it), "Protocollo di intesa con la Lombardia per la formazione e l'aggiornamento professionale della polizia locale", 25 settembre 2017.

## 2. Sicurezza urbana e organizzazione della polizia locale

di Stefano Bonabello

### 2.1 Sicurezza urbana e polizie amministrative locali

Il tema della sicurezza urbana occupa, da tempo, una posizione significativa tra l'opinione pubblica, nel dibattito politico sul governo delle città e nella riflessione politologica e sociologica.

L'aggettivo urbano fa riferimento esplicito ad uno spazio geografico e culturale dove oggi si individuano rilevanti problemi di insicurezza e dove maggiori sono le attenzioni individuali e collettive alla definizione del rischio<sup>1</sup>. La città si presenta come "un ambito misurabile e ordinabile nel tempo e nello spazio, con funzioni sociali riferibili per l'appunto a tempi e spazi prestabiliti"<sup>2</sup>; costituisce una costruzione culturale che nella modernità sempre più si trasforma in un'esperienza senza limiti definiti, che tutto "divora" e "fa proprio"; incommensurabile agli spazi e ai tempi del quotidiano, al di fuori di ogni prevedibilità e quindi difficile oggetto di una razionalità limitata, diventa paradossalmente luogo dell'incertezza e del rischio.

Il termine sicurezza, tradizionale interpretazione di una garanzia dell'ordine pubblico, si declina nella specificità delle *policy* volte a condizionare i processi sociali delle città, quali necessarie competenze delle pubbliche amministrazioni più prossime ai residenti in ordine alle garanzie proprie di una rinnovata cittadinanza democratica.

La *civitas* terrena medioevale, ordine e gerarchie ma anche molteplicità e varietà di occasioni, di avvenimenti, di immagini, stimolo della dimensione cognitiva e delle capacità intellettive individuali<sup>3</sup>, ritrova libertà di coscienza e di conoscenza nella città rinascimentale; la centralizzazione delle funzioni dell'*Ancient regime* cristallizza nella struttura sociale e nel modello di sviluppo produttivo il conflitto centro-periferia. La *Gemeinschaft* del vil-

---

<sup>1</sup> R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, Bologna, il Mulino, 2004.

<sup>2</sup> A. Mazzette (a cura di), *La città che cambia*, Milano, FrancoAngeli, 2003, p.19.

<sup>3</sup> L. Giannini, *Note biopsichiche sulla condizione urbana*, in M. Nicoletti (a cura di), *L'ecosistema urbano*, Bari, Dedalo Libri, 1978.

laggero rurale tradizionale si contrappone alla *Gesellschaft* della città urbana per la differente composizione demografica (distribuzione e densità) e le relative conseguenze sulla struttura della relazione sociale. Il villaggio non tollera il diverso mentre la città vive di una mobilità orizzontale e verticale che determina dinamicità e pluralismo, spostando dal gruppo al luogo il tratto identitario. Così allo sviluppo “intenso” della comunità si sostituisce lo sviluppo “esteso” degli spazi; e alla contrapposizione nomadismo - villaggi si sostituisce quella tra i borghi e megalopoli. La disseminazione nei territori rurali dell’”urbano” cambia la città per dispersione, lungo i sistemi viari, frammentando i relativi legami sociali e relegando nelle periferie esterne ed interne comunità e gruppi. Cambia anche in verticale, aumentando la dimensione del connettivo urbano ma limitando sempre più i percorsi di collegamento che sono matrice stessa del suo sviluppo.

Da opportunità di libertà, di relazione, di cooperazione, di consenso, la città si trasforma in un inatteso scenario paradossale ove si articolano conflitti espressi non solo in anticonformismo e devianza ma anche in comportamenti delinquenti, spesso organizzati (violazioni del sistema normativo con accettazione implicita del quadro di legittimità del sistema) e forme collettive di contestazione (con esplicito rifiuto dell’autorità). Le caratteristiche dei processi comunicativi moderni amplificano le manifestazioni di tensione sociale, dissenso, ma anche di criminalità urbana stimolando reazioni individuali e collettive e alterando la percezione del pericolo e del rischio<sup>4</sup>.

Il Patto per la sicurezza siglato a Roma il 20 marzo 2007 tra il ministro dell’Interno Giuliano Amato, il Presidente dell’ANCI Leonardo Domenici e i Sindaci delle città metropolitane costituisce la risposta istituzionale al crescente dibattito intorno alla sicurezza urbana individuando lessico e obiettivi, metodi e strumenti: diritto alla sicurezza anche in relazione a fenomeni di criminalità diffusa e di illegalità; prevenzione, mediazione dei conflitti, controllo e repressione, modelli partecipati di governo integrato della sicurezza urbana (patti di area e protocolli territoriali); ruoli e interazioni del Prefetto e del Sindaco.

Il Decreto Legge 23 maggio 2008, n. 92 “Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica”<sup>5</sup> nei suoi articoli 6, 7 e 8, se per un verso apre la stagione delle ordinanze dei Sindaci d’altra parte da concretezza all’idea contenuta

---

<sup>4</sup> H. Coing, C. Meunier, *Insécurité urbaine*, Editions Anthropos, Paris, 1980.

<sup>5</sup> Convertito con Legge 24 luglio 2008, n. 125 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica” pubblicata nella G.U. n.173 del 25 luglio 2008.

nei patti e, nel regolare i rapporti tra ufficiali di governo sul territorio, fornendo indirizzi di collaborazione interistituzionale, porta le *policy* di sicurezza urbana nell'ordinamento giuridico positivo, anche come specificazione territoriale della sicurezza pubblica<sup>6</sup>.

Se il potere sindacale, da parte di chi lo ha voluto esercitare, viene certamente ridimensionato dalla Corte Costituzionale, prima con la sentenza n.196 del 1 luglio 2009 e poi con la sentenza n.115 del 4 aprile 2011, con il D.L. 92/2008 il Sindaco diventa comunque primario attore di garanzia dell'ordine e della sicurezza pubblica; l'articolo 6 modifica l'articolo 54 del Testo Unico degli Enti Locali, recante attribuzioni del Sindaco nelle funzioni di competenza statale, e, in particolare, nel comma 1 ai punti a, b e c stabilisce che, in quanto ufficiale di Governo "sovrintende: a) alla emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalle leggi e dai regolamenti in materia di ordine e di sicurezza pubblica; b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria; c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto".

Le sue funzioni sono ulteriormente specificate con Decreto ministeriale del 5 agosto 2008 "Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione", laddove non solo nell'art.1 si definisce la sicurezza urbana "un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale" ma si dispone una fenomenologia di eventi, situazioni e comportamenti da "prevenire e contrastare", affiancando una pluralità di ambiti di competenza, e quindi di possibile intervento, ben oltre le tradizionali *policies* di governo locale: "a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento [...] b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità [...] c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili [...] d) [...] abusivismo commerciale e illecita occupazione di suolo pubblico; e) [...] la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto<sup>7</sup>.

In Liguria, con la Legge Regionale 1 agosto 2008, n.31<sup>8</sup>, nell'art. 16 sono individuate le attività dei corpi di polizia locale costituiti dai Comuni,

---

<sup>6</sup> V. Italia, *Ordinanze d'urgenza dei sindaci e leggi regionali*, in "Quaderni Regionali", 2011, XXX (1), pp.9-20.

<sup>7</sup> Art. 2 del Decreto del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2008, pubblicato nella G.U. n.186 del 9 agosto 2008.

<sup>8</sup> Pubblicata in B.U. 6 agosto 2008; in alcune sue parte successivamente sottoposta a modifica dalla Legge Regionale 1 marzo 2016 n.3, in relazione al ruolo delle Comunità montane e delle Unioni di Comuni.

anche in forma associata; nella norma si individuano così i requisiti generali di esercizio delle funzioni, anche in applicazione dei principi contenuti nella precedente Legge Regionale 28/2004, volta alla “Promozione dei servizi integrati di sicurezza”: il coordinamento tra Stato, Regione ed Enti locali “concorre a realizzare politiche integrate di sicurezza delle persone e delle comunità”, attraverso la costituzione di assetti organizzativi in grado di rispondere alle nuove istanze della politica, dei cittadini e dei territori<sup>9</sup>.

L'indagine IFEL (Fondazione ANCI - Istituto per la Finanza e l'Economia locale) del 2009 e i successivi Rapporti Nazionali sull'attività della Polizia Municipale di ANCI 2013 e 2014 (su rilevazione nei capoluoghi e nei comuni con più di 50.000 abitanti 2012 e 2013), propongono un quadro viepiù complesso di tale trasformazione, laddove - con una sensibile variabilità di casi legata alle significative differenze dei territori considerati - il dato nazionale mostra un'immagine tradizionale della polizia locale impegnata in prevalenza in servizi di polizia stradale (Tabella 1, indagine ANCI 2012 - 87%, ANCI 2014 - 88%). La presenza nelle grandi aree urbane delle polizie di Stato, “nazionali e generalistiche”<sup>10</sup>, costituisce l'elemento che differenzia il comportamento della polizia locale in relazione ai nuovi compiti di presidio della sicurezza urbana.

Il caso ligure è oggetto di studio nel 2016 da parte dell'Osservatorio Politico del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Genova attraverso la realizzazione di una limitata ma significativa indagine qualitativa sui profili professionali di 82 operatori di polizia amministrativa locale, in prevalenza appartenenti a corpi e servizi di piccoli e medi comuni.

Tabella 1 - *Le attività della polizia locale* (dati in percentuale)

	IFEL nazionale 2009	ANCI capoluoghi 2012	ANCI capoluoghi 2014	DISPO Liguria 2016
Polizia stradale	37	87	88	32
Polizia amministrativa	35	7	6	40
Polizia di sicurezza	19	4	4	20
Polizia giudiziaria	9	2	2	8

<sup>9</sup> Legge Regionale 24 dicembre 2004, n.28 “Interventi regionali per la promozione di sistemi integrati di sicurezza”, B.U. 29 dicembre 2004 n.12.

<sup>10</sup> F. Battistelli, *La fabbrica della sicurezza*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 211.

I risultati dell'analisi mostrano, in linea con il dato nazionale IFEL del 2009, un 32% di attività di polizia stradale, un 40% di polizia amministrativa, un 20% di polizia di sicurezza e un 8% di polizia giudiziaria, con un crescente impegno degli operatori, rispetto proprio alla precedente ricerca di fine decennio, sia nella polizia di tipo amministrativo - vigilanza e controlli commerciali e anticontraffazione, edilizi e urbanistici, ambientali - sia nella polizia di sicurezza, urbana e rurale (Tabella 1).

Il caso ligure conferma la molteplicità degli assetti territoriali delle polizie amministrative locale e in particolare le differenze correlate con le dimensioni delle aree urbane e la numerosità della popolazione. Nei capoluoghi, i profili professionali degli operatori analizzati riportano modelli organizzativi complessi con differenziazioni strutturali, elevata specializzazione delle funzioni e necessità continua di coordinamento e standardizzazione. Nei piccoli e medi comuni, alla evidente minor complessità organizzativa si affianca una multifunzionalità delle strutture e degli operatori, anche in ambiti di competenza non strettamente connessi con le politiche di sicurezza.

L'indagine Dispo conferma inoltre la scarsa propensione degli Enti locali alla collaborazione istituzionale (in Liguria hanno costituito Unione il 48% dei Comuni che costituiscono il 45% del territorio ma solo l'11,5% della popolazione), laddove non sono poste in essere dalle istituzioni sovraordinate forme di incentivazione positiva (finanziamenti selettivi in base alla capacità di associarsi e di fare rete) o negativa (numero minimo di operatori per la costituzione di un corpo).

Se la stagione dei sindaci "sceriffi" apparire chiusa non solo dal punto di vista normativo ma anche dal punto di vista politico, le polizie locali, chiamate dai patti alla produzione di sicurezza urbana, una volta assunte nuove funzioni e ruoli nell'ambito delle tecnostrutture amministrative, proiettate nuove identità verso il cittadino e la classe politica locale, create importanti aspettative di risultato nelle comunità locali, continuano ad assumere crescenti responsabilità di regolazione dello spazio pubblico e del territorio, differente dal controllo e dalla repressione della criminalità e dalla tutela dell'ordine pubblico, garantite principalmente dalle polizie di Stato<sup>11</sup> ma di significativo impatto per la sicurezza urbana.

---

<sup>11</sup> "La polizia locale oggi" Dichiarazione congiunta approvata dagli organi dirigenti nazionali di FISU, Sindacati e Altre associazioni di categoria, con adesione di ANCI, UPI e Conferenza delle Regioni, 5 ottobre 2007.

## 2.2 Gli operatori di polizia locale

A fronte di una diversa attesa del cittadino nei confronti di una polizia locale chiamata a rispondere non solo alle tradizionali *policies* municipali volte ad assicurare amministrazione del territorio e delle comunità ma, anche in termini di servizi erogati, ad una domanda esplicita di legalità diffusa e sicurezza, le professionalità coinvolte nella produzione di tale sicurezza sono chiamate ad una ridefinizione di identità, ruoli e competenze.

La regolazione di tale processo appare tuttavia alquanto frammentata; la Legge 65/1986<sup>12</sup> e i successivi richiami normativi<sup>13</sup> si raccordano per le specifiche funzioni con i diversi codici<sup>14</sup> e trovano una loro specificazione, nel caso ligure con la Legge regionale n. 31 del 2008 “Disciplina in materia di polizia locale” e localmente con i diversi Regolamenti Comunali di polizia locale.

In tale ordinamento numerosi sono gli elementi di contraddizione e gli spazi di incertezza e di indeterminatezza amministrativa. L'operatore di polizia locale è agente di polizia amministrativa nelle funzioni di polizia urbana e rurale, edilizia, sanitaria e veterinaria, demaniale e commerciale; è agente o ufficiale di polizia giudiziaria, è agente di polizia stradale ed è agente ausiliario di pubblica sicurezza. Le sue attività sono regolate da una molteplicità di livelli normativi e l'organizzazione del suo lavoro, investita la polizia locale delle trasformazioni delle quali accennato in precedenza, risente di uno stato di permanente transizione.

---

<sup>12</sup> Legge 7 marzo 1986, n. 65 avente ad oggetto: “Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale”. D.M. 4 marzo 1987, n. 145 “Norme sull'armamento della polizia municipale”.

<sup>13</sup> Legge 24 luglio 2008, n. 125 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica” articoli 7 e 8; D.M. 4 marzo 1987, n° 145 “Norme concernenti l'armamento degli appartenenti alla polizia municipale”; DD.MM. dal 1998 al 2010 – fra tutti il decreto Scajola 4 febbraio 2002 e la direttiva Maroni 11 febbraio 2009; Direttiva Capo della Polizia 2002; D.M. 11 agosto 2004, n° 246 - Regolamento sulla patente di servizio; D.M. 20 febbraio 2003 – Normativa tecnica per gli autoveicoli in uso ai corpi e servizi della polizia locale; D.M. 29 maggio 2001 – collegamento sistemi informativi a disposizione del personale della polizia municipale; D.M. 5 agosto 2008; Legge 128/2001 (Piani di Coordinamento).

<sup>14</sup> Gli operatori di polizia locale sono agenti di polizia giudiziaria limitatamente alle proprie attribuzioni, all'orario di servizio e al territorio d'appartenenza; tale funzione, prevista sia dall'art. 5, comma 1 lett. a), della L. 65/86, nonché dall'art. 57 c.p.p. comporta che l'operatore di polizia locale debba, anche di propria iniziativa, prendere notizia dei reati, impedire che vengano portati a conseguenze ulteriori, ricercarne gli autori, compiere gli atti necessari per assicurare le fonti di prova (art. 55 c.p.p.). Gli operatori sono agenti di polizia stradale nel rispetto del limite del territorio comunale come previsto dall'art. 5, comma 1 lett. b) della L. 65/86 e dall'art. 12, comma 1 c.d.s. Sono inoltre ausiliari di pubblica sicurezza, previo conferimento di tale qualifica da parte del Prefetto.

Non di meno, politiche complessive di riassetto del personale nelle amministrazioni dello Stato e degli Enti locali determinano non solo incertezza organizzativa ma complessi problemi di gestione delle risorse vieppiù scarse.

La consistenza delle forze di polizia locale ha subito negli ultimi 10 anni interessanti variazioni, con importanti differenze su base nazionale, regionale e provinciale, sia in termini assoluti, sia in rapporto alla popolazione residente; tale rapporto, indicatore in sé vieppiù parziale e spesso limitante nello studio dei fenomeni legati al personale della pubblica amministrazione, permette tuttavia un primo orientamento del ricercatore nella complessità della trasformazione, per un successivo avvio di analisi più articolate in relazione a profili professionali, percorsi di carriera, processi e funzioni negli enti e nei servizi.

Il dato disponibile nell'Anagrafe della Polizia Municipale della Regione Liguria per gli anni 2007 e 2009 mostra un aumento complessivo, seppur limitato (pari allo 0,8%) del numero di operatori di polizia locale che in valore assoluto passano da 2.481 a 2.501 unità (Tabella 2); nello stesso periodo gli agenti costituiscono circa il 67% dell'intero corpo e il personale con qualifica di agente di pubblica sicurezza subisce una leggera contrazione, passando dall'82 al 79%. Tuttavia a livello provinciale, Imperia e La Spezia crescono in misura maggiore (rispettivamente del 6,3 e del 5,7%), Savona cresce in linea con il dato regionale (1,6%) e Genova anticipa già quello che sarà lo scenario della seconda decade degli anni Duemila, segnando una perdita di personale, ancorché contenuta, pari all'1,3%.

Dal 2009 al 2014 la contrazione degli organici delle polizie locali in Liguria è evidente e consistente: il dato regionale mostra la perdita di quasi un quinto degli addetti (18,7%), con una relativa tenuta della provincia di Savona che perde "solo" il 15,9% del personale (Tabella 3).

Tabella 2 - *Consistenza degli operatori di polizia locale per Provincia (v.a. - 2007 e 2009)*

	Imperia	Savona	Genova	La Spezia	Liguria
Anno 2007	288	427	1.505	261	2.481
Anno 2009	306	434	1.485	276	2.501
var.2007-2009	6,3	1,6	-1,3	5,7	0,8

Tabella 3 - *Consistenza degli operatori di polizia locale per Provincia (v.a. 2014)*

	Imperia	Savona	Genova	La Spezia	Liguria
Anno 2014	241	365	1.213	214	2.033
var.2007-2014	-16,3	-14,5	-19,4	-18,0	-18,1
var.2009-2014	-21,2	-15,9	-18,3	-22,5	-18,7

Il raffronto degli operatori di polizia locale con la popolazione residente sul territorio regionale nello stesso arco temporale, in presenza di significative contrazioni demografiche, tuttavia conferma le variazioni prima positive e poi fortemente negative mostrate dall'andamento dei valori assoluti.

Tra il 2007 e il 2009 si passa in Liguria da 15,4 a 15,5 operatori per 10.000 abitanti, con la provincia di Genova che sola passa da 17 a 16,8 operatori ogni 10.000 abitanti.

Nel 2011, nell'indagine della Fondazione "F. Caracciolo" *La polizia locale in Italia* a fronte di un dato medio nazionale di 10,4 operatori ogni 10.000 abitanti, in Liguria rileva una significativa diminuzione di personale.

Nella rilevazione più recente, relativa al censimento della Regione Liguria 2014, gli operatori di polizia locale complessivi sono scesi a 12,8 addetti per 10.000 abitanti. In particolare, le variazioni più significative si sono determinate tra il 2009 e il 2014 nelle provincie di Imperia e La Spezia, interessate in modo relativo dal calo demografico regionale ma investite in pari grado dalla contrazione degli organici. Genova rimane un paio di punti sopra la media regionale e Savona si mostra in linea con il dato ligure.

Tabella 4 - *Consistenza degli operatori di polizia locale per Provincia in relazione alla popolazione residente (per 10.000 abitanti)*

	Imperia	Savona	Genova	La Spezia	Liguria
Anno 2007	13,1	15,0	17,0	11,8	15,4
Anno 2009	13,8	15,1	16,8	12,3	15,5
Anno 2014	11,1	12,9	14,1	9,7	12,8

### 2.3 Comunità, amministrazione e modelli di organizzazione

La realizzazione di politiche di sicurezza urbana impegna le istituzioni locali in uno sforzo di innovazione sia nel processo di definizione delle decisioni sia di sviluppo e applicazione delle soluzioni amministrative e di organizzazione.

Nella relazione con i territori e le comunità, il processo di decisione politica locale, vieppiù personalizzato nella figura del Sindaco, non può più solo limitarsi a veicolare istanze di legalità, prevenzione e repressione nelle sedi istituzionali, traducendole in atti formali; deve acquisire nella fase realizzativa la partecipazione consapevole dei cittadini, creando nell'organizzazione delle polizie municipali, e nei tratti di identità proiettiva da esse generate attraverso specifici percorsi di informazione e sensibilizzazione, un riferimento culturale, per finalità perseguite e prossimità, per tali istanze sicuritarie; deve individuare, nella fase di valutazione degli esiti, i portatori di interesse locale attivi in tali ambiti, in forma più o meno organizzata, in grado di sostenere le decisioni e di collaborare nel miglioramento continuo delle *policies*.

Nello spazio pubblico locale, la polizia municipale è spesso il principale punto di contatto tra amministrazione e cittadini, non solo sensore del disagio, dell'incuria o del degrado urbano, ma anche primo attore di una possibile prevenzione, del contrasto o della soluzione di un problema del cittadino; il lavoro dell'operatore di polizia locale deve quindi essere sostenuto da una effettiva integrazione della polizia locale con le diverse funzioni dell'Ente, anche attraverso l'ausilio delle nuove tecnologie, con la disponibilità di informazioni, banche dati e contatti certi nelle funzioni di back-office. L'operatore non è più il "vigile" solitario sulla strada ma si muove in "pattuglia" e opera nel suo comando in un "lavoro di gruppo". Non si tratta qui solo di incentivare processi di riorganizzazione dei servizi e dei Corpi volti a garantire una maggiore e più razionale presenza sul territorio in relazione alle domande mutevoli dei contesti ma generare effettive sinergie tra le diverse parti dell'amministrazione, spesso di difficile realizzazione nei Comuni di limitate dimensioni, aggiornando anche le professionalità con specifici percorsi formativi.

Nel rapporto con le altre polizie dello Stato, regolato dall'articolo 3 della 65/1986 che prevede la collaborazione della polizia locale "nell'ambito delle proprie attribuzioni", sulla base di una "motivata" richiesta al Sindaco da parte delle competenti autorità "per specifiche operazioni", si tratterebbe di dare corpo a quegli accordi interistituzionali previsti dall'articolo 5 della

stessa legge e in grado di regolare le modalità di dipendenza operativa, anche sulla base di schemi generali. La lettura del dato mostra questi come gli anni non solo di una trasformazione delle aspettative dei cittadini nei confronti delle istituzioni e di riforma delle funzioni degli Enti locali ma anche di forte ristrutturazione delle risorse per la sicurezza. Nel caso specifico della Regione Liguria anche le forze di polizia di tipo generalista, Carabinieri e Polizia di Stato, passano nello stesso arco temporale rispettivamente da 19,3 addetti ogni 10.000 abitanti nel 2003 a 17,2 addetti per 10.000 abitanti del 2013 e da 28,4 addetti per 10.000 abitanti nel 2003 a 24 addetti nel 2013<sup>15</sup>. Ecco dunque che affrontare temi quali l'interconnessione delle sale operative o la condivisione di reti e dati non costituisce più un mero esercizio di studio dell'innovazione ma una reale necessità per l'efficacia degli interventi, chiamando le autorità di governo ed il legislatore regionale ad un effettivo coordinamento delle iniziative.

La ricerca dell'Osservatorio Politico sottolinea vieppiù come la Regione Liguria con la Legge 31 del 2008 abbia fissato uno schema generale innovativo per l'epoca che ancora oggi attende per taluni aspetti pieno compimento; per altri, nel mutare degli scenari, richiede modifiche volte al riconoscimento di un rinnovato ruolo di prossimità e professionalità alle polizie amministrative locali; e richiede, infine, un attento lavoro di integrazione delle risorse e delle competenze, sia in fase di progettazione, sia in fase di realizzazione e valutazione degli esiti dei necessari accordi di collaborazione tra le polizie locali e le polizie di Stato.

Rispetto alle Amministrazioni locali e ai Comuni di medie e piccole dimensioni, in particolare, in forma individuale o associata, è evidente la prospettiva di una progressiva innovazione organizzativa, in accordo con lo schema generale fissato dal quadro normativo regionale, operando sulla base di responsabilità e processi, individuando con chiarezza ambiti di competenza e finalità delle tecnologie, specificando e documentando processi e servizi erogati, anche con ausilio di procedure di tipo informatico, andando a definire requisiti per tali elementi e relative modalità di realizzazione e di risultato, in una logica di miglioramento continuo.

Tra i profili degli operatori di polizia locale analizzati crescente è la professionalità, evidente nei differenti percorsi di carriera e formativi dei "vecchi" e dei "giovani", non solo nell'attuazione dei compiti di servizio ma soprattutto nell'interazione con i diversi livelli di autorità e responsabilità

<sup>15</sup> Ragioneria dello Stato, Conto annuale, elaborazione Dispo su dati disponibili al 2014 in banca dati.

cui riferiscono; sviluppano, e per questo dovrebbero essere aiutati da specifici percorsi formativi, competenze trasversali di tipo relazionale e capacità di utilizzo avanzato dei numerosi strumenti ITC oggi disponibili per facilitare il lavoro; elaborano e adattano nel quotidiano tattiche anche innovative di intervento, che andrebbero validate e portate a sistema nella valorizzazione delle buone pratiche; costituiscono reti informali di condivisione delle informazioni, delle esperienze, anche di quelle negative, che dovrebbero diventare importante leva per l'apprendimento organizzativo dei Corpi e dei Servizi.

### 3. Genova, quartiere Lagaccio. Una periferia in “centro” tra insicurezza e riqualificazione urbana

di *Vincenzo Mannella Vardè*

*«... il fossato di S. Tommaso, o com'altri il domandano, lagaccio. Tale appellativo cominciò nel 1652, quando il Magistrato di Guerra formò di questa vallata un ampio bacino, innalzandovi sui fianchi una muraglia grossa di palmi dieci, che chiude tutto il fossato e riceve le acque delle adiacenti montagne.»*

F. Alizeri, in Guida artistica per la città di Genova, 1947

#### 3.1 Premessa

Il lavoro che segue si pone l'obiettivo di focalizzare l'attenzione su un quartiere della città di Genova: il Lagaccio, facente parte del “comprensorio” Oregina-Lagaccio, e sito nel Municipio Centro-est, che per struttura e toponomastica si trova nel cuore della città. Malgrado la suddetta vicinanza al centro, per gli aspetti sociali, urbani, strutturali e legati alla realtà quotidiana, il Lagaccio è sempre stato percepito come un'area periferica quasi celata alla cittadinanza.

Pertanto, non risulta immediato comprendere il motivo per cui, diversamente dal centro storico della città (che appare ai piedi del quartiere), il Lagaccio non abbia potuto usufruire degli effetti indotti da un mirato intervento di politica urbanistica rivolta a valorizzarne le reali potenzialità e a migliorare la qualità della vita dei cittadini che lo abitano.

Il quartiere, come altri di Genova, è figlio della cosiddetta speculazione edilizia, a sua volta generata dal boom economico post-bellico, che a cavallo tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Settanta del secolo scorso, ha conosciuto il suo apice e ha fatto fiorire residenze in serie, compresi molti edifici deputati ad accogliere la residenzialità pubblica/popolare. Palazzi ed

altre strutture sono sorte in modo crescente e desolante, sistemate a poche centinaia di metri (o al massimo qualche km.) dai luoghi di lavoro, rappresentati dalle industrie siderurgiche e della cantieristica navale, per lo più compresi nell'area del porto. La gente del luogo è cresciuta con l'instaurarsi e l'evolversi di relazioni sociali nate dall'incontro tra segmenti della popolazione autoctona<sup>1</sup> di estrazione popolare e i flussi provenienti dai grandi movimenti migratori dal Sud-Italia a Genova (così come in tutte le regioni del Nord).

Nella seconda metà dell'Ottocento, la zona del Lagaccio si presentava già come zona abitata da un ceto "popolare", in particolare per la presenza del duplice caseggiato voluto dalla Duchessa di Galliera, riservato alla residenza delle persone meno abbienti. Sul piano morfologico, la stretta conformazione della valle, la progressiva copertura dei rivi di zona, e la presenza di un insediamento per la produzione della polvere da sparo (divenuto in seguito la caserma militare Gavoglio), hanno stretto, ancora più il territorio, fino a formare un ridondante e disordinato caleidoscopio di residenze abitative. È su questo terreno che, sia in qualità di residente/cittadino attivo, sia nelle vesti di studioso, ho delineato questa ricerca.

Dalla metà degli anni Settanta, in prosecuzione con quanto accennato in precedenza, si acuisce la dimensione dei conflitti sociali e, mentre da un lato la zona Oregina-Lagaccio diventa teatro di reati da ascrivere alla tipologia micro-criminale (furti, spaccio, ecc.) e/o ai conflitti sociali di quartiere (risse, violenze, ecc.), dall'altro lato diventa il "rifugio" del neonato terrorismo legato all'attivismo politico-sociale degli anni Settanta. In altre parole, il quartiere accoglie l'operaio impegnato nell'industria pesante o nel ramo portuale, come l'impiegato alla ricerca di ascesa sociale, appartenente alla seconda generazione di immigrati interni dal Sud del Paese.

L'area propriamente del Lagaccio (cioè la zona più a mare a partire dall'antico invaso detta anche *lagaccio basso*) non appare mai in quegli anni percorsa da insediamenti e/o frequentazioni legate all'estremismo politico, che toccano invece la zona di Oregina sulle alture cittadine, ma i riflessi del conflitto sociale si fanno sentire ugualmente, con una progressiva "esclusione" del quartiere da parte del resto della città.

---

<sup>1</sup> Al proposito, interessante appare la definizione proposta da Giuliano Carlini: *"c'erano e ci sono persone che arrivano e diventano autoctoni, tutti noi siamo arrivati e diventati autoctoni nei confronti del processo migratorio successivo. Mentre alcuni di noi, molti di noi andavano a fare gli autoctoni da un'altra parte"*, in G. Carlini, *Il rapporto fra immigrati e spazi nei quartieri: rapporti interculturali nei quartieri* in AA.VV., *Noi e l'altro? Materiali per l'analisi e la comprensione dei fenomeni migratori contemporanei*, 2011, Roma.

Nasce dunque, e si sviluppa una zona popolar-proletaria, che nella percezione cittadina è etichettata, secondo le più classiche<sup>2</sup> teorie socio-criminologiche come malfamata e da evitare; contemporaneamente assistiamo, con la massiccia immigrazione interna, che peraltro aveva interessato negli anni precedenti anche le zone del centro storico e delle vicinanze del porto, ad una crescita ed espansione (anche solo dal punto di vista basistico e di controllo del territorio) delle associazioni per delinquere con caratteristiche di stampo mafioso, come ben descritto nei volumi precedenti dai contributi di Anna Canepa e dal recentissimo lavoro di Stefano Padovano<sup>3</sup>

Tra gli anni '80 e gli anni '2000, Genova, e in parte tutto il Paese subisce notevoli trasformazioni, urbane (la riscoperta del *water front* e la conseguente ristrutturazione del centro storico anche a fini turistici), socio-culturali e del mondo del lavoro: dalla fine del terrorismo a matrice politica, al nuovo (fittizio) boom economico degli anni '90, alla fine della grande industria e l'avvento del terziario e del terziario avanzato. La *new economy* e la globalizzazione di questi ultimi 15/20 anni, producono l'effetto, anche al Lagaccio, di sedimentare la popolazione che era andata formandosi a partire dal dopoguerra, e di accogliere (come accade tuttora) nuovi flussi migratori, questa volta provenienti in larga parte dall'estero. In questo complesso panorama storico sociale si inseriscono le politiche portate avanti dalle diverse amministrazioni cittadine succedutesi, e, se da un lato la città e il suo centro hanno trovato attraverso di esse una nuova vocazione turistico/portuale post industriale, dall'altro le periferie, ma anche il Lagaccio e alcune zone del centro più antico, hanno visto acuire conflitti, reati (perlomeno per alcune tipologie) e senso di insicurezza nei cittadini.

### 3.2 Il disegno di ricerca

Oltre a quanto segnalato in premessa, con questo breve contributo, si cercherà di spiegare quali sono e quali potrebbero essere le criticità e/o le opportunità dal punto di vista della percezione della sicurezza, dell'inte-

---

<sup>2</sup> Si veda H. Becker, *Outsiders*, free press, 1963 e/o D. Matza, *Come si diventa devianti*, Bologna, Il Mulino, 1976

<sup>3</sup> A.Canepa, *Le recenti linee di tendenza del crimine organizzato nel territorio ligure*, pp12-17, IX rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria, Genoa University Press, 2015 e S.Padovano, *Mezzo secolo di ritardi. Saggi sul crimine organizzato in Liguria*, Rubbettino ed. (CZ), 2016

grazione sociale e della riqualificazione socio-urbanistica, anche attraverso reportistica “ad hoc”; il tutto cercando di avere uno sguardo sul “percorso” attualmente in atto nel quartiere, messo in campo dalle amministrazioni locali e dalla cittadinanza attiva/privato sociale.

Si procederà con modalità meramente descrittive, attraverso l’esposizione e l’analisi di dati ottenuti con metodologie quantitative e pure con modalità basate su un approccio qualitativo (interviste, colloqui informali, osservazione diretta).

L’obiettivo è quello di riuscire a sistemare come in un mosaico, i tasselli che spiegano la situazione attuale, tentando però di abbinarli, in una prospettiva di visione complessiva, con le opportunità che sembrano aprirsi per questo quartiere, che certamente, se non deprivato, possiamo definire fortemente penalizzato. Tutto questo nel momento in cui la recente normativa sulla dismissione dei beni demaniali induce il Comune ad avviare le necessarie procedure che dovrebbero portare all’acquisizione da parte municipale di quel complesso di edifici che da sempre ha contribuito, nel bene e nel male, a connotare il quartiere, almeno quanto il lago artificiale citato in incipit: l’area dell’ex proiettificio ed ex Caserma Gavoglio.

### **3.3 Territorio, insicurezza e riqualificazione urbana: una strada da percorrere**

Dunque il Lagaccio, come sopra accennato, rappresenta in una città come Genova il simbolo dei cambiamenti sociali che hanno attraversato il panorama cittadino a partire dagli anni ‘90 ed è su questo territorio che le istituzioni locali stanno adesso tentando di procedere anche con progetti di respiro europeo, che possano in qualche modo pareggiare le politiche di sviluppo prodotte in altre zone o settori della città.

La conformazione territoriale e la realtà demografica sviluppatasi negli anni, che al momento sembrerebbe immutabile, hanno contribuito a rendere questa zona molto più simile ad una delegazione della città o perfino ad un piccolo paese, dove tutto scorre in maniera piuttosto ripetitiva, dove banalmente un’auto posteggiata con poca attenzione rischia di rendere impossibile la viabilità e scatenare una rissa, dove i bar e le botteghe, sopravvissute certamente in misura maggiore che in altre zone cittadine, sono anche un luogo di ritrovo non sempre “legale”. Una zona in cui è possibile trovare classi della scuola dell’obbligo ricche di alunni delle più svariate nazionalità, con pochissimi bambini di origine

italiana, figli della terza generazione di migranti interni, che rischiano di imparare le lingue ispaniche o l'alfabeto arabo più facilmente di quanto non possano imparare l'italiano i loro compagni di scuola.

Un territorio comunque “vivo”, che cerca di modificarsi e di cancellare l'etichetta negativa che si porta dietro e lo fa con iniziative promosse dal privato sociale e dal mondo dell'associazionismo laico e cattolico, fatto di cittadini di ogni estrazione e cultura, nonché di ogni appartenenza anagrafica e sociale, anche attraverso la formazione di gruppi formali ed informali.

In questo contesto, il compendio di edifici dell'ex proietificio, in seguito Caserma Gavoglio, negli anni passati, ha giocato un ruolo determinante nel creare quella chiusura, quel senso di soffocamento urbano che può colpire chi giunge per la prima volta al Lagaccio.

La recente legislazione nazionale, che permette alle amministrazioni locali di acquisire beni e territori dismessi del demanio civile e militare progettandone la riqualificazione, apre uno spiraglio di luce al futuro del quartiere. La situazione attuale quindi, è diventata occasione, contemporaneamente allo svolgersi delle varie procedure istituzionali<sup>4</sup> e di coinvolgimento partecipativo dei cittadini e delle “reti” sociali al fine dell'acquisizione del comprensorio territoriale, per trasformare una semplice idea in un disegno di ricerca locale più completo.

Nella fase operativa della ricerca, oltre a una serie di colloqui informali con personale appartenente alle forze dell'ordine, commercianti, cittadini e operatori delle realtà associative, è stata realizzata la somministrazione di un questionario sulla percezione della sicurezza nel quartiere, distribuito anche nelle prime aree dei quartieri limitrofi: San Teodoro, Prè Molo Maddalena, Sampierdarena, Castelletto. In sintesi, si è voluta raccogliere l'opinione anche di coloro che per questioni di prossimità (lavoro, servizi, ecc.) “vivono” comunque il quartiere.

In questo modo, dal punto di vista metodologico, si raggiunge lo scopo di avere report e poter valutare i risultati con una sorta di visione più ampia legata ai territori circostanti.

Il campione è stato reperito nei luoghi principali della vita del quartiere, spiegando la natura del lavoro svolto e l'obiettivo perseguito, e considerando la

---

<sup>4</sup> Gli enti preposti sono il Comune di Genova, il Municipio Centro Est e quale ente dismettente il demanio militare rappresentato dal Ministero della Difesa e l'Agenzia del Demanio. Si veda per chi fosse interessato la cronologia e i documenti del percorso in <http://www.urbancenter.comune.genova.it/group/1598> e anche <http://www.comune.genova.it/content/caserma-gavoglio-0> Dopo la redazione di questo testo, in data 19/12/2016 è stato firmato ufficialmente il Programma di Valorizzazione e il passaggio del Compendio ex Gavoglio al Comune di Genova.

popolazione a partire dalla maggiore età. La rilevazione, con l'impiego di strumenti informatici, è stata svolta a cavallo tra la seconda metà del 2015 e i primi mesi del 2016 e, pur non avendo la pretesa di fornire verità assolute, vorrebbe essere impulso verso azioni migliorative per la sicurezza e per la "rigenerazione" di questo territorio, con la prospettiva non più utopistica (e in piccola parte già realizzatasi con l'apertura del primo piazzale interno alla ex caserma con annessa casa di quartiere) di restituire grandi spazi alla cittadinanza.

Qui di seguito i principali risultati ottenuti. Si tenga comunque in considerazione che, dai colloqui informali con operatori sociali e della forza pubblica, si può stimare che negli ultimi anni le fattispecie criminose nell'ambito territoriale e limitrofo non siano state soggette a variazioni sensibili; non vengono peraltro perse di vista le problematiche legate al cosiddetto "numero oscuro" e cioè a quella quantità di reati che, pur portati a termine, non diventano di conoscenza comune perché per qualche motivo non conosciuti: si pensi in questo senso allo spaccio di stupefacenti, ai furti in ogni loro declinazione, alle pratiche indotte del gioco d'azzardo più o meno clandestino e correlate estorsioni, ecc. Altrettanto poco appariscenti, salvo quando comportano il ricorso alle cure ospedaliere, le violenze private, soprattutto di genere, come anche ben illustrato in due contributi nel rapporto 2015<sup>5</sup>.

Sono stati compilati 312 questionari e hanno risposto 166 donne e 146 uomini, rispettando in linea di massima la proporzione della popolazione residente, secondo i dati reperibili dall'Ufficio statistica del Comune.

Prendendo dunque in esame le risposte ottenute dai cittadini, in primo luogo sugli aspetti ritenuti problematici nel territorio, notiamo che vengono ritenute piuttosto gravi la chiusura dei piccoli negozi (73%), la cattiva pulizia (66%) e la scadente manutenzione/pavimentazione di strade e marciapiedi (76%); non vengono ritenuti eccessivamente problematici, ma da non sottovalutare (al di sotto del 50%), i servizi pubblici di trasporto, il funzionamento degli uffici comunali e la qualità dei servizi sanitari sul territorio; è intuitiva la conferma al 75% circa delle difficoltà di viabilità e parcheggio; molto interessante, nonché indice di un certo grado di integrazione già esistente, è il dato sull'immigrazione straniera: il 17% non lo ritiene un problema, il 24% lo ritiene poco grave ed il 47% circa dà un più o meno elevato grado di gravità, come si evince anche dalla Tabella 1

---

<sup>5</sup> Si veda, A.Pitino, La violenza sulle donne nella città metropolitana di Genova, pp12-17, IX rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria, Genoa University Press, 2015 pp.116-139 e anche G.Fossa, A.Verde, Le donne vittime di violenza nelle analisi degli accessi alle strutture di primo soccorso della Liguria, pp18-37, IX rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria, Genoa University Press, 2015

<b>Se considera una delle seguenti situazioni un problema per il suo quartiere, quanto lo ritiene grave? [Gli immigrati stranieri]</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
Non è un problema (1)	54	17,31%
Poco grave (2)	77	24,68%
Abbastanza grave (3)	55	17,63%
Molto grave (4)	92	29,49%
Non so (5)	2	0,64%
Nessuna risposta	32	10,25%
totale	312	

*Tabella 1*

Per quanto riguarda il dato legato ai problemi di sicurezza nel quartiere, da un lato registriamo una sommatoria del 63% relativa alla percezione di gravità dello stesso, ma dall'altro quasi il 27% non lo ritiene un problema, o gli dà un grado di gravità molto basso, come esposto in tabella 2.

<b>Se considera una delle seguenti situazioni un problema per il suo quartiere, quanto lo ritiene grave? [La sicurezza dei cittadini]</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
Non è un problema (1)	19	6,09%
Poco grave (2)	63	20,19%
Abbastanza grave (3)	82	26,28%
Molto grave (4)	113	36,22%
Non so (5)	5	1,60%
Non completato/Nessuna risposta	30	9,61%
	312	

*Tabella 2*

Per ciò che concerne il significato che il campione intervistato ha dato alla domanda “secondo Lei sicurezza significa garantire...” (domanda nella quale era possibile fornire fino a 3 risposte), ci troviamo di fronte a scelte abbastanza diversificate, anche se predomina come prevedibile (poco più del 22%) la richiesta del “controllo della criminalità”; le altre risposte appaiono orientate ad ottenere una maggiore sicurezza per sé e per gli altri legata al miglioramento dell'ambiente urbano e dei servizi sul territorio. Il 10% che appare come non completato sta a significare che l'intervistato non ha fornito tutte e 3 le risposte possibili. Anche in questo caso si veda la tabella seguente (3).

<b>Secondo lei sicurezza, nel quartiere in cui vive, significa soprattutto garantire ... (massimo tre risposte)</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
La tutela dell'ambiente (1)	79	8,55%
Il lavoro e la tranquillità economica (2)	88	9,52%
La tutela della salute (3)	73	7,90%
Il controllo della criminalità (4)	205	22,19%
Il recupero della moralità e dei valori (5)	72	7,79%
Il decoro e la pulizia delle strade e dei parchi (6)	161	17,42%
Migliori servizi pubblici ai cittadini (7)	116	12,55%
Incentivi all'associazionismo e al volontariato (8)	35	3,79%
Non so (9)	1	0,11%
Non completato	94	10,17%
	924	

*Tabella 3*

Piuttosto interessante il dato che attiene all'opinione degli intervistati su "chi" deve garantire la sicurezza dei cittadini: le indicazioni sono diversificate, ma l'opinione generale sembra convergere su scelte pragmatiche che riguardano in maggior misura le forze dell'ordine e le polizie locali (25% circa), poi gli apparati del Comune (Sindaco e assessorati e Municipi) per un 33% totale; sullo sfondo quasi al 5% viene citata la Regione con il suo assessorato (che in effetti ha compiti di supervisione ed eventualmente di indirizzo). Di un certo rilievo il dato in cui emerge l'opinione per cui la sicurezza potrebbe essere "garantita" dalle realtà del territorio (Associazioni, Enti, aziende, commercianti), con una sommatoria del 20%. Poco considerati sull'aspetto della garanzia della sicurezza sindacati e partiti politici (Tabella 4).

<b>Secondo lei chi può contribuire a garantire la sicurezza nel quartiere in cui vive? (massimo tre risposte)</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
Il Sindaco e gli Assessorati competenti (1)	177	20,23%
L'Assessore regionale alla sicurezza (2)	42	4,80%
Il Municipio e il suo Presidente (3)	115	13,14%
Le forze di pubblica sicurezza e la polizia municipale (4)	225	25,71%
I partiti (5)	9	1,03%
I sindacati e le associazioni di categoria (6)	5	0,57%
Le associazioni di volontariato e le altre realtà sociali presenti sul territorio (7)	100	11,43%
Le parrocchie e le chiese (8)	14	1,60%
La stampa e le televisioni locali (9)	15	1,71%
I commercianti e le aziende presenti sul territorio (10)	72	8,23%
Non so (11)	7	0,80%
Non completato	94	10,74%
	875	

*Tabella 4*

Altrettanto di interesse risultano le valutazioni che emergono rispetto a ciò che gli enti locali possono fare per migliorare e garantire la sicurezza (o la sua percezione): la richiesta di “vigili di quartiere” permane (25%), anche se le esperienze in questo senso in altre città paiono avere risultati altalenanti, senza dare i frutti sperati (soprattutto se non accompagnate da altre strategie integrate); molto importante nel discorso di prospettiva che si vuole dare a questo contributo è il 24% legato alla richiesta di ripristino/recupero di zone degradate, abbinato al 15% che chiede migliore manutenzione di strade e parchi (Tabella 5).

Quali iniziative attuate dal Comune di Genova (ed eventualmente dagli altri enti locali come Regione e “Città metropolitana”) ritiene possano contribuire a garantire la sicurezza nel suo quartiere? (massimo due risposte)		
Risposta	Conteggio	Percentuale
Telecamere (1)	96	14,84%
Vigili di quartiere (2)	168	25,97%
Nonni vigile nelle scuole e nei parchi (3)	13	2,01%
Manutenzione di strade e parchi (4)	97	14,99%
Interventi in zone degradate (5)	156	24,11%
Non so (6)	2	0,31%
Altro	21	3,25%
Non completato	94	14,53%
	647	

Tabella 5

Contrastanti appaiono i dati, rilevati anche con *domande di controllo*, in merito a quanto si ritenga sicuro il quartiere, tanto che il 51% giudica la sicurezza diminuita, ma la totalità di coloro che la ritengono stabile o addirittura aumentata arriva al 36%; il 3,5% non ha certezze o decide di non rispondere. Una seconda serie di domande ha previsto la richiesta di scelta tra alcuni possibili fattori che l'intervistato ritiene minacciosi per la sicurezza nel quartiere: di seguito si dà conto di quanto, in sommatoria, tali fattori vengono ritenuti “forte” o “molto forte”. Le domande, proposte per una tipologia alla volta, prevedevano la scelta tra “non è una minaccia”, “minaccia debole”, “minaccia forte”, “minaccia molto forte”, “non sa, non risponde”; Nella tabella qui di seguito quindi si ritroverà il dato percentuale ottenuto per ogni singola tabella/fattore, e quindi tutti i dati percentuali esposti, non devono essere sommati fra loro (Tabella 6).

TABELLA RIASSUNTIVA DELLE PERCENTUALI LEGATE ALLA RISPOSTA "MINACCIA FORTE E MOLTO FORTE" (SOMMATORIA)	
"Fattori" di minaccia alla sicurezza (non reati)	Percentuale ottenuta dalle tabelle relative ad ogni singola domanda, con la sommatoria delle risposte "minaccia forte", minaccia molto forte"
Sporcizia e Rifiuti pericolosi	63,14%
Scarsa illuminazione pubblica	63,14%
Aree verdi abbandonate	61,86%
Presenza di ubriachi e tossicodipendenti	59,62%
Presenza di prostitute e loro clienti	33,65%
Gruppi di persone rumorose	33,33%
Presenza di mendicanti	24,68%
Graffiti e manifesti abusivi	5,45%

Tabella 6

Come si può notare, i dati ci dicono che nella percezione dei cittadini le aree abbandonate, la scarsa illuminazione e il territorio degradato da rifiuti pericolosi e sporcizia, sono i fattori che più minacciano l'idea di quartiere (città?) sicuro, e siccome ci stiamo soffermando sul quartiere del Lagaccio, ed in maniera indiretta su quelli limitrofi, ciò conferma l'esigenza di riqualificazione e rigenerazione degli spazi presenti nell'area. Solo la possibile presenza di ubriachi e tossicodipendenti sembra essere altrettanto minacciosa, dato importante che vedremo andrà a incrociarsi con quello sullo spaccio di stupefacenti. La poca importanza data a presenza di prostituzione, mendicanti e di gruppi rumorosi si può spiegare forse con la seguente frase raccolta dalla voce di un cittadino: *"meglio piuttosto qualche bagascia e un po' di casino per strada, che tutta quella rumentata abbandonata con le strade sempre più buie"* (uomo, circa 55 anni, italiano).

La batteria di item ha previsto, in successione a quelli appena sopra accennati, un'altra serie di domande, dove ai cittadini veniva richiesto di rispondere su quanto ritenessero minacciose una serie di situazioni/fatti ascrivibili alla voce "reati". Come per il paragrafo precedente, anche qui si riassumerà con un'unica tabella i risultati ottenuti: genericamente la domanda posta è stata: *"Elencheremo adesso una serie di situazioni [reati] presenti o possibili nella sua zona/quartiere: per ognuna di esse dovrà indicare quanto le ritiene una minaccia per la sua sicurezza:[di seguito il reato per cui si voleva conoscere il grado minaccia per la sicurezza]"* (Tabella 7):

TABELLA RIASSUNTIVA DELLE PERCENTUALI LEGATE ALLA RISPOSTA "MINACCIA FORTE E MOLTO FORTE" (SOMMATORIA)	
<b>"Fattori REATO" di minaccia alla sicurezza</b>	<b>% ottenuta dalle tabelle relative ad ogni singola domanda, con la sommatoria delle risposte "minaccia forte", "minaccia molto forte"</b>
Tentativi di furto (casa, auto, moto)	79,17%
Tentativi di borseggio, scippo, rapina	76,28%
Spaccio di stupefacenti	67,63%
Tentativi di truffe domestiche	66,99%
Frequenza di risse	58,97%
Vandalismo (lampioni, cabine telefono, pensiline, bidoni, macchine, portoni)	57,37%
Occupazione abusiva di edifici	41,03%
Venditori abusivi	30,13%

*Tabella 7*

Balza subito all'occhio, e ciò potrà sembrare scontato, il fatto che i reati (di microcriminalità) maggiormente percepiti come minacciosi sono furti e scippi e/o rapine; subito a seguire, lo spaccio di stupefacenti e le truffe domestiche. Da segnalare che le percentuali in sommatoria sono in questo caso molto più alte della tabella precedente, perché qui il fattore percepito come minaccioso è un reato ed è quindi normale che impatti in maniera più pesante sull'immaginario dei cittadini intervistati.

Il questionario ci restituisce poi i risultati ottenuti riguardo altre due tipologie di domande, per mettere a fuoco ancor meglio la percezione e il senso di sicurezza degli intervistati, e la loro eventuale vittimizzazione: una serie di item chiedeva in maniera esplicita se la persona intervistata era stata mai vittima di una serie di reati o tentativi di reato, focalizzando quindi l'attenzione verso il fatto criminoso quale evento che genera insicurezza (Tabella 8). Inoltre, dopo questo passaggio, veniva chiesto all'intervistato se fosse a conoscenza di persone che avevano subito lo stesso tipo di reati, già esplorati sulla persona stessa, in modo da trarre notizia sulle problematiche legate alle vittime di reato e alla paura della "denuncia" del fatto/reato (Tabella 9). Una seconda serie di quesiti invece, rispetto a fatti e/o fattori potenzialmente criminosi, chiedeva al cittadino di esplicitare in maniera chiara il proprio senso di (in)sicurezza. Una prima domanda era formulata richiedendo quali sono i comportamenti che non vengono messi in atto per poca sicurezza (l'intervistato poteva fornire al massimo 2 risposte), mentre una seconda serie di domande provava a prendere in considerazione la sensazione di insicurezza (Tabelle 10, 11,12,13)

Ecco qui di seguito i principali risultati:

<b>Tipo di reato subito</b>	<b>SI</b>	<b>TENTATIVO</b>	<b>NO</b>	<b>non sa/non risp</b>
Danneggiamenti e vandalismo	30,13%	4,81%	53,85%	11,22%
Borseggio	5,13%	9,62%	73,08%	12,18%
Truffa	0,96%	11,22%	75,96%	11,86%
Furto in appartamento	5,77%	5,77%	76,28%	12,18%
Furto in auto e moto	10,26%	5,45%	72,44%	11,86%
Furto di auto e moto	6,09%	3,85%	77,56%	12,50%
Scippo	2,56%	5,77%	79,81%	11,86%
Aggressione	2,24%	3,53%	82,37%	11,86%
Rapina	0,32%	1,60%	85,90%	12,18%
Usura	0,00%	0,96%	86,86%	12,18%

Tabella 8

<b>Tipo di reato subito</b>	<b>SI</b>	<b>NO</b>	<b>non sa/non risponde</b>
Danneggiamenti e vandalismo	57,37%	23,08%	19,55%
Borseggio	47,76%	26,92%	25,32%
Truffa	24,68%	41,67%	33,65%
Furto in appartamento	59,29%	19,87%	20,83%
Furto in auto e moto	40,71%	17,31%	28,85%
Furto di auto e moto	dato n.d.	dato n.d.	dato n.d.
Scippo	33,97%	36,54%	29,49%
Aggressione	20,19%	45,51%	34,29%
Rapina	13,78%	50,32%	35,90%
Usura	dato n.d.	dato n.d.	dato n.d.

Tabella 9

Sia per i fatti subiti, sia per quelli di cui si ha notizia (commessi e tentati), il campione intervistato sembra confermare il dato statistico cittadino (e in generale nazionale), che vede una certa preponderanza di reati contro le cose e/o comunque predatori (danneggiamenti, vandalismo, furti di ogni tipo); appaiono un po' contrastanti e da approfondire meglio le discrepanze percentuali che si notano nel caso di conoscenza da parte degli intervistati di persone vittime di determinati reati, anche in rapporto al concetto di "numero oscuro": scippo, aggressione e rapina che comunque, essendo delitti contro la persona *fuori dalle mura domestiche*, dovrebbero avere meno possibilità di finire nell'oblio della non-denuncia.

<b>C'è qualcosa che vorrebbe fare ma non fa perché non si sente sicuro/a? (max due risposte)</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
Uscire da solo/a di giorno (1)	2	0,39%
Girare con contanti e valori (2)	83	16,34%
Andare in luoghi di svago e divertimento (3)	8	1,57%
Andare in certe zone del mio quartiere (4)	80	15,75%
Uscire da solo/a al buio e/o di notte (5)	132	25,98%
Non evito niente in particolare (6)	103	20,28%
Non risponde (7)	6	1,18%
Non completato	94	18,50%
	508	

*Tabella 10*

<b>Come si sente, camminando di giorno da solo/a, nel quartiere in cui vive o dove passa comunque la maggior parte del suo tempo? (una risposta)</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
Non esco mai (1)	0	0,00%
Per niente sicuro/a (2)	12	3,85%
Poco sicuro/a (3)	55	17,63%
Abbastanza sicuro/a (4)	157	50,32%
Molto sicuro/a (5)	58	18,59%
Non so (6)	0	0,00%
Non risponde (7)	30	9,61%
	312	

*Tabella 11*

<b>Come si sente, camminando al buio da solo/a, nel quartiere in cui vive o dove passa comunque la maggior parte del suo tempo? (una risposta)</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
Non esco mai (1)	13	4,17%
Per niente sicuro/a (2)	75	24,04%
Poco sicuro/a (3)	111	35,58%
Abbastanza sicuro/a (4)	78	25,00%
Molto sicuro/a (5)	5	1,60%
Non so (6)	1	0,32%
Non risponde (7)	30	9,61%
	312	

*Tabella 12*

<b>Come si sente, quando è solo/a a casa, ed è già buio? (una risposta)</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
Non esco mai (1)	1	0,32%
Per niente sicuro/a (2)	4	1,28%
Poco sicuro/a (3)	18	5,77%
Abbastanza sicuro/a (4)	114	36,54%
Molto sicuro/a (5)	111	35,58%
Non so (6)	27	8,65%
Non risponde (7)	37	11,86%
	312	

*Tabella 13*

Per ciò che riguarda il senso di insicurezza propriamente detto le risposte sono abbastanza uniformi ed il buio nelle strade del quartiere sembra essere l'elemento più temuto, anche se il 25% delle persone intervistate si sente comunque abbastanza sicuro. La propria casa è ancora il luogo in cui ci si sente tranquilli, anche se quasi il 12% + 8% (non sa) di mancate risposte può far pensare ad elementi o fatti che non fanno ritenere sicura (per motivi intrafamiliari?) la propria abitazione.

Un'altra serie di domande ha voluto indagare quali sono state le misure prese in considerazione e messe in atto dalle persone (negli ultimi due anni in questo caso), per rafforzare il proprio senso di sicurezza, e quanto sono a conoscenza di fatti e/o elementi che rassicurino in questo ambito (Tabelle 14, 15, 16):

<b>Negli ultimi due anni quali misure ha preso per rafforzare il suo senso di sicurezza?</b>	<b>SI - %</b>	<b>NO - %</b>	<b>NON SA/ NON RISPONDE</b>
Porta blindata e/o serrature di sicurezza	41,03%	39,10%	19,87%
Serrande di sicurezza e/o inferriate	16,99%	60,90%	22,12%
Sistema di allarme	18,91%	59,94%	21,15%
Controllo video	8,97%	69,87%	21,15%
Cassaforte	18,27%	59,62%	22,12%
Sistemi anti aggressione	3,85%	73,72%	22,44%
Vigilanza privata	0,96%	76,28%	22,76%
Polizza assicurativa	14,10%	63,46%	22,44%
Cane da guardia	11,22%	67,63%	21,15%
Precauzioni anti borseggio	38,78%	41,67%	19,55%
Nessuna misura	17,95%	43,27%	38,78%

*Tabella 14*

<b>È a conoscenza della presenza nel suo quartiere di un sistema di telecamere controllato dalle forze di polizia a tutela della sicurezza dei cittadini?</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
Si (Y)	91	29,17%
No (N)	164	52,56%
Non sa / Non risponde	57	18,27%
	312	

*Tabella 15*

<b>Quanto ritiene che un sistema di telecamere possa effettivamente contribuire a garantire la sicurezza nella sua zona/quartiere?</b>		
<b>Risposta</b>	<b>Conteggio</b>	<b>Percentuale</b>
Per niente (1)	21	6,73%
Poco (2)	99	31,73%
Abbastanza (3)	111	35,58%
Molto (4)	46	14,74%
Non so (5)	2	0,64%
Non risponde	33	10,58%
	312	

*Tabella 16*

I cittadini intervistati con le risposte fornite paiono privilegiare ciò che protegge la propria abitazione e le proprie risorse economiche, meno la propria persona: ciò fa pensare comunque ad un maggior senso di sicurezza rispetto a quanto si dichiara, e ad una sicurezza delle strade di quartiere più alta rispetto a quella che viene fuori da altri item. Interessante il fatto che il 14% dichiara di aver stipulato una polizza assicurativa. Peraltro gli stessi cittadini non sembrano essere molto a conoscenza di sistemi di telecamere eventualmente presenti e controllate dalle FF.OO., ma per il 50% circa (35,58+14,74) ritengono che possano garantire una maggiore sicurezza, elemento che, sommato alla richiesta di intervento sul degrado urbano, si allinea con quanto evidenziato in precedenza.

La richiesta di maggiore sicurezza (e di certezza della pena), argomento ritrovabile in questi anni nelle agende di tutte le parti politiche e delle amministrazioni locali, è sempre ben rappresentato nell'opinione degli intervistati. Infatti, come si nota nella tabella seguente (Tabella 17), quasi il 30% chiede maggiore presenza delle diverse tipologie di FF.OO. sul territorio e soprattutto una maggiore severità nella repressione dei reati e, altro

dato importante per ciò che vuole rappresentare questo lavoro, una richiesta di miglioramento del rapporto con i cittadini sul territorio.

Cosa dovrebbero fare, a suo parere, le Forze dell'ordine, per migliorare il proprio servizio? (max 2 risposte)		
Risposta	Conteggio	Percentuale
Controllare maggiormente licenze, aperture e chiusure degli esercizi commerciali (SQ001)	50	8,04
Aumentare il numero degli addetti presenti sul territorio (SQ002)	182	29,26
Avvalersi di strumenti di sorveglianza di nuova generazione (SQ003)	45	7,23
Migliorare il rapporto con i cittadini sul territorio stesso (SQ004)	91	14,63
Far conoscere meglio, anche attraverso incontri pubblici, la tipologia del lavoro svolto (SQ005)	34	5,47
Essere più severi nella repressione dei reati, soprattutto quelli in flagranza (SQ006)	126	20,26
Non completato o non visualizzato	94	15,11
	622	

Tabella 17

Per ultime, nella stesura del questionario, erano state inserite *domande di chiusura*, per raccogliere elementi indicativi dal punto di vista delle abitudini e della vita quotidiana degli intervistati. In questo caso ci si limiterà a segnalare alcuni dati con brevi commenti.

I cittadini dichiarano di trascorrere molto del loro tempo libero con i familiari, ma non disdegnano neanche la compagnia di un gruppo fisso di amici; il 18% spesso trascorre anche da solo il proprio tempo libero ed un 50% tra le scelte proposte asserisce di usare i momenti di libertà per leggere libri o studiare piuttosto che stare davanti alla tv. Un buon numero di cittadini sceglie anche di usare il proprio tempo in associazioni e nel campo del volontariato, ma anche per assistere a spettacoli sportivi e/o cinematografici e teatrali. Non manca la pratica sportiva, scelta tra le varie opzioni possibili dal 30% del campione, e allo stesso modo l'uso di internet e della tecnologia. Il campione intervistato è attento anche all'informazione dichiarando di apprendere notizie in buona misura da giornali e telegiornali, ma ritiene quale fonte migliore il web ed i social network correlati.

### 3.4 Conclusioni (o no?)

Aver preso in considerazione, come abbiamo fatto, i reati microcriminali o, meglio, quei reati che formano la cosiddetta microcriminalità, potrebbe far nascere l'equivoco tra un termine apparentemente minimalista e l'in-

versamente proporzionale crescita del senso di insicurezza dei cittadini. In realtà è questo genere di condotte, come confermato dai risultati, a creare allarme sociale crescente. Sono infatti vissute come eventi che possono colpire nella propria quotidianità chiunque, quindi condizionando in qualche modo lo stile di vita e mettendo in pericolo la propria integrità personale. Ci troviamo infatti di fronte ad uno *stato d'animo* e ad una *condizione psicologica di malessere*, che compromette le attività quotidiane e la stessa fiducia nelle istituzioni e nelle agenzie di controllo sociale. La paura del crimine o *fear of crime* trova linfa anche per la cosiddetta *incivility*: quella miscela di fattori urbani e sociali, quali ad esempio edifici ed aree in disuso, degrado ambientale, stradale e dell'arredo urbano, presenza di tossicodipendenti, bande giovanili e/o bullismo e vandalismo. Tutti aspetti che producono segnali di mancato rispetto delle regole e di perdita di controllo da parte dell'istituzione. L'allarme sociale generato (ed i dati circoscritti all'oggetto di questo lavoro ne danno conferma anche in questo caso) è con buona probabilità ben più forte della reale situazione; in questo senso, la richiesta/presenza del vigile/poliziotto di quartiere assume per esempio una funzione non solo pratica ma anche simbolica e "catartica": per un verso genera nel cittadino maggiore tranquillità e senso di sicurezza e dà un segno di presenza dell'istituzione anche con fini preventivi, per altri aspetti però può paradossalmente innescare un effetto opposto, fonte di maggiori preoccupazioni se viene ad assumere le fattezze di una "militarizzazione". In questi anni, tornando a circoscrivere il discorso, in ambito territoriale regionale, come sappiamo e come ben documentato nei Rapporti sulla sicurezza urbana degli anni precedenti, buone cose sono state fatte per rendere meno problematico il confine tra la "sicurezza di comunità" e la "sicurezza di prossimità", cioè tra controllo informale dei cittadini stessi nel proprio territorio e la sopra citata presenza, più o meno discreta, più o meno "militare", delle polizie. È in questo contesto che ci si può riallacciare alla *questione Lagaccio*, con l'attenzione finalmente posta verso un tessuto urbano e sociale "dimenticato" fino a ieri.

*"Il Lagaccio non è mai stato un territorio facile"*, così si esprime uno degli operatori qualificati che hanno seguito il percorso di partecipazione dei cittadini rispetto all'acquisizione da parte dell'amministrazione comunale del comprensorio di edifici della ex Caserma Gavoglio.

Come si è potuto constatare, rimane certamente un quartiere con aspetti problematici oggettivi: da un lato morfologici e urbanistici, dall'altro sociali

e di relazione con il resto della città. Oltre a quanto emerso dall'elaborazione dei dati, l'osservazione sul campo con un coinvolgimento *diretto* anche come residente, mi permette di volgere uno sguardo maggiormente d'insieme verso questo *luogo*. Il versante quantitativo dice, ed è tutto sommato una conferma, che la richiesta che perviene dagli abitanti (del quartiere e limitrofi) è quella di avere più presenza delle istituzioni e degli operatori della sicurezza nel proprio territorio, anche con interventi di contrasto dei fenomeni di degrado urbano ed ambientale (in questo senso da segnalare la recente decisione di Comune e Municipio di trovare un'area per la messa in opera di un'isola ecologica).

Il dato qualitativo, *l'ascolto di strada*, mi permette non solo di confermare tali richieste, ma di provare a darne anche una spiegazione più ampia. Il continuo "intreccio" tra fattori territoriali, urbanistici, sociali e socio-criminologici non può essere casuale: non sentirsi sicuri nel proprio quartiere o in quello vicino o addirittura a casa propria può essere maledettamente frustrante, mentre vedere i propri figli giocare tranquilli in un piazzale, o gli anziani poter fare la spesa senza il terrore di essere scippati può ridare vitalità a una comunità per troppo tempo quasi ghettizzata... e si è visto sopra quanto queste problematiche siano ben conosciute anche a livello teorico.

Le parole di un operatore del volontariato sociale, da sempre impegnato per il "suo" quartiere, non lasciano dubbi: *"ho sempre sognato fin da quando bambino giocavo in mezzo alla strada, di poter avere qualcosa di più, di poter scavalcare quel cancello (il cancello della Caserma Gavoglio, n.d.r. ) e cominciare a correre in quegli enormi spazi, insieme a tutti i miei amici; ho continuato a sognare, già adulto di poter vedere giocare almeno i miei figli non sulla strada. Non ho smesso di sognare neanche quando, già in pensione, ho visto nascere i miei nipoti e ho cominciato a seguire anche gli anziani del quartiere, sperando che anche loro potessero avere un luogo migliore per passare le loro giornate... Ho visto gente che il quartiere lo vorrebbe sempre uno schifo, con la droga che gira, quasi invisibile, i bulli o le famiglie forti che arrivano dal centro storico, che li le hanno quasi scalzate... hanno anche cercato di spaventarmi, ma poi anche i loro figli devono giocare, anche i loro anziani hanno bisogno.. Adesso da quando il Municipio e il Comune ci hanno permesso di "scavalcare", e hanno aperto il cancello, e c'è almeno il piazzale Italia da usare, beh... comincio a pensare che i sogni ogni tanto si avverano..."*. Non è solo dunque questione di (in)sicurezza, non è certamente la sola paura di divenire vittime di reati a preoccupare, è un'esigenza quasi fisica che viene espressa

al di là delle risposte ad un questionario. Per dirla con Castel<sup>6</sup>: *il sentimento di insicurezza non è del tutto proporzionale ai pericoli reali che minacciano una popolazione. Esso è piuttosto l'effetto di un dislivello tra un'aspettativa socialmente costruita di protezioni e le capacità effettive, da parte di una determinata società, di farle funzionare. L'insicurezza, insomma, è in larga misura il rovescio della medaglia di una società che garantisce la sicurezza*”, e i dati presi in considerazione sembrano confermarlo.

Le recenti politiche poste in essere negli ultimi anni dalle amministrazioni locali, ognuno per le proprie competenze, sono alla ricerca, al di là del colore politico, di una nuova dimensione e di una maggiore interazione con i cittadini stessi: la riqualificazione e la rigenerazione urbana di una zona come questa non può non passare che attraverso strumenti più attuali rispetto al mero controllo del territorio, alla semplice ristrutturazione di un complesso o all'approvazione di un teorico piano urbanistico o di tele-sorveglianza.

L'analisi qui proposta ha inteso integrare un percorso fortunatamente già in atto: la restituzione alla comunità del primo piazzale interno all'ex Caserma Gavoglio, la nascita spontanea di gruppi di cittadini per far valere le istanze di miglioramento, le reti di associazioni, il rafforzamento sul territorio della presenza di operatori, la ricerca di una progettazione partecipata sono solo alcuni dei pezzi del “puzzle”. Ci sarà molto ancora da lavorare per riuscire ad esempio a migliorare la sensibilizzazione di tutti gli attori coinvolti: la già presente neonata Casa di quartiere, la possibilità di organizzare in maniera assidua e periodica nella stessa e nel piazzale momenti di aggregazione sociale e informativi, coinvolgendo anche i nuovi residenti stranieri, la possibilità di fornire un servizio il più possibile discreto e informale alle “polizie di prossimità”, la sperabile prosecuzione della riqualificazione urbana non potranno non incidere sulla rinascita di questa zona.

I dati raccolti, gli atteggiamenti, le opinioni hanno anche detto che quanto sopra non può bastare se non seguito da una reale volontà di portare a compimento i percorsi intrapresi in maniera strutturata e non v'è alcun dubbio, a mio parere, che ciò porterà benefici al resto della città finora *matrigna*, oltre che alla popolazione locale. Perché anche dopo questo breve lavoro, dopo aver ascoltato dalla voce stessa delle persone le richieste e le paure, dopo aver interagito con operatori di ogni settore, a me sembra

---

<sup>6</sup> R. Castel, *L'insicurezza sociale*, Einaudi, Torino, 2004

chiaro che il Lagaccio “urli” le sue richieste non solo come un qualsiasi quartiere periferico, oggetto di un sguardo finalmente diverso da parte delle istituzioni, ma come espressione di un riscatto sociale di tutta la sua comunità, certamente troppo isolata negli anni passati. Le opinioni espresse dal campione sondato hanno dimostrato che la strada da percorrere potrebbe essere quella di agire nella direzione di un approccio multidisciplinare che privilegi oltre alla rigenerazione urbana, politiche di sicurezza multifattoriali e dinamiche, abbinate ad una generalità e particolarità di interventi centrati sull’interazione persone/luoghi, ridando respiro all’apertura verso Nord del quartiere, che il complesso ex Gavoglio rappresenta. Le ricadute, verosimilmente, dovrebbero essere positive pure sulla percezione della criminalità in zona. Anche le conseguenze pratiche, sia in termini di viabilità, sia di parco urbano saranno evidenti: ci sarà il vantaggio di ricollegare non solo i fili di nuove e più facili relazioni sociali dopo questo *isolamento*, ma anche di recuperare il contatto con uno dei pochi polmoni verdi della città, il parco del Peralto e delle Mura cittadine, aspetto questo da non sottovalutare per una nuova e migliore dimensione del *vivere* nelle città. Concludo, tornando ancora una volta sul tema proprio della sicurezza, preferendo citare Nelson Laurenco<sup>7</sup>: *la violenza e l’insicurezza urbane sono, come si è detto, questioni centrali della societ ed occupano uno spazio significativo nel quadro della preoccupazione degli individui e della convivenza democratica. La loro analisi presuppone una lettura ampia della globalizzazione e delle dinamiche urbane che caratterizzano la tarda modernit nelle sue molteplici dimensioni: sociali, culturali, politiche ed economiche. Non esaurendo l’universo delle criminalit della societ attuale, la violenza e l’insicurezza urbane impongono la necessit di un nuovo quadro istituzionale e la definizione di nuove politiche di sicurezza pubblica, capaci di dare risposte all’insicurezza che si colloca nel panorama della societ urbana.*

---

<sup>7</sup> N. Lourenço, *Citt, violenza urbana e sentimento di insicurezza*, Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza – Vol. VI – N. 3 – Settembre-Dicembre 2012

### **Altri brevi riferimenti bibliografici o sitografici**

T. Bandini, U. Gatti, B. Gualco, D. Malfatti, M. I. Marugo, A. Verde, *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*. Voll.I e II, Giuffrè ed., Milano, 2004

R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, Mulino ed., Bologna, 2004

S. Roché, *La société incivile*, Parigi, Seuil, 1006

A. Dal Lago, E. Quadrelli, *La città e le ombre*, Crimini, criminali, cittadini., Feltrinelli ed., Milano, 2003

S. Padovano, *La Questione Sicurezza. Genesi e sviluppo di un concetto equivoco*, Rubbettino ed., Catanzaro, 2011

Per gli aspetti legati all'immigrazione e all'integrazione sociale nel quartiere, e per un più esplicito approccio qualitativo, si segnala:

E. Fravega, *Concordia discors. Lagaccio, un quartiere in movimento*, 2011, presente su web

Per consultare il Programma di Valorizzazione del Compendio "Ex Caserma Gavoglio" si veda:

[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/partecipazione/percorso\\_generale\\_def..pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/partecipazione/percorso_generale_def..pdf)

## 4.

### La percezione del crimine, l'insicurezza indotta e le statistiche della delittuosità

di *Stefano Padovano*

“Oggi si possono individuare tre tipi di modelli redistributivi di welfare: una modalità assistenziale, rivolta al controllo e all'integrazione della popolazione marginale, fino a ieri gestita in istituzioni fortemente restrittive e oggi amministrata da organizzazioni del Terzo settore. Esiste un modello legato al lavoro e agli obblighi previdenziali di tipo contributivo, e uno sempre più assoggettato alle logiche del mercato”.

A. Dal Re, *Welfare* in “*Lessico postfordista*” (2001)

#### 4.1 Premessa

Come si è già avuto modo di approfondire in altri lavori, la domanda di sicurezza dal crimine e la percezione dei disordini urbani investono, da un paio di decenni almeno, la quotidianità dei cittadini<sup>1</sup>. Un certo malcontento diffuso genera conflitti sociali ed episodi di intolleranza che, se non governati, rischiano di degenerare in forme di violenza collettiva fonte di allarmi e tensioni sociali. Detta così, alle orecchie di alcuni, quanto detto potrebbe suonare come una ventata di disfattismo della buon'ora, ma ai deboli di memoria è opportuno ricordare che da molto tempo la domanda di sicurezza coinvolge e attraversa i cittadini trasversalmente: per fasce di età, appartenenza politica, ceto sociale, differenza di genere, profili professionali, ecc. In questa direzione, l'oggetto di approfondimento del seguente contributo intende aggiungere alcuni nuovi indicatori al processo di tematizzazione che riguarda la domanda sociale dei cittadini: da un lato, la percezione di

---

<sup>1</sup> Per una rassegna di studi più recente si veda il numero dedicato a questi temi dalla rivista “Studi sulla questione criminale”, IX, n. 3, 2014; mentre una prima disamina empirico-valutativa delle politiche di sicurezza urbana attuate in sei città italiane si ritrova nel più datato Pavarini M. (a cura di), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma 2006.

sicurezza dal crimine e indotta dai fenomeni di devianza e/o degrado urbano; e dall'altro, la vittimizzazione degli stessi rispetto alle dimensioni più generali della delittuosità ufficiale.

L'indagine che si va introducendo incarna la volontà di avviare un monitoraggio esplorativo di cui sarà destinatario un campione rappresentativo degli abitanti regolarmente iscritti alle anagrafi comunali di alcune località liguri individuate in due unità sub-provinciali: quella di Ventimiglia, nella costa imperiese al confine con la Francia, e quella di Rapallo, nel Golfo del Tigullio.

Ciò potrà consentire, alle amministrazioni e alle istituzioni deputate, di selezionare e adottare gli strumenti più idonei per migliorare la percezione di sicurezza degli abitanti mentre, solo successivamente, potrà essere di aiuto a riorientare gli interventi di contrasto già intrapresi dalle autorità competenti in materia di polizia locale e pubblica sicurezza. In questo senso, è opportuno sottolineare che l'intera fase empirica della *survey* (quella contrassegnata dalla somministrazione dei questionari e dalla loro raccolta, l'incontro con testimoni privilegiati, ecc.) è stata realizzata preavvisando gli operatori delle amministrazioni comunali individuate i quali, tra le altre cose, si sono rivelati di straordinario aiuto nella promozione dell'iniziativa e per la sua realizzazione finale.

La metodologia di lavoro ha privilegiato l'utilizzo di un questionario formulato mediante l'utilizzo di domande chiuse a risposta unica, domande chiuse a risposte multiple e domande classificatorie. Il campione è stato selezionato tenendo conto degli indicatori socio-anagrafici degli abitanti che hanno partecipato alla risposta dei quesiti. Il contesto di indagine ha focalizzato la rilevazione empirica in due località liguri di medie dimensioni, cioè comprese tra i 20.000 e i 30.000 abitanti: Rapallo e Ventimiglia; facendo della comparazione tra criminalità ufficiale, percezione della stessa e vittimizzazione dei cittadini, il nodo strategico e innovativo del disegno di ricerca.

La durata complessiva del tempo disponibile per la compilazione dei questionari è stata di quattro settimane, ciascuna delle quali è risultata funzionale alla buona conduzione del lavoro: la prima per la presentazione della ricerca, l'approfondimento dei quesiti e l'introduzione al tema, la seconda e la terza per la stesura delle risposte, mentre la quarta è stata dedicata alla *recall* degli interpellati, finalizzata alla raccolta complessiva dei materiali. L'utilizzo dell'approccio telematico ha indubbiamente facilitato la prassi operativa senza aggiungere alcun condizionamento o compromissione di tipo metodologico. Il campione è stato formulato seguendo le tracce della

selezione probabilistica e considerando l'entità dei cittadini residenti nelle due amministrazioni prescelte (circa 24.000 abitanti a Ventimiglia e intorno ai 29.000 a Rapallo<sup>2</sup>) si è prescelta un'estrazione casuale, mantenendo tuttavia la rappresentatività dei casi selezionati uniformemente alla distinzione di genere (maschio/femminina) e per classe di età (dai 18 anni agli ultra sessantacinque). La compilazione dei questionari inviati ha fatto emergere una restituzione decisamente più alta tra gli abitanti di Rapallo, con una percentuale pari al 60% dei cittadini contattati, mentre a Ventimiglia le risposte hanno riguardato una partecipazione del 30%.

Complessivamente, la ricerca è stata condotta tra i mesi di settembre e ottobre 2016, mentre la stesura del report finale è stata scandita a novembre dello stesso anno. La predisposizione del piano di lavoro ha riscontrato non pochi ostacoli di ordine pratico. Tuttavia, il raccordo metodico e quasi quotidiano ingaggiato tra chi ha coordinato la ricerca e alcuni funzionari dei Comuni interpellati ha consentito di raggiungere gli obiettivi prefissati.

## **4.2 Il quadro complessivo delle opinioni espresse**

Il campione riferito alla città di Rapallo è risultato composto dal 40% dei maschi e dal 60% delle cittadine femmine, mentre a Ventimiglia ha risposto il 53% delle femmine e il 47% dei maschi.

La fascia di età a Rapallo ha riguardato il 2% delle persone comprese tra i 18 e i 25 anni, il 17% tra i 26 e i 40 anni, il 55% tra i 41 e i 64; mentre gli ultrasessantacinquenni hanno rappresentato il 26% del totale. A Ventimiglia, nella coorte di età tra i 18 e i 25 anni non ha risposto nessuno, tra i 26 e i 40 anni il 7% dei contattati, tra i 41 e i 64 anni il 59%; mentre tra gli over sessantacinquenni la percentuale ha raggiunto il 34%.

A Rapallo, il campione che ha risposto al questionario è risultato in possesso dei seguenti titoli di studio: l'11% ha dichiarato di possedere quello equivalente alla scuola dell'obbligo, il 60% un diploma di scuola superiore; mentre la componente dei laureati è risultata rappresentativa del 25% sul totale del campione. Il 4% di coloro che hanno risposto non ha fornito indicazioni. A Ventimiglia, altre percentuali ed altre ripartizioni:

---

<sup>2</sup> I dati riferiti ai Comuni prescelti hanno fatto riferimento al censimento anagrafico più recente, relativo al 31 dicembre 2015, in dotazione a Istat.

coloro che hanno dichiarato di avere conseguito la licenza della scuola dell'obbligo ha riguardato il 2% dei cittadini, il 44% il diploma di scuola superiore, mentre il 54% di coloro che hanno risposto al questionario era in possesso di un certificato di laurea.

In ultimo, rispetto alla professione esercitata, i cittadini di Rapallo hanno dichiarato di svolgere un lavoro "autonomo" nel 20% dei casi, di tipo "dipendente" il 43%, i disoccupati erano il 7%; mentre i pensionati risultavano il 20%. Inoltre, il 10% di coloro che hanno compilato il questionario non ha risposto al quesito. A Ventimiglia, le persone che hanno aderito all'iniziativa svolgevano nel 28% dei casi un lavoro "autonomo", nel 29% un lavoro "dipendente", i pensionati ammontavano al 27%, e i disoccupati al 6%. Inoltre, il 4% ha scelto di non rispondere, mentre il 6% ha dichiarato di svolgere un'altra professione.

In quanto al questionario, la predisposizione delle aree tematiche ha inteso approfondire il seguente ordine tematico:

- l'allarme sociale rispetto ai problemi più temuti;
- i reati per i quali si ha maggiormente paura di essere vittime nell'area della città in cui si risiede;
- i crimini di cui si è più frequentemente vittime;
- i generi di paura percepiti rispetto a fenomeni e/o problemi sociali di portata generale;
- la percezione di insicurezza in relazione a problemi di carattere locale;
- gli atteggiamenti prevalenti verso i fenomeni sociali posti al margine tra devianza e crimine;
- la convivenza (sociale, condominiale, ecc.) con gli stranieri e viceversa;
- la vittimologia reale dal crimine;
- gli atteggiamenti verso gli organi di polizia e la valutazione dell'impiego della videosorveglianza;

La paura della criminalità e il timore di diventarne vittime rientrano tra le maggiori preoccupazioni della cittadinanza. Il compito di questo studio sarà quello di portare alla luce le ragioni che inducono gli abitanti a misurarsi con una crescente vulnerabilità all'insicurezza e al disagio. Talvolta, esse sembrano incarnare contemporaneamente il bisogno di una scarsa partecipazione collettiva (se non del tutto assente) la quale, accompagnata da legami sociali sempre più allentati, non fa che sovraesporre i cittadini a pericoli e minacce che provocano un'ineludibile inquietudine personale. Consapevoli di ciò, tecnici e cultori

della materia, a fronte di un bisogno di sicurezza spesso insoddisfatto - poiché insufficiente o perfino assente - hanno il compito di evitare quanto meno la genesi di risposte autoreferenziali e (anche per questo) di breve durata; ma sostenere lo sviluppo di sperimentazioni innovative e costantemente monitorate dei processi di rinnovamento urbano in atto<sup>3</sup>.

Nello spazio di vent'anni, le esperienze più significative e foriere di risultati hanno dimostrato che il tema dell'insicurezza dal crimine e dal degrado urbano ha guadagnato gli onori della cronaca laddove gli spazi di intervento operativo sono stati finalizzati all'attuazione di politiche ad ampio raggio: di prevenzione, di trattamento e di tenuta sociale. Dei territori urbani e dei cittadini coinvolti, siano questi ultimi gli autori o le vittime di illeciti penali e devianze urbane.

#### **4.2.1 L'allarme sociale rispetto ai crimini più temuti**

Il primo quesito ha inteso approfondire la percezione di sicurezza non tanto in senso astratto, rimandando il pensiero ad un immaginario generale e confuso, ma a partire dall'elenco di casi concreti, e cioè in riferimento a precise tipologie delittuose, prendendo le mosse dall'esperienza quotidiana relativa ad ambiti in cui l'intervistato risiede stabilmente. A partire dalla domanda: "Pensando alla città in cui risiede. Quanto si ritiene sicuro rispetto ai seguenti episodi?", sono emerse delle restituzioni decisamente indicative in entrambi gli ambiti locali di Rapallo e Ventimiglia; proprio perché sottolineano le differenze ipotizzabili in due contesti certamente simili, per numero di abitanti e caratteristiche morfologiche, ma apparentemente "distanti" per le notizie di cronaca che hanno fatto della seconda una Gomorra al confine con la Francia. Tuttavia, se è vero, come è vero, che le cosiddette "isole felici" non esistono, gli spazi di recupero possono essere percorribili ovunque.

---

<sup>3</sup> Avvalendosi di metodologie come quella della "ricerca-azione", è possibile servirsi di una variante della ricerca sociale di tipo partecipativo, che possiede le caratteristiche della convergenza tra scopi conoscitivi e di cambiamento, l'enfasi sul rapporto tra diagnosi (prima) e sviluppo della situazione (dopo), rapporto diretto e continuativo del ricercatore con la popolazione oggetto di indagine (sia attraverso informatori locali, sia mediante la partecipazione dei membri residenti alle fasi di ricerca), lettura dei dati in ottica non oggettivo-positivistica ma rivolta a favorire l'emergere di interpretazioni soggettive da socializzare in un circuito intersoggettivo. Per ulteriori approfondimenti si veda Cardano M., *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna 2011.

RAPALLO - VENTIMIGLIA

	PER NIENTE	POCO	SUFFIC	MOLTO	NON SA
OMICIDI	4%-8%	7%-7%	43%-37%	37%-43%	9%-5%
VIOLENZE SESSUALI	8%-8%	19%-13%	50%-50%	19%-25%	3%-5%
SCIPII	20%-11%	38%-24%	35%-50%	6%-10%	1%-5%
BORSEGGI	20%-12%	41%-38%	33%-42%	5%-5%	1%-5%
FURTI IN APPARTAMENTO	21%-25%	55%-40%	21%-33%	2%-1%	1%-1%
PRESENZA DELLE CRIMIN ORGANIZ	8%-26%	25%-34%	47%-24%	11%-3%	6%-13%
TRUFFE (bancomat, porta a porta)	12%-13%	50%-37%	30%-46%	7%-3%	1%-1%
TERRORISMO INTERNAZIONALE	3%-24%	13%-16%	35%-35%	34%-15%	15%-10%
PRESENZE DI SENZA FISSA DIMORA	30%-31%	35%-27%	20%-36%	10%-5%	5%-1%

A Rapallo, mentre il tema della criminalità di strada (scippi, borseggi, violenze di strada) è un problema percepito in proporzioni residuali, le criticità maggiori si registrano intorno al 76% di coloro che dichiarano sentirsi “poco” e “per niente” sicuri rispetto al pericolo di subire un furto in appartamento. Il 25% del campione afferma di sentirsi “poco” sicuro dinanzi alla presenza di gruppi criminali di tipo organizzato, mentre il 47% afferma di esserlo “sufficientemente”; dato che quanto meno indica - o dovrebbe indicare - la consapevolezza della pericolosità indotta dalla presenza di sodalizi criminali nel territorio locale. Il 63% del campione, quindi circa due cittadini su tre tra quelli interpellati, hanno dichiarato la propria insicurezza di rimanere vittime di truffe, elemento non certo trascurabile in una regione caratterizzata da cittadini (si pensi alla componente di ultrasessantacinquenni pari al 29%), più vulnerabili a subire questa tipologia di reato. Nella città del Tigullio il fenomeno dei senza fissa dimora non induce insicurezza in città, poiché due residenti su tre lo ritiene “poco” o “per nulla” importante; mentre i temi del terrorismo internazionale appaiono un problema percepito soltanto dal 20% del campione.

Nella città al confine con la Francia, Ventimiglia, le risposte al questionario segnalano una percentuale dell’80% tra coloro che si ritengono “sufficientemente” e “molto sicuri” dal rischio di subire omicidi, mentre la sensazione di sentirsi sicuri dagli episodi di violenza di genere corrisponde al 75% del campione. Tra i furti con strappo (gli scippi) e quelli effettuati con destrezza (i borseggi) solo i secondi registrano una percentuale del 50% del campione che si definisce “per nulla” e “poco sicuro” di scamparli. Anche a Ventimiglia, come a Rapallo, i furti in appartamento rimangono

il genere di crimine maggiormente temuto, poiché il 66% del campione dichiara di non sentirsi protetto; mentre per i reati cosiddetti di “mafia” la percentuale di coloro che si ritengono “per niente” o “poco sicuri” raggiunge il 60%. La metà delle risposte fornite nel sondaggio avverte con decisa preoccupazione il rischio di incorrere nelle truffe; mentre al pericolo di azioni terroristiche corrisponde il 25% di coloro che dicono di non essere “per niente” sicuri e il 20% soltanto “poco”. Infine, a Ventimiglia, il fenomeno che riguarda la presenza di senza fissa dimora indica in “per nulla” e “poco sicuri” il 58% delle persone che hanno risposto al quesito.

#### **4.2.2 I reati a maggiore rischio vittimizzazione nelle città di residenza**

Come abbiamo visto nel paragrafo precedente, il senso di insicurezza dal crimine non coincide necessariamente con i valori della criminalità indicati dalle statistiche ufficiali, mentre il medesimo senso di percezione di sicurezza avvertito dai cittadini può associarsi anche alla presenza di situazioni indotte dalla marginalità sociale, dal degrado urbano, dall'inquinamento ambientale, fino a includere i problemi legati alle autorizzazioni per l'apertura di un mercato all'aperto, alla regolamentazione degli orari di apertura e chiusura di locali commerciali in zone più sensibili della città<sup>4</sup>.

Vediamo dunque di effettuare una ricognizione degli spazi e dei tempi dell'insicurezza, cioè di individuare quelle situazioni di disagio, conflittualità e degrado che possono rappresentare uno o più fattori di disordine sociale poiché incrementano il senso di insicurezza dovuto alla criminalità reale.

Ciò significa che, nei quesiti sottoposti al campione di cittadini, oltre a indirizzare l'attenzione ai reati, la ricerca è stato oggetto di interesse anche nei riguardi di quei fenomeni che necessitano di risposte istituzionali, mediante l'adozione di programmi di intervento mirati e di lunga durata.

Pertanto, a partire dal quesito: “Dei reati di cui si sente più insicuro le è capitato di essere vittima?”, si analizzerà da subito l'indice di vittimizzazione che mostra, se e con quale frequenza, i cittadini intervistati sono rimasti vittime dei reati in rassegna.

---

<sup>4</sup> Su questo punto si rimanda ad una conoscenza dettagliata della categoria scientifica di “sicurezza urbana” contenuta in Padovano S., *La questione sicurezza. Genesi ed evoluzione di un concetto equivoco*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.

RAPALLO - VENTIMIGLIA

MAI	SI, UNA VOLTA	SI, PIÙ VOLTE
69%-56%	13%-26%	18%-18%

La distribuzione delle incidenze rivela in primo luogo una forbice larga tra coloro che percepiscono alcuni reati in quanto pericolosi e coloro che dichiarano di essere stati bersagli di autentiche vittimizzazioni dal crimine. Il 69% di coloro che a Rapallo affermano di non avere “mai” subito reati è in questo senso più che significativa; mentre la diminuzione di coloro che non hanno “mai” subito un reato e il 26% che afferma di averlo subito “almeno una volta”, stanno a sottolineare una differenza oggettiva tra la realtà rapallina e quella ventimigliese. Ciò non toglie che, anche dinanzi ad una certa stabilità dei reati che procurano maggiore allarme sociale, i sentimenti di insicurezza dei cittadini, per quanto endemici e parzialmente contrastabili, dimostrano di allentare la propria forza soltanto quando le pratiche operative di prevenzione, trattamento e presa in carico dei problemi trasmettono al cittadino l’opportunità di non sentirsi più impotente e confuso, ma parte integrante di un progetto di sicurezza urbana integrato; e quindi partecipativo.

A questo punto, si vedano di seguito le frequenze con cui i cittadini di Rapallo e Ventimiglia che hanno risposto affermativamente al fatto di avere subito un delitto:

RAPALLO - VENTIMIGLIA

CIRCA UN MESE FA	10%	2 %
CIRCA TRE MESI FA	5%	12%
CIRCA SEI MESI FA	1%	5%
CIRCA UN ANNO FA	20%	18%
CIRCA DUE ANNI FA	14%	5%
CIRCA TRE ANNI FA	50%	48%

Le percentuali riportate sopra rivelano con netta chiarezza due aspetti importanti della medesima questione: da un lato, una bassa frequenza di coloro che sono stati protagonisti - loro malgrado - di un episodio criminale; dall’altro, il fatto che anche tra coloro i quali - e sono circa la metà in entrambe le realtà liguri - non hanno subito un reato in tempi recenti ma

“circa tre anni fa”, l’inquietudine dovuta al fatto di ritenersi ancora potenzialmente vittime, segna inevitabilmente un solco tra la ferita subita e la consapevolezza del recupero; elementi sui quali non può che innestarsi una massiccia domanda di sicurezza urbana, talvolta anche al di là dei riscontri oggettivi generati dalla realtà locale.

Un rischio da evitare, però, perché i colpi di acceleratore e le frenate, che caratterizzano da vent’anni le più diverse idee di governo della sicurezza urbana, aprono scenari spesso frammentati e incompleti quando non addirittura discontinui tra le amministrazioni locali<sup>5</sup>. Molto peggio, quando la rassegna dei contenuti - ed è un po’ quello che è accaduto anche in questo Paese - non cresce parallelamente ai bisogni della cittadinanza; lasciando sovente al palo le ambiguità e gli errori di fondo.

#### **4.2.3 La paura percepita rispetto ai fenomeni al margine tra devianza e criminalità**

In questo paragrafo, ancora più interessante è l’approfondimento esplorato sui temi della paura in associazione a generi di delitti di cui si teme essere colpiti. L’item, a differenza del precedente, non sonda la vittimizzazione reale dei cittadini - e cioè se, come e quando hanno subito un reato - ma a prescindere da questo, quali generi di paura innescano alcuni fenomeni dichiaratamente illeciti ma anche quelli che si pongono al margine tra la sfera della devianza sociale e la criminalità ufficiale.

Alcune di queste situazioni sono catalogabili come fonti di degrado urbano, incuria generalizzata, dovuti ad eventi sporadici ma ripetuti (bivacchi nei weekend, mercati rionali, ecc.) o a pratiche comportamentali più spesso agite sempre dalle solite persone in aree spaziali e fasce orarie definite (spaccio di strada, prostituzione, questua, ecc.).

---

<sup>5</sup> Per i cittadini, il pericolo di ritrovarsi dinanzi ad effetti non graditi, è il rischio maggiore cui si rischia di incorrere nei casi in cui le politiche si rivelano insufficienti o frammentate. Nel caso dell’oltreoceano, un esempio simile è contenuto in Simon J., *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano 2008.

RAPALLO - VENTIMIGLIA

	Per niente	Poco	Suffi.	Molto	Non Rispon
OMICIDI	42%-39%	27%-40%	5%-5%	1%-1%	1%-25%
VIOLENZE SESSUALI	22%-15%	36%-42%	11%-10%	3%-3%	2%-29%
SCIPPI	5%-5%	27%-24%	29%-21%	24%-29%	15%-22%
BORSEGGI	5%-1%	22%-24%	33%-24%	25%-30%	15%-20%
FURTI IN APPARTAMENTO	2%-5%	12%-3%	30%-34%	47%-47%	9%-11%
PRESENZA DELLE CRIMIN ORGANIZZ	13%-11%	25%-8%	25%-12%	7%-45%	30%-18%
TRUFFE (BANCOMAT, PORTA A PORTA)	7%-1%	20%-24%	34%-34%	32%-24%	7%-18%
TERRORISMO INTERNAZIONALE	36%-26%	28%-26%	3%-10%	2%-10%	6%-22%
PRESENZE DI SENZA FISSA DIMORA	5%-5%	15%-5%	26%-37%	41%-37%	13%-16%

Il primo dato a balzare all'attenzione, per le proporzioni con cui si presenta, riguarda l'alta incidenza di coloro che a Rapallo scelgono l'opzione "non risponde" riferita ai reati di "omicidio" e "violenza sessuale". Per quanto la somministrazione del questionario abbia garantito l'anonimato più completo del campione, ciò si è registrato sia a Rapallo, località investita solo sfumatamente dai rilievi delle cronache giudiziarie, e sia a Ventimiglia<sup>6</sup>, città decisamente al centro di filoni giudiziari e - prima ancora - di una vox-populi di lungo corso sulla presenza di soggetti mafiosi o "vicini" a quegli ambienti. La forbice decisamente allargata che investe il campione di Rapallo e quello di Ventimiglia, per il reato di omicidio e per quello delle violenze sessuali è, anche per questo, altamente indicativa. Infatti, lo scarto tra coloro che scelgono di "non rispondere" è di un fisiologico 1-2% a Rapallo, e del 25-29% a Ventimiglia, aprendo il campo ad una serie di ipotesi da testare.

Tuttavia, se si pensa alla pure certificata percezione dell'esistenza di fenomeni mafiosi in città (a Ventimiglia coloro che non disconoscono il fatto che ciò possa costituire un problema è pari al 47% degli intervistati) è anche vero che il campione dimostra di conoscere le modalità con cui gruppi di indubbio spessore criminale sanno "stare" in città; cioè perseguendo i propri interessi criminali senza farli accompagnare da azioni eclatanti ed eccessivamente visibili quali ferimenti e omicidi. A fronte del dato oggettivo, quanto emerso consentirà in futuro di esplorare con maggiore

<sup>6</sup> Il riferimento va alle numerose indagini della magistratura sulla presenza di alcuni sodalizi criminali e allo scioglimento - successivamente invalidato - dei Comuni di Ventimiglia e Bordighera.

precisione il livello di percezione riferito a questi fenomeni; da cui discende il senso e la misura della legalità di un contesto sociale. Scippi e borseggi sintetizzano su se stessi l'icona simbolica dei crimini di strada, i reati più temuti, scongiurati; quelli per i quali le statistiche ufficiali sono densi di valori assoluti. Anche per questo, sia a Rapallo, sia a Ventimiglia, soltanto un cittadino su tre, tra quelli che hanno partecipato al sondaggio, ritiene "per niente" e "poco" importante, la paura di misurarsi con il rischio di rimanerne vittime. Non da meno, in quanto simboli della violazione più intima della propria sfera personale, i furti in casa costituiscono il timore per eccellenza, e ciò anche per via di un andamento crescente e generalizzato che ha investito le località della riviera negli ultimi cinque anni.

I riflessi delle incidenze statistiche si riflettono anche nella considerazione delle truffe, per cui due cittadini su tre, li ritengono problemi di non poco conto nella percezione della sicurezza in entrambe le città. I rischi di incorrere in azioni terroristiche non rientrano certo tra gli allarmi maggiormente presenti in località urbane di medio-piccole dimensioni, cosicché il sondaggio non ha fatto altro che confermare tale ipotesi; mentre le pratiche di vagabondaggio (accompagnate da questua, raccolta e riciclo di indumenti abbandonati, ecc.) adottate da persone presenti in città ma prive di dimora stabile, è avvertita trasversalmente come un problema diffuso da due cittadini su tre.

Prendendo le mosse dalle risposte fornite, il quesito successivo ha inteso chiedere: "Quali interventi ritiene possano servire per contrastarne la presenza?"

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
PIÙ FORZE DELL'ORDINE	33%	21%
PIÙ OPERATORI SOCIALI CHE INTERVENGONO IN STRADA	5%	11%
ENTRAMBE LE COSE	59%	50%
ALTRO	1%	16%
NESSUNA RISPOSTA	2%	2%

Al netto di dubbi e ambiguità, le risposte certificano una buona disposizione degli interpellati a richiedere azioni migliorative della qualità della vita urbana in grado di coniugare professionalità distinte (forze dell'ordine, polizia locale) e l'impiego di figure a carattere sociale (mediatori, operatori) in un'ottica multidisciplinare. Ciò probabilmente lasciando sullo sfondo la maggiore complessità e la richiesta di ulteriore coordinamento che tali ri-

chieste sottintendono, ma guardando agli inevitabili vantaggi che possono assumere le risposte caratterizzate da un più elevato numero di addetti con professionalità distinte. Infine, tra le risposte che fanno riferimento alla voce “altro”, a Ventimiglia è stato richiesto, in ordine di importanza: “Più impegno da parte di autorità e forze dell’ordine” e la “chiusura dei centri di accoglienza per gli stranieri”.

#### 4.2.4 La convivenza in città

Come già affermato in precedenza, l’effetto “imbuto sociale” che le città contemporanee incarnano è figlio di un processo di trasformazione repentino che non può essere sottovalutato<sup>7</sup>, le cui conseguenze si avvertono anche in città non proprio di dimensioni straordinarie come quelle oggetto del sondaggio. Ciò non esclude che i temi delle politiche di sicurezza del territorio non investano - come è ovvio che sia - anche realtà come Rapallo e Ventimiglia. Per esempio, rispetto ai reati, anche nei centri urbani più piccoli, sono i segnali di degrado a incidere alla stregua dei primi sul senso di insicurezza percepito, proprio perché più visibili e frequenti nella vita quotidiana. Non solo, ma anche le trasformazioni urbane, e insieme sociali, di un territorio si influenzano, fino a cogenerarsi; non essendo pensabile una mutazione fisica dello spazio urbano che non sia simultaneamente una trasformazione che investe anche l’ordine socio-culturale di chi lo abita. Si vedano, a tale proposito, le risposte al quesito che chiede: “Considerando sempre la sua città. Come valuta le seguenti proposizioni?”

##### RAPALLO - VENTIMIGLIA

	PESSIM	DISCRETE	BUONE	OTTIME	NR
LE RELAZIONI					
DI CONDOMINIO/VICINATO	9%-10%	39%-29%	38%-44%	9%-15%	5%-1%
IL RAPPORTO CON					
I RESIDENTI STRANIERI	13%-16%	53%-37%	27%-37%	1%-8%	6%-2%

<sup>7</sup> Su questo punto si veda quanto già affiorato nelle scorse edizioni di questo rapporto, in particolare nella versione precedente: Mannella Vardè V., Padovano S. (a cura di), *Delitti, legalità e territorio. Nono rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria*, De Ferrari, Genova 2016.

LA CURA DI LUOGHI PUBBLICI					
E ILLUMIN STRAD	32%-48%	41%-42%	23%-10%	2%-/	2%-/
IL RISPETTO DELLE NORME					
DI ORDINE PUBBLICO	34%-45%	45%-45%	18%-8%	/-2%	3%-/
L'OCCUPAZIONE DI ZONE					
VIETATE E IN DISUSO	34%-61%	31%-26%	12%-/	2%-5%	21%-8%

Le relazioni con i vicini di casa rispecchiano in entrambi i casi una ripartizione delle opinioni in modo sostanzialmente uniforme. La componente che ne attribuisce un giudizio compreso tra le voci “discreto”, “buono” e “ottimo” risponde al 90% del campione, mentre anche il rapporto con gli stranieri (nel quesito non si specifica se legato anche a vincoli di vicinato), seppure lievemente inferiore si muove sulla scia del precedente. La cura dei beni pubblici (dal manto stradale, all’illuminazione) riscontra maggiori criticità nella città di Ventimiglia, così come il rispetto delle norme di ordine pubblico. L’accento sull’eccessiva occupazione di aree e/o strutture in disuso delinea un quadro più critico a Ventimiglia, con una percentuale del 61% del campione che la giudica “pessima”. Rispetto a questi tre ultimi aspetti, va inevitabilmente ricordato che il ruolo svolto dalla città di confine rispetto ai fenomeni riguardanti la presenza incessante di profughi richiedenti asilo, o forse degli immigrati stranieri più in generale, non favorisce la percezione del proprio territorio alla stregua di quelli non investiti – nelle stesse proporzioni – del medesimo fenomeno. In questo senso, si è inteso approfondire in entrambe le città, il tema della presenza dei rifugiati e/o degli immigrati stranieri, chiedendo al campione: “Secondo lei questa presenza è causa di problemi di sicurezza?”

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
SI	43%	43%
NO	32%	47%
NESSUNA RISPOSTA	25%	10%

La risposta si rivela indicativa, e per nulla scontata, perché sia a Rapallo, sia a Ventimiglia, il campione pensa - tra l’altro in eguale proporzione - che tale fenomeno sia portatore di problemi di sicurezza in città, mentre a Ventimiglia, maggiormente investita dal problema, la mancata associazione tra la presenza di stranieri in una condizione di irregolarità amministrativa e la criminalità può sembrare dovuta ad una conoscenza del fenomeno più

diretta e immediata. Al contempo, l'orientamento pari al 25% del campione a non fornire "nessuna risposta", tratteggia un'apprezzabile atteggiamento di indubbia prudenza rispetto a un fenomeno di cui si vanta scarsa conoscenza diretta. Altresì, le motivazioni dalle quali prendono spunto le ragioni di coloro che rispondono affermativamente, se indagate in profondità, chiedendo da una lunga batteria di opzioni: "se sì, quali?", sembrano basarsi su osservazioni pertinenti ed empiricamente riscontrabili; come quelle dei "bivacchi notturni" e le "richieste di elemosina" sovente diffuse un po' in tutte le città del Paese. Da non sottovalutare, perfino il fatto che il timore di assistere, anche soltanto passivamente, a "risse e danneggiamenti di strada" è uno degli aspetti che incute maggiori timori e allarmi sociali; anche tra il campione rapallino e ventimigliese.

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
AUMENTO DELLA CRIMINALITÀ	27%	12%
BIVACCHI NOTTURNI	17%	32%
RISSE E DANNEGGIAMENTI IN STRADA	8%	20%
RICHIESTE ELEMOSINA	48%	29%
AUMENTO RISCHIO AZIONI TERRORISTICHE	/	6%
NESSUNA RISPOSTA	/	5%

Esaurita la parentesi esplorativa sugli effetti indotti dalla presenza di centri e/o luoghi temporanei e di passaggio (centri attrezzati, campi di prima accoglienza, ecc.), per sollecitare i cittadini che formano il campione ad indicare alcuni elementi utili all'orientamento dell'azione istituzionale, si è scelto di chiedere: "Quali proposte si ritengono opportune per affrontare i problemi indicati?" (segnalando tre opzioni possibili)

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
INTERVENTI COORDINATI DELLE AUTORITÀ (forze dell'ordine, polizia locale)	1	1
L'IMPIEGO DI MEDIATORI DEI CONFLITTI	5	4
CERTEZZA CHE CHI COMMITTE UN REATO SCENTI LA PENA	2	2
MAGGIORE INTEGRAZIONE DEGLI STRANIERI	4	3
PENE PIÙ SEVERE	3	5
ALTRO	6	6

Non la sola richiesta di più forze dell'ordine in città, ma l'accento posto sul valore e la forza del "coordinamento", seppure in qualche modo idealizzato dall'opinione pubblica più di quanto nella prassi quotidiana già avviene, risulta indubbiamente una delle priorità sulle quali il campione interpellato ha indicato l'importanza di implementare le proposte di contrasto ai problemi esposti. Contemporaneamente, la cosiddetta "certezza della pena", afferma una chiara e lucida presa di posizione su ciò che probabilmente potrebbe condizionare, o almeno attenuare, la frequenza con cui si materializzano devianze sociali, comportamenti anti sociali e crimini predatori. La "certezza che chi commette un reato sconti la pena", di fatto è la richiesta/proposta condivisa da due cittadini su tre, sia a Rapallo, sia a Ventimiglia. Formule di intervento quali l'impiego di "mediatori" in questo caso non risultano, come prevedibile, di immediato riscontro, presumibilmente perché l'applicazione dell'ordinamento penale rimane la principale forma di regolazione dei conflitti e delle controversie. Un ultimo commento riguarda la proposta/richiesta, assai presente a Ventimiglia, di invocare "maggiore integrazione degli stranieri" nel contesto locale. Un'opzione importante, probabilmente da tradurre in ambo le direzioni: stranieri versus nativi e viceversa.

Scorrendo il questionario, nel tentativo di approfondire al meglio l'associazione mentale tra il senso di sicurezza provata e i luoghi più battuti della città, si è inteso chiedere: "Quale è il posto della città in cui si ritiene più sicuro?"

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
AL LAVORO	15%	5%
PER STRADA	1%	1%
IN AUTO	2%	2%
A CASA	70%	82%
NESSUNA RISPOSTA	12%	10%

La valutazione del quesito posto in precedenza tendenzialmente non smentisce il livello di sicurezza avvertito da chi è chiamato a rispondere, ma fornisce una risposta conforme ad un'idea minima (anche se in parte distorta) di sicurezza personale. In altre parole, il dato secondo cui più di due cittadini su tre, a Ventimiglia la percentuale raggiunge una frequenza ancora più alta (l'82%),

si ritengono più garantiti tra le mura di casa, da un lato rimanda ad un pensiero diffuso e legittimo in base al quale “meglio a casa che fuori”, mentre dall’altro si pone in contraddizione con le alte percentuali di coloro che temono il rischio di subire un furto nell’appartamento in cui risiedono; fenomeno, quest’ultimo, che non accenna a diminuire e che si manifesta in circa la metà dei casi alla vista dei residenti tra le mura domestiche.

#### 4.2.5 La vittimologia reale dai crimini

Per quanto negli ultimi due decenni, in Italia, si è riscontrato un certo interesse intorno alla figura della vittima di reato e ai processi di vittimizzazione a cui risulta sottoposta nelle dinamiche che delineano i fatti criminali, in questa direzione la strada da percorrere appare ancora lunga<sup>8</sup>. In questo senso, nel pure doveroso riconoscimento dei ruoli, gli operatori del diritto hanno garantito la funzione di ristabilire l’equo risarcimento del danno subito dalle persone vittime del reato, accertandolo e valutandolo nell’ambito del processo penale, senza per questo fare seguire una parallela e adeguata attenzione ad almeno altri due obiettivi cardine: in primo luogo nei confronti dei bisogni e delle cure verso la persona che ha subito un’azione illegale e, a seguire, nella costruzione di percorsi trattamentali per la ricostruzione della propria identità vessata (personale e sociale); fino a comprendere eventuali momenti di rielaborazione del fatto-reato vissuto, talvolta finalizzati alla riconquista di un risarcimento morale anche in presenza di coloro che in quella “storia” criminale hanno agito il ruolo di autori.

Riservando ad altri studi l’approfondimento delle figure coinvolte nel ruolo di vittime e autori di reato, in questa sede si è prima di tutto cercato di esplorare la distribuzione delle frequenze della vittimizzazione subita, chiedendo al campione: “È mai stato vittima di qualche reato nella città in cui risiede?”

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
SI	33%	40%
NO	63%	58%
NESSUNA RISPOSTA	4%	2%

<sup>8</sup> In Italia, questa direzione di studi è ripercorribile in ambito psico-giuridico in Balloni A., Bisi R., Sette R., *Vittime e vittimologia*, Minerva, Bologna 2012.

La restituzione del quesito formulato al campione rivela la presenza, in entrambe le città, di circa due persone su tre immuni dall'aver subito qualsivoglia reato. Ciò, oltre che far registrare un certo contenimento dell'azione criminosa, quanto meno di quella denunciata, non consente di intraprendere alcuna scorciatoia rispetto alla presa in carico delle questioni indicate in precedenza, sia da parte delle istituzioni deputate (Ministeri, Regioni, Comuni, aziende sanitarie, ecc.) sia dagli operatori che rivestono il ruolo professionale pertinente e le conoscenze adeguate (criminologi, mediatori penali/sociali, psicoterapeuti, ecc.); anche in merito alle distinte tipologie delittuose subite. Per questo, a coloro che hanno risposto affermativamente, è stato chiesto: "di quale reato si trattasse?"

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
TENTATO OMICIDIO	/	/
VIOLENZA SESSUALE	3%	7%
STALKING	10%	27%
SCIPPO	28%	27%
BORSEGGIO	31%	20%
FURTO IN APPARTAMENTO	54%	60%
FURTO SU AUTO	18%	20%
FURTO DI AUTO/MOTO	36%	27%
TRUFFE (BANCOMAT, PORTA A PORTA)	28%	27%
ESTORSIONE/TENTATA ESTORSIONE	5%	13%
OCCUPAZIONE ABUSIVA DI AREA PRIVATA	13%	6%

Essendo possibile rispondere al quesito elencando due risposte, le percentuali ovviamente sfiorano il conteggio complessivo delle cento unità, ma non si esentano dal chiarire di quali tipologie delittuose sono stati maggiormente bersagliati. A Rapallo, il furto in appartamento, è stato il reato più subito, a seguire i furti di auto/moto, a seguire: borseggi, truffe e scippi; mentre a Ventimiglia i delitti che hanno più inciso nella vittimizzazione del campione - come a Rapallo - sono stati: i furti in appartamento e quelli di auto/moto, ma a seguire si sono distinte le truffe e gli scippi.

Per coloro che hanno risposto affermativamente è stato chiesto: "Ha provveduto alla denuncia?"

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
SI	85%	80%
NO	10%	7%
NESSUNA RISPOSTA	5%	13%

Stando alle percentuali riferite al campione dei cittadini di Rapallo e Ventimiglia, la distribuzione delle denunce pari all'85 e all'80%, la dice lunga sulla cosiddetta "propensione" a fare emergere i reati subiti alle autorità di polizia. Non sempre nei *self-report* si è avuto modo di riscontrare percentuali considerevoli, anche se un certo orientamento alla denuncia nei Comuni liguri è aumentato se solo si confronta il dato con quello di dieci/quindici anni fa.

Ciò è da considerarsi di buon auspicio non soltanto per l'emersione di quei delitti che, se non denunciati, non fanno che implementare l'area dei crimini "sommersi"; ma per consentire adeguati interventi di riordino nelle azioni poste a loro contrasto. Una peculiarità, quella della disposizione alla denuncia dei reati subiti, di portata extra locale, anche se ancora segnata da una forte dislivello tra i crimini contro il patrimonio e quelli contro la persona.

#### **4.2.6 Organi di polizia e strumenti di videosorveglianza: quale opinione?**

Il principio di mera adesione al rispetto delle leggi dello Stato, è il primo punto cui si attribuisce il significato della categoria di "legalità". Certo il più immediato e rappresentativo, ma non l'unico e neppure il più completo, dal momento in cui non consente di cogliere a pieno la complessità e la multiformità del rapporto tra norme e azione umana<sup>9</sup>. In altre parole, è più semplice levare il monito della promozione alla legalità in ossequio al rispetto - pure dovuto - delle prescrizioni giuridiche, che non declinandolo in mille semplificazioni riconducibili alla sfera di comportamenti sociali ritenuti - erroneamente - innocui e irrilevanti, i quali costituiscono di fatto i primi segnali di intransigenza al rispetto della norma; prima ancora per il valore sociale che giuridico.

<sup>9</sup> Sul binomio giovani-legalità si veda Colombo M., *Adolescenti italiani e cultura della legalità*, Angeli, Milano 2016.

Le vicende degli ultimi anni hanno evidenziato l'esistenza di una profonda crisi del senso di legalità a vari livelli: dalle manifestazioni di criminalità organizzata a quelle di corruzione politica fino ai numerosi casi di devianza sociale. In riferimento proprio a quest'ultimo frangente, nel quesito successivo, al campione di Rapallo e Ventimiglia, si è inteso comprendere: "Nel caso subisse un reato come si comporterebbe?"

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
DENUNCEREBBE IL FATTO ALLE FORZE DELL'ORDINE	98%	91%
SI CONSULTEREBBE CON UN AVVOCATO O UN COMMERCIALISTA	/	/
NON FAREBBE NULLA	/	/
SE LA GESTIREBBE DA SOLO	2%	2%
NESSUNA RISPOSTA	/	7%

Nel corso delle ricerche esplorative effettuate sulla popolazione, accade spesso di riscontrare una richiesta smodata di operatori di polizia finalizzata al presidio delle città. Ciò non dovrebbe sorprendere troppo, dal momento in cui a maggiore vigilanza e controllo può equivalere più contrasto e prevenzione dei reati. Ora, fatti salvi alcuni casi eccezionali, i quali hanno previsto l'impiego sia delle risorse umane, sia dei sistemi tecnologici, non sempre a questa idea - divenuta oramai un'opinione comune - ha corrisposto il risultato sperato. Tuttavia, la questione cruciale è un'altra: non certo il numero di operatori impiegati, ma il livello di professionalità espresso. Quest'ultimo, non dipende soltanto dalle predisposizioni personali o dalle motivazioni espresse nell'arco di una stagione, ma dalla qualità della prima formazione insegnata, dagli aggiornamenti in itinere, dalla capacità di governare le situazioni quotidiane che si ritrovano davanti, dalla forza di gestire lo stress indotto dall'esercizio di tale professione, dal rispetto degli orari standard di impiego, dalla possibilità di espletare ruoli e funzioni coordinati e non sovrapponibili, ed altro ancora.

Lasciando sullo sfondo gli aspetti più centrali che riguardano l'impiego di professionalità idonee e preparate è stato chiesto al campione: "Come giudica l'operato della Polizia Locale della sua città?"

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
BUONO	14%	11%
SUFFICIENTE	39%	44%
INSUFFICIENTE	45%	37%
NESSUNA RISPOSTA	2%	8%

Il giudizio espresso rispetto all'operato delle forze dell'ordine rispecchia non soltanto la possibilità di monitorare la presenza e la visibilità degli agenti, ma anche l'opportunità di definire una valutazione centrata sulle attività di routine svolte dagli stessi. Il quesito successivo consente di evidenziare quanto detto con circostanziata precisione, domandando: "Che cosa dovrebbe fare per migliorare il servizio?" (indicando tre soluzioni prioritarie)

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
PIÙ CONTROLLO DEI DIVIETI DI VENDITA DELLE BEVANDE ALCOLICHE	41%	26%
CONTRASTARE LA GUIDA IN STATO D'EBBREZZA E DA STUPEFACENTI	61%	45%
PIÙ CONTROLLO DELLE APERTURE/CHIUSURE DI ESERCIZI COMMERCIALI	14%	10%
AZIONI IMMEDIATE PER RIMUOVERE I VEICOLI ABBANDONATI	25%	24%
RISOLVERE IL PROBLEMA DELLE DISCARICHE ABUSIVE A CIELO APERTO	44%	55%
PROVVEDERE AL TRAFFICO DELLA VIABILITÀ	32%	32%

Per quanto a una lettura non specialistica possa sembrare un dato anomalo, il tema del "traffico e della viabilità stradale", rientra solitamente tra le priorità indicate dai cittadini per migliorare la vivibilità nelle città. In questo caso, non è stata indicata in cima alla scala delle opzioni, mentre in entrambe le località "il problema delle discariche abusive", e la richiesta di migliori servizi rivolti a "contrastare la guida in stato d'ebbrezza e da stupefacenti" sono in cima alle priorità. Ciò che tiene insieme tutte e tre le richieste, sottintende un'idea - forse ai più inconsapevole - di "migliore polizia" a tutti gli effetti rivolta tanto alle forze dell'ordine statali, quanto correttamente indirizzate alle polizie locali.

Un quesito delicato, per via delle aspettative che genera nella formazione della domanda sociale di sicurezza dei cittadini è quello che sonda l'impiego delle telecamere. In questo senso, si è chiesto appunto: "Come giudica

l'impiego della videosorveglianza?". Le percentuali riportate di seguito consentono di tracciare un quadro di recente riscontrato anche in altre realtà nazionali.

	RAPALLO	VENTIMIGLIA
UNA BUONA MISURA	28%	23%
UNA MISURA CHE FUNZIONA SE ACCOMPAGNATA ANCHE DA ALTRE	65%	74%
UNA MISURA INUTILE	2%	3%
NESSUNA RISPOSTA	5%	/

Infatti, anche il giudizio espresso sull'impiego dei sistemi tecnologici sembra riscontare un'opinione tarata sulla loro effettiva funzione. In entrambe le città, se circa un cittadino su tre la ritiene "una buona misura", più di due su tre la considerano "funzionale se accompagnata da altre misure". In altre parole, una certa quantità di videosorveglianza, se disposta all'interno di un progetto articolato da un mix di azioni integrate, può servire e pertanto non va esclusa. Ma è l'impiego, spesso repentino, cioè sull'onda di qualche problema contingente o per lungo tempo accantonato, che tende a confondere il mezzo con il fine. Inoltre, quando è utilizzato nei termini di un'unica risposta risolutoria genera tra i cittadini un campo di aspettative che rischia, di gran lunga, di andare deluso. E con esso l'ipotesi, che da qualche tempo smentisce le aspettative, secondo le quali molti amministratori credono di porre un freno a crimini di strada e devianze urbane con il solo impiego delle videocamere.

Ora, al di là del fatto, non meno importante, che l'impiego di quest'ultime necessita del monitoraggio visivo dell'uomo, poiché altrimenti sarebbe vano il loro impiego, va specificato che l'impiego della videosorveglianza non consente di dissuadere il perpetrarsi delle azioni criminose ma di agevolare soltanto la ricostruzione delle dinamiche che hanno delineato la scena del reato; nella speranza che le immagini risultino di buona utilità per individuare il presunto reo, divenendo un elemento di prova in sede di eventuale processo penale.

In altre parole, non vi è analisi empirica che dimostri come l'installazione di videocamere scongiuri il cittadino dal ritenere l'area in cui sono impiegate (una piazza, un vicolo, ecc.) esente da crimini e atti incivili o più sicura di

altre zone. Al contrario, nelle città in cui si apprende del loro impiego diffuso, non corrisponde una diminuzione del numero dei reati<sup>10</sup>. In particolare, per contrastare quel genere di crimini (gli scippi e i borseggi di strada) per i quali, nelle migliori intenzioni degli amministratori, sono state acquistate e impiegate senza che i risultati si siano rivelati incoraggianti.

Il punto, quindi, non è tanto schernirsi di fronte alla scelta dell'utilizzo della videosorveglianza in sé (in un contesto, quello contemporaneo, in cui siamo ben più controllati di quanto si possa immaginare), ma piuttosto interrogarsi sul genere di risposta che questi strumenti restituiscono al benessere collettivo.

---

<sup>10</sup> Su questo punto si rimanda ai report europei contenuti nel sito del Forum Europeo Sicurezza Urbana (F.E.S.U.).

## Bibliografia minima

- AA. VV., *Annuario Istat*, Angeli, Milano 2015.
- AA. VV., “Studi sulla questione criminale”, IX, n. 3, 2014.
- Balloni A., Bisi R., Sette R., *Vittime e vittimologia*, Minerva, Bologna 2012.
- Cardano M., *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna 2011.
- Chiesi L., *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, pp. 129-140.
- Colombo M., *Adolescenti italiani e cultura della legalità*, Angeli, Milano 2016.
- Mannella Vardè V., Padovano S. (a cura di), *Delitti, legalità e territorio. Nono rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria*, De Ferrari, Genova 2016.
- Padovano S., *La questione sicurezza. Genesi ed evoluzione di un concetto equivoco*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.
- Pavarini M. (a cura di), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma 2006.
- Simon J., *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano 2008.
- Traverso G. B., *Gli omicidi*, in Barbagli M. Gatti U. (a cura di), *La criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna 2002, p. 71.
- Wilson J. Q., Kelling G. L., *Broken windows*, in “The Atlantic Monthly”, 279, 3, pp. 29-38.

## 5.

### Identificazione e non-identificazione dei migranti in Italia e nel territorio ligure

di *Matteo Buffa*

*“L'uomo fa esperienza di sé come qualcosa di contingente,  
come qualunque, come “proprio io” (che non si è scelto);  
come uomo che è precisamente così come è (per quanto possa essere tutt'altro);  
come proveniente da un'origine di cui non risponde  
e con la quale deve tuttavia identificarsi; come “qui” e come “ora”.*  
Questo paradosso fondamentale dell'appartenenza reciproca della libertà e della contingenza, questo paradosso che è un'impostura, il dono fatale della libertà, si chiarisce come segue. Essere libero significa: essere straniero; non essere legato a niente di preciso, non essere tagliato per niente di preciso; trovarsi nell'orizzonte del qualunque; in una postura tale per cui il qualunque può anche essere incontrato in altri qualunque. Nel qualunque, che posso trovare grazie alla mia libertà, è anche il mio proprio io che incontro; questo, pur appartenendo al mondo, è straniero a se stesso. Incontrato come contingente, l'io è per così dire vittima della propria libertà<sup>1</sup>”.

#### 5.1 Introduzione

La materia dell'identificazione e della non-identificazione dei migranti chiama in causa alcuni fra i concetti che, per tutt'altro ordine di ragioni, vengono utilizzati da Gunther Anders nell'opera richiamata in apertura. Contingenza, impostura, libertà. Questi concetti s'intrecciano gli uni con gli altri disegnando un orizzonte spesso difficile da comprendere (e ancor più da vivere) in quella distanza che sempre più, sia in ambito nazionale che europeo, direi forse persino globale, si realizza fra previsione normativa e (percezione della) realtà, tra diritto formale e diritto vivente, tra accoglienza e sicurezza, in rapporto alle migrazioni.

C'è la contingenza di uno scenario internazionale in continuo mutamento, il movimento di esistenze in transito portatrici di diritti che sempre meno sembra poter essere oggetto di previsione, ma cui, parimenti, l'approccio “emergenziale” ha dimostrato il suo grave e indiscutibile fallimento.

---

<sup>1</sup> G. Anders, *Patologia della libertà. Saggio sulla non identificazione*, Orthotes Edizioni, Collana Dialettica, Napoli – Salerno, 2015.

Ad essa si aggiunge, poi, la questione della – o più propriamente delle – libertà in gioco, movimento e destinazione naufragano (e ahimè spesso in senso letterale e non solo frasistico) nella definizione e nella identificazione, fra le altre, di “stato competente”, di “porto sicuro”, di “ricevibilità”.

A ulteriore complicazione di questo quadro, in cui sembra che il diritto abbia ormai definitivamente perso il suo ruolo di “strumento di riduzione della complessità” si aggiungono, altresì, diverse imposture o, quantomeno, alcune ambivalenze. Esse riguardano le finalità - spesso solo nominalmente - perseguite a livello formale (da parte del legislatore europeo e nazionale) e quelle che, invece, si traducono poi nelle effettive prassi amministrative che ne costituiscono applicazione concreta.

## 5.2 Alcuni dati

Negli anni Novanta del Novecento, anche per l'Italia, diviene obbligatorio un visto d'ingresso per poter accedere regolarmente al territorio nazionale. Già in epoca coeva i flussi migratori indirizzati al nostro Paese iniziavano a conoscere dimensioni importanti e direzioni di provenienza diversificate.

A seguito di vari fenomeni, che l'economia di questo contributo non mi consente di approfondire nel dettaglio, ma in particolare a fronte della cd Emergenza Nord Africa nel 2011 e di un generalizzato e diffuso aggravamento della violazione dei diritti fondamentali dei cittadini africani e mediorientali, sino ad oggi perdurante, la situazione dei conflitti armati internazionali e civili insistenti su dette aree, abbiamo assistito ad un'intensificazione crescente della mobilità umana attraverso le frontiere blu del Mediterraneo verso l'Europa.

Tale aumento si registra a partire dalla forbice 2013 – 2014 (anno, quest'ultimo, in cui sarebbero state pari a circa 170 mila unità le persone in arrivo sulle nostre coste. 3186, invece, il numero delle persone scomparse in mare<sup>2</sup>).

Nel 2015, nonostante l'incessante retorica della crisi e dell'emergenza, si è registrato un rilevante calo degli arrivi in Italia pari a circa il 10%: il totale degli arrivi è sceso a 153.842 unità<sup>3</sup> e i decessi avvenuti in mare o in prossimità delle coste sarebbero scesi a 2794<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Dati raccolti e diffusi da Amnesty International per l'anno 2014.

<sup>3</sup> Dati raccolti e diffusi da Unhcr per l'anno 2015.

<sup>4</sup> Queste cifre sottintendono sempre una cifra incerta e oscura dal punto di vista statistico.

Secondo i dati forniti dall'Alto Commissariato della Nazioni Unite per i Rifugiati, è possibile osservare come per l'anno 2016, il numero dei migranti approdati sulle derive securitarie dell'Unione in Italia sarebbe pari a 181.436 (e i decessi, invece, sarebbero aumentati arrivando a toccare i 4690 casi).

I dati mostrano aspetti di grande interesse: in primo luogo la diffusione degli arrivi fra le regioni vede la Sicilia al primo posto con 118.992 unità, al secondo la Calabria, 27.835, la Puglia, 11.971 e, infine, Sardegna 7228 e Campania 4.403<sup>5</sup>.

Nel 2016 nessuno sbarco ha interessato la Liguria (come invece accaduto nel 2015, sempre secondo i dati riportati dall'Unhcr, con 498 arrivi).

Dal punto di vista demografico, gli uomini continuano a costituire la parte più consistente del flusso (ben il 71%), ma salgono al 14% le donne e al 14% i minori stranieri non accompagnati; al 2%, invece, i minori arrivati sulle nostre coste accompagnati dai propri famigliari.

Ad un attento confronto, però, nonostante la retorica dell'emergenza e dell'amplificazione imperversi ancora e non solo dal punto di vista mediatico, se il totale degli arrivi via mare per l'anno 2016 è ad oggi pari a 347.709 unità (ancorché il 2016 debba ancora concludersi) questo dato deve porsi in relazione a quello del 2015: il totale ammontava a 1.015.078<sup>6</sup>.

Sulla stessa linea, aggravata per altro dall'intervento del piano di emergenza Minniti-Orlando, con una riforma adottata attesa la straordinarietà ed urgenza della situazione che rimanda di sei mesi la sua applicazione. Al 18 dicembre 2017 gli arrivi via mare per l'Italia, secondo le medesime fonti sovra citate, ammonterebbero a 118.126 unità, così distribuite per regione: Sicilia 75.272, Calabria 23.581, Campania 6.954, Puglia 6.320, Sardegna 4.981. Anche nel 2017 nessuno sbarco ha interessato la regione Liguria. Per quanto attiene lo scenario complessivo dell'area del Mediterraneo, gli arrivi via mare ammonterebbero complessivamente a 168.265, così suddivisi: 118.126 in Italia, 28.828 in Grecia, 25.843 in Spagna, 1.100 a Cipro. L'Italia, nonostante i tentativi di riforma in senso maggiormente solidale nella distribuzione dei migranti fra i diversi Stati membri dell'UE, per diverse ragioni che meglio si approfondiranno nel paragrafo successivo, è oggi il canale principale di approdo dei migranti in Europa.

---

<sup>5</sup> Dati aggiornati al 31 dicembre 2016.

<sup>6</sup> Diminuzione sensibile da ricondursi, evidentemente, all'accordo tra Unione Europea e Turchia del 18 marzo 2016.

### 5.3 Contesto: in diritto e in fatto.

Il nostro Paese, a seguito della ricezione della normativa europea in materia di accoglienza dei migranti, ha fatto propria, ormai da tempo, la politica di “centrifugazione” dei flussi migratori. Già dagli anni Novanta<sup>7</sup> del Novecento il quadro è connotato da un approccio assistenziale, ma pur sempre ambivalente nella sua funzione securitaria di contenimento. Nascono tre centri in Puglia “per far fronte a situazioni di emergenza connesse con le attività di controllo (...) e che coinvolgono gruppi di stranieri privi di qualsiasi mezzo di sostentamento ed in attesa di identificazione o espulsione<sup>8</sup> (...)”.

Sono i Centri di Accoglienza (CDA) poi conosciuti con l’acronimo di CPSA (Centri di Primo Soccorso e Accoglienza) e infine, ad oggi, alcuni individuati in termini di *hotspot*<sup>9</sup>. Questi centri sono inizialmente pensati per adempiere a una primissima accoglienza dei migranti, fornire un’opera di primo soccorso in attesa della determinazione dello *status* giuridico, che avviene, necessariamente, a partire dall’identificazione.

Va rilevato, inoltre, che la legge mai ha fissato un chiaro termine temporale per la permanenza in questi centri, limitandosi a sancire che essa dovesse durare “il tempo strettamente necessario all’espletamento delle operazioni di prima assistenza e soccorso dei migranti sbarcati sulle coste italiane”.

Nel 1998, la legge Turco-Napolitano utilizza, per prima, il termine “trattenimento”. Secondo il disposto dell’art. 12 l’identificazione gioca nuovamente un ruolo di tutto rilievo per consentire la privazione della libertà personale dei migranti presenti sul territorio nazionale: “quando non è possibile eseguire con immediatezza l’espulsione mediante accompagnamento alla frontiera, ovvero il respingimento, perché occorre procedere al soccorso dello straniero, ad accertamenti supplementari in ordine alla sua identità o nazionalità, ovvero all’acquisizione di documenti per il viaggio, ovvero per l’indisponibilità di vettore o altro mezzo di trasporto idoneo, il Questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario presso il centro di permanenza temporanea e assi-

---

<sup>7</sup> Nel 1995, infatti, l’Italia si collocava al ventesimo posto nella graduatoria mondiale dei paesi di destinazione dei flussi migratori, ma era interessata nello stesso anno da un aumento del 7% causato dalla guerra civile che insisteva in ex-Iugoslavia.

<sup>8</sup> D.L. n. 541/1995, poi convertito in L. 563/1995.

<sup>9</sup> Su cui, più diffusamente, nel seguito di questa trattazione.

stenza più vicino (...). Nascono i CPTA, poi Centri di Identificazione ed Espulsione.

Nei primi anni 2000 interviene la Legge Bossi-Fini e, a completamento dello scenario e nel compimento di un disegno politico più ampio, consente l'istituzione dei Centri di Identificazione (CDI).

Il 28 gennaio 2008, grazie al recepimento della direttiva dell'UE, n. 2005/85, la legge n. 25 dello stesso anno rinomina i centri di identificazione sopradetti Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (CARA), trasformandone il nome ed emendandone regime giuridico di riferimento<sup>10</sup>.

Nello stesso anno i CPTA divengono CIE<sup>11</sup>. Nel 2009 il cd "pacchetto sicurezza" dà attuazione alla direttiva europea 2008/115 e consente un'estensione del periodo di trattenimento fino a 180 giorni. Ad ulteriore completamento del recepimento della Direttiva Rimpatri, il decreto Maroni (legge n. 129 del 2 agosto 2011) estende poi il termine di permanenza a 18 mesi<sup>12</sup>.

Lo scenario europeo, nel frattempo, con particolare riferimento alla materia della migrazione in rapporto alla protezione internazionale caratterizzato dalle evoluzioni (anche recentissime) della cd normativa di Dublino e da un'implementazione maggiormente severa del sistema Eurodac sembra, già a partire dal 2015, aver adottato orientamenti innovativi che mantengono ancora, come variabili indipendenti, l'identificazione e la sicurezza.

Il 9 settembre 2015, infatti, in base all'Agenda europea migrazione già intervenuta sul tema nel maggio del medesimo anno, la Commissione europea presenta un pacchetto complessivo di proposte volte a coadiuvare gli Stati membri dell'Unione Europea, ed i paesi ad essa limitrofi, ad affrontare la cd "crisi dei rifugiati" e le ragioni profonde che spingono a cercar rifugio in Europa.

Tale pacchetto si propone, sostanzialmente, di istituire un meccanismo di riallocazione dei richiedenti asilo che si trovano nei paesi maggiormente interessati dal fenomeno migratorio: Italia, Grecia ed Ungheria, per un totale di 160.000 migranti (sommando alle 120.000 unità oggetto della

---

<sup>10</sup> La legge citata supera, in particolare, la previsione della Legge Bossi-Fini per cui i richiedenti che si fossero allontanati dal centro avrebbero perso il diritto a richiedere protezione internazionale nel nostro Paese.

<sup>11</sup> Diventeranno CPR secondo le previsioni del decreto Minniti, poi convertito in legge dal Parlamento.

<sup>12</sup> Il 30 ottobre 2014, la legge n. 161 e un decreto ministeriale hanno ridotto il termine di trattenimento nei CIE a 90 giorni a seguito dell'approvazione della Legge europea bis per l'anno 2013. A ben vedere, però, l'art. 6 c. 8 del decreto legislativo n.142 del 18 agosto 2015 stabilisce che "in ogni caso (...) la durata massima del trattenimento non può superare complessivamente i dodici mesi".

proposta di settembre, le 40.000 individuate dalla stessa Commissione in maggio nella stessa ottica emergenziale).

Il meccanismo riallocativo di emergenza in parola si immagina e si propone come permanente in potenza, nel futuro dell'Unione Europea, ma con riferimento all'Italia, e forse non solo, sembra non potersi, almeno in questa fase, ritenere grandemente risolutivo: delle 120.000 unità interessate dalla proposta di settembre, ad esempio, soltanto 15.600 sembrava sarebbero state di pertinenza nazionale, mentre 50.400 sarebbero state riservate alla Grecia, e 54.000 all'Ungheria; questo dato deve porsi necessariamente in relazione ai numeri complessivi degli arrivi di cui al precedente paragrafo.

Se complessivamente, dunque, il meccanismo riallocativo, unitamente alle altre misure proposte dalla Commissione<sup>13</sup> sembrasse non sufficiente, quanto meno assumendo uno sguardo quantitativo, alla gestione efficace dei flussi migratori verso il nostro Paese, esso portava con sé, almeno dal punto di vista qualitativo, il tentativo di una presa in carico maggiormente orientata alla solidarietà fra gli Stati Membri dell'Unione Europea. Vi è, però, almeno un aspetto che non ha forse avuto la centralità e l'eco mediatica che gli sarebbe dovuta, quale presupposto fondamentale dell'operatività della proposta: il trattenimento.

---

<sup>13</sup> Sinteticamente, l'intento di migliorare l'efficacia della politica di rimpatrio con un manuale comune e un piano d'azione specifico, una comunicazione volta a rendere più affini le norme degli appalti pubblici per le misure di sostegno ai rifugiati (al fine di rendere più semplici e dignitosi i servizi a essi dedicati), l'intento di affrontare la cd "dimensione esterna della crisi" con iniziative diplomatiche per intervenire nei conflitti in atto in Libia, Siria, Iraq, e l'istituzione di un cd Fondo Fiduciario per l'Africa (FFA). Infine, la proposta di un regolamento inteso a stabilire un elenco comune dei paesi d'origine sicuri per trattare più rapidamente le domande di asilo e, eventualmente, accelerare il rimpatrio per i non aventi diritto. La Commissione riteneva di voler inserire in tal elenco Albania, Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Montenegro, Serbia e Turchia, perché idonei a soddisfare i criteri comuni della dir. 32/2013 sulle procedure di asilo e taluni aspetti essenziali dei cd Criteri di Copenaghen (che comprendono, come noto, con riferimento al cd criterio politico, le garanzie di democrazia, Stato di diritto, diritti umani, tutela delle minoranze). Tale ultimo intendimento sembra non tenere in sufficiente considerazione il continuo evolversi del quadro internazionale e la velocità della mutevolezza del panorama geopolitico e che, a prescindere dagli ultimi avvenimenti dello scenario internazionale, a partire dalla crisi scaturita dagli attentati di Parigi, dai conflitti che insistono sull'area del Medio-Oriente e ancora, in molte parti dell'Africa, difficile sembra potersi ipotizzare una presa in carico delle domande di protezione internazionale avulsa da una valutazione *case by case* delle stesse. Ciò anche a voler tenere in considerazione l'eterogeneità, e l'assunzione del solo vissuto personale dei richiedenti nel contesto di provenienza sulla base di caratteristiche personali proprie, come variabile indipendente della valutazione di una domanda di protezione internazionale, perché questa avvenga nel pieno rispetto dei diritti riconosciuti a livello nazionale dagli Stati membri, a livello sovranazionale dall'Unione, e a livello internazionale sulla base delle Convenzioni e dei trattati vigenti.

Se la diminuzione dei centri di identificazione ed espulsione sul territorio nazionale degli ultimi anni sembrava suggerire una regressione del fenomeno, esso invece si rinnova, cambiando denominazione<sup>14</sup>, acronimi, e meccanismi di applicazione; permane, come prima risposta della cd politica di “accoglienza” dei migranti in Europa.

Unitamente ai nuovi muri di separazione in progetto o in via di realizzazione in Europa, infatti, il 15 settembre 2015 i cancellierati tedesco ed austriaco hanno escluso l’operatività del meccanismo di redistribuzione delle quote dei migranti prima dell’attivazione dei cd *hotspot*, proposti dalla Commissione Juncker già nel maggio dello stesso anno.

Si tratta del progetto di ampliamento e ristrutturazione dei centri di primo soccorso e accoglienza per migranti nella veste di centri di identificazione, ove i migranti potranno essere trattenuti fino a 48 ore (prorogabili nel massimo a 72), per essere identificati. Essi sarebbero dovuti sorgere, lo suggeriva il nome, nei “punti caldi” delle frontiere del Mediterraneo, in particolare, per quanto concerne l’Italia, a Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle, Augusta Trapani e Taranto, in collaborazione con Europol, Eurojust, Frontex, Easo<sup>15</sup>, e mediatori culturali<sup>16</sup>.

Il sistema *hotspot* persegue, in sintesi, tre obiettivi fondamentali: in primo luogo l’avvenuta identificazione e il foto-segnalamento richiesto dal regolamento Eurodac di tutti i migranti sbarcati sul territorio italiano, una prima selezione dei migranti atta a distinguere i richiedenti asilo dai cd “irregolari” e, infine, l’esecuzione dei rimpatri nei confronti di quest’ultima categoria di soggetti.

A Lampedusa e Pozzallo gli *hotspot* sono stati istituiti grazie alle già esistenti strutture dei centri di primo soccorso e accoglienza presenti e sono stati invece allestiti a Trapani e Taranto. Non si è ancora invece provveduto alla loro installazione ad Augusta e a Porto Empedocle.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Questa volta rifacendosi costantemente alla terminologia delle scienze informatiche utilizzando parole come *Hotspot*, *Hub*. Queste denominazioni sono comunemente utilizzate per descrivere il traffico di dati, ovvero la connessione o la concentrazione di essi in sistemi posti in rete; essi sembrano coerenti con le opere di spersonalizzazione e di eterotopizzazione, rispettivamente, dei migranti (che sembrano divenire “dati” neutri da gestire, concentrare, trasferire, da un sistema a un altro connesso in rete) e dei sistemi di ricezione di essi, meccanismi altrettanto neutri di concentrazione e trasferimento, in costante connessione e richiamo di luoghi altri.

<sup>15</sup> Ufficio europeo di sostegno per l’asilo.

<sup>16</sup> La cui rarità o totale assenza, gravida di conseguenze, nel quadro odierno, però, è un dato strutturale e che pare essere della difficile soluzione.

<sup>17</sup> Sembra, piuttosto, che il CARA di Mineo stia per assumere le funzioni di *hotspot*.

Quattro centri, per un totale di 1600 posti.

È evidente che la capienza massima di questi luoghi non può essere sufficiente a gestire (ancor più se efficacemente, soprattutto dal punto di vista del rispetto dei termini, ancorché mai esattamente definiti) numeri come quelli previamente indicati in rapporto agli arrivi.

La Commissione Europea, a fronte di questo dato, ha perciò deciso di emanare raccomandazioni rivolte all'Italia in merito all'attivazione di altri centri e all'introduzione di un sistema *hotspot* mobile e più flessibile, idoneo a compiere le operazioni atte al perseguimento degli obiettivi propri di queste strutture nei momenti immediatamente successivi allo sbarco (anche nelle aree immediatamente attigue ai porti).

Prima dell'attivazione degli *hotspot*, nel corso delle operazioni immediatamente successive allo sbarco, che avvenivano sia in porto ovvero all'interno dei centri di primo soccorso e accoglienza, le forze dell'ordine erano solite procedere ad un primo censimento di base delle presenze ove veniva richiesto il nome, la data di nascita e la nazionalità<sup>18</sup>. Un'identificazione di massima, cui seguiva poi una procedura formale d'identificazione finalizzata al rilevamento delle impronte e all'inserimento nel *database* Eurodac<sup>19</sup> dei soggetti registrati, cui spesso molti soggetti riuscivano a sottrarsi.

Questa procedura, per tale ragione, è stata di recente non solo oggetto di critica da parte dei governi degli altri Stati Membri, ma presupposto per l'attivazione di una procedura di infrazione contro l'Italia, per la mancata sufficiente identificazione dei migranti sbarcati sulle nostre coste<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Una sorta di "pre-identificazione".

<sup>19</sup> Si noti che Eurodac è stato istituito nel 2003 come un *database* di impronte europeo. Quando il soggetto è sorpreso ad aver attraversato in modo irregolare le frontiere esterne dell'Unione ovvero richiede protezione internazionale si procede al foto-segnalamento e al cd *fingerprinting* poi trasmesso al sistema centrale. Il regime giuridico è stato di recente emendato (a partire dal 20 luglio 2015) introducendo, in particolare, l'obbligo di trasmettere i dati entro 72 ore dallo sbarco dei migranti al sistema centrale per indirizzare l'aggiornamento dei dati, consentire una più precisa proiezione del numero dei richiedenti asilo in Europa e nel supporto a contrastare fenomeni quali terrorismo e criminalità organizzata.

<sup>20</sup> "The Commission is today urging Greece, Croatia and Italy to correctly implement the Eurodac Regulation (Regulation (EU) No 603/2013), which provides for effective fingerprinting of asylum seekers and transmission of data to the Eurodac central system within 72 hours. Effective implementation of the Eurodac Regulation is essential for the functioning of the Dublin system and EU relocation schemes. The European Commission sent administrative letters to Greece, Croatia and Italy in October. Two months later, concerns have not been effectively addressed. The European Commission has therefore decided today to send Letters of Formal Notice to Greece, Croatia and Italy (the first step of an infringement procedure)". [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6276\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_en.htm)

Molte fonti convergono nel sostenere che, per l'anno 2015, in Italia non si sarebbe provveduto ad identificare almeno 50.000 migranti<sup>21</sup>. Nel 2016, secondo i dati riportati dalla Direzione Generale Immigrazione aggiornati al 31 dicembre del medesimo anno, sarebbero 6357 i minori "ir-reperibili" in Italia. Al 30 giugno 2017, invece, il totale ammonterebbe a 5226 per l'ultimo anno<sup>22</sup>.

Per contro, il meccanismo di riallocazione ha consentito, con aggiornamento all'11 luglio 2017, il trasferimento di soli 3056 richiedenti asilo dall'Italia ad altri Stati Membri dell'Unione<sup>23</sup>.

#### 5.4 Ambivalenze

Come si anticipava in apertura, e come sicuramente il lettore avrà già intuito, sono presenti all'interno del sistema se non delle imposture, a voler utilizzare un approccio maggiormente prudenziale, quantomeno delle ambiguità o ambivalenze.

In primo luogo, la prima e più importante contraddizione si evidenzia fra identificazione (talvolta persino forzata) e non identificazione dei migranti (vedremo nel proseguo anche a livello locale, in Liguria).

Se l'identificazione risponde a un bisogno di sicurezza della collettività ricevente, non si comprende come per molto tempo, e nonostante i diversi richiami intervenuti anche a livello europeo, non si sia mai provveduto a un'implementazione normativa a livello nazionale e locale della disciplina di questo strumento nell'ambito del sistema *hotspot*. Si tratta di una cornice anomica non nuova a questo tipo di procedure, soprattutto quando esse chiamano in causa la privazione della libertà personale dei soggetti di diritto a mezzo del diritto amministrativo con l'utilizzazione dei centri per migranti. Tutti i centri, dagli anni Novanta del Novecento ad oggi, nascono quasi a seguire un *cliché*: appaiono in un vuoto normativo, che viene normalizzato in termini di prassi in ragione della sua permanenza costante a sistema, e

---

<sup>21</sup> Sarebbero asseritamente stati, invece, quasi 60.000 nel 2014.

<sup>22</sup> <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/minori-stranieri/Documents/Report%20MSNA%2030-06-2017.pdf>.

<sup>23</sup> <https://www.unhcr.it/risorse/carta-di-roma/fact-checking/relocation-programma-la-redistribuzione-richiedenti-asilo-stenta-decollare>

vengono successivamente riconosciuti a livello formale da strumenti normativi di emergenza (soprattutto decreti legge o circolari a livello nazionale, o a mezzo di ordinanze a livello locale) ovvero consolidazioni amministrative (raccolta di buone prassi, modelli e SOP<sup>24</sup>).

La stessa logica è stata seguita anche per la creazione degli *HUB*<sup>25</sup> regionali prima, e dei *CAS*<sup>26</sup> poi (diffusi anche sul territorio ligure). Concentratori per il trasferimento dei migranti tra regioni e verso altri Stati Membri, ovvero centri di accoglienza straordinaria, entrambi talvolta ancora richiesti di provvedere ad identificazioni mai formalmente avvenute nei percorsi dei migranti, e che permangono in una ormai ordinaria straordinarietà. Anche quest'ultima ambiguità sembra a chi scrive meritevole di attenzione.

Così, come si anticipava, anche rispetto agli *hotspot*, lo statuto giuridico di riferimento è rimasto caratterizzato da indeterminazione per lungo tempo, questa volta anche a livello europeo. Ciò ha fatto sì che ci si dovesse rifare a regole già esistenti seppure pensate per altri luoghi<sup>27</sup>, per altre finalità, a prassi diffuse (e della cui bontà si potrebbe discutere<sup>28</sup>) nuove circolari del Ministero dell'Interno, sino ad arrivare all'adozione di procedure operative *standard*<sup>29</sup>.

La mancata identificazione, invece, sembra rispondere, da un lato, alla possibilità (più o meno retorica) di consentire il movimento dei flussi migratori sino al paese di destinazione deciso e si richiama, quindi, all'aspetto della libertà personale e della libertà di circolazione. Dall'altro, invece, consente (questa volta in modo più o meno strategico e consapevole) di aggirare la normativa europea Eurodac e Dublino consentendo una gestione maggiormente

---

<sup>24</sup> *Standard Operating Procedures*.

<sup>25</sup> Secondo il linguaggio informatico specifico da cui essa deriva, infatti, l'*HUB* è un dispositivo nel quale convergono i dati provenienti da molti computer collegati in rete, e dal quale i dati stessi vengono successivamente inviati verso una o più destinazioni (*server*, altri computer, periferiche di sorta). Come già si anticipava la nuova denominazione sembra provvedere ad un'opera di "neutralizzazione" dei migranti, quasi non si trattasse di soggetti, ma di quote, di cifre da riallocare in voci di bilancio, pratiche spesso dimentiche del rispetto dei diritti.

<sup>26</sup> Misure straordinarie di accoglienza di cui all'art. 11 del decreto legislativo n. 142 del 18 agosto 2015.

<sup>27</sup> Centri di primo soccorso e accoglienza e altre tipologie e relativi statuti giuridici.

<sup>28</sup> Ne discutono, in particolare, le istituzioni con le diverse organizzazioni non governative impiegate sul campo, a partire dalla recente pubblicazione di report di denuncia di un quadro sempre più preoccupante della violazione dei diritti umani, quali il rapporto *HotspotItalia* di Amnesty international cui si rimanda per un maggiore approfondimento.

<sup>29</sup> [http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots\\_sops\\_-\\_english\\_version.pdf](http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/hotspots_sops_-_english_version.pdf)

efficace dei movimenti di popolazioni in Italia. Tutto, però, ha un prezzo. E il prezzo di questo aggiramento si misura non solo a partire dalle procedure di infrazione avverso l'Italia, ma quanto più nelle sparizioni “forzate” dei migranti (soprattutto se minori non accompagnati che tentano di ricongiungersi ai propri famigliari in Europa) che consegnano soggetti vulnerabili nelle mani dei trafficanti, nel vortice della tratta e dello sfruttamento.

Si tratta di una questione certo non solo ambigua, ma anche complessa, a fronte della chiamata in causa di un bilanciamento politico di beni giuridici tutelati dal diritto. Da un lato la sicurezza della comunità ricevente, dall'altro la sicurezza del soggetto entrante.

Parimenti ambigui sembrano i principi di equità posti a sistema per riequilibrare le quote dei migranti sul territorio. Ciò avviene non solo nel fallimento strutturale del meccanismo riallocativo europeo, ma anche nella redistribuzione fra Regioni italiane. A titolo esemplificativo, e come già riportato, se la Liguria riceve circa il 3% dei migranti sul territorio, il dato va posto in relazione con gli arrivi nelle regioni meridionali che sopra si sono richiamati e, in particolare, con le quote in seconda accoglienza (nel 2016 la Lombardia accoglieva il 14% e la Sicilia 12%<sup>30</sup>, secondo i dati più recenti pubblicati dal Ministero dell'Interno, aggiornati al 28 luglio 2017, la Lombardia accoglie oggi il 13%, ma sarebbe scesa al 7% la quota della regione Sicilia. Costante il dato della regione Liguria al 3%<sup>31</sup>).

Secondo il calcolo e lo studio condotto da Walter Massa<sup>32</sup> in relazione alla distribuzione dei migranti secondo il modello della cd “accoglienza diffusa”, se ognuno degli 8003 comuni italiani accogliesse una quota di migranti avremmo, sul totale degli arrivi per l'anno 2016 in epoca coeva, tra le 17/18 persone accolte per ogni Comune.

## **5.5 L'identificazione**

Lo strumento dell'identificazione viene definito dal diritto ed è rivolto a diverse tipologie di soggetti e situazioni.

---

<sup>30</sup> Secondo i dati diffusi dal Ministero dell'Interno.

<sup>31</sup> [http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto\\_statistico\\_giornaliero\\_del\\_28\\_luglio\\_2017.pdf](http://www.interno.gov.it/sites/default/files/cruscotto_statistico_giornaliero_del_28_luglio_2017.pdf)

<sup>32</sup> Coordinatore Immigrazione e Asilo Arci, articolo pubblicato su Repubblica il 14 ottobre 2015, foglio 1, p. 6.

In primo luogo, il Testo Unico in materia di Immigrazione (TUI, d.lvo n. 286/1998) all'articolo 5 cc. 2 *bis* e 4 *bis*, richiede che ogni cittadino straniero o apolide che presenta una domanda di rilascio, o di rinnovo, di un permesso di soggiorno sia sottoposto, presso la questura competente, a rilievi foto-dattiloscopici.

Del pari il regolamento Eurodac stabilisce che i cittadini stranieri o apolidi che abbiano già compiuto il quattordicesimo anno di età, debbano essere sottoposti al rilevamento delle impronte digitali qualora abbiano presentato richiesta di protezione internazionale, ovvero quando siano stati individuati all'atto dell'attraversamento irregolare via terra, mare o aria, della frontiera provenendo da un paese terzo e quando non siano già stati indirizzati di respingimento.

Sempre il TUI, invece, stabilisce *ex art.* 6 c. 4, che qualora vi sia "motivo di dubitare dell'identità personale" qualsiasi cittadino non italiano può essere sottoposto a rilievi foto-dattiloscopici e segnaletici.

Anche il cittadino straniero che sia regolarmente soggiornante, però, è tenuto ad esibire documenti di identità e permesso di soggiorno (o altro documento attestante la presenza regolare sul territorio quali, a titolo esemplificativo, la cd. striscia di attesa per l'ottenimento del permesso) qualora ne venga richiesto dal personale di pubblica sicurezza. In caso di rifiuto lo straniero può essere soggetto alla privazione della libertà personale, ma solo per il tempo strettamente necessario per provvedere alla sua identificazione e comunque non oltre le dodici ore<sup>33</sup>.

Preme sottolineare che le SSUU della Suprema Corte penale hanno stabilito, nel 2011, che la rilevanza penale che l'ordinamento ha individuato nell'inottemperanza di questa richiesta, non può essere configurabile nei confronti dello straniero presente in modo irregolare sul territorio.

Lo straniero che, entrato volontariamente in Italia, non ha richiesto protezione internazionale e non vuole richiederla, commette il reato di ingresso o soggiorno illegale. Anche in questo caso scatta un obbligo di identificazione (*ex art.* 10 *bis* TUI) nei confronti dello straniero. Qualora ricorrano i presupposti previsti dagli articoli 13 e 14 del TUI, lo straniero irregolarmente presente

---

<sup>33</sup> Salvo che la procedura di identificazione risulti particolarmente complessa. In questo caso il termine si estende a ventiquattro ore, con possibilità di avvisare un parente o persona convivente, dandone immediata notizia al PM. Si segnala che la legge non richiede la necessaria presenza di un avvocato per l'espletamento di detta procedura. Al decorrere di detto termine il soggetto deve essere rilasciato anche qualora non sia stato possibile provvedere ad una compiuta identificazione. Si tratta dell'unica forma di identificazione coattiva del nostro Legislatore.

potrà inoltre essere trattenuto in un CIE. Va ricordato, però, che gli stranieri che hanno accesso al territorio nazionale a seguito delle operazioni SAR (*Search and Rescue*) in mare, non sono imputabili per ingresso o soggiorno irregolare, ma sono ammessi per necessità di soccorso. Essi debbono comunque essere identificati e, qualora non presentino domanda di protezione internazionale a seguito dell'identificazione, possono essere allontanati dal territorio nazionale.

Più in generale, a prescindere dalla nazionalità del soggetto, l'art. 349 del Codice di procedura penale, stabilisce che i soggetti che siano sottoposti ad indagini preliminari per qualsiasi fattispecie penale debbono essere identificati, se ritenuto necessario, anche tramite foto-segnalamento ovvero altri accertamenti quali prelievo di saliva, capelli, anche senza il consenso dell'interessato.

La coercizione in assenza di prestazione di consenso al prelievo deve ovviamente e comunque avvenire nel rispetto della dignità umana del soggetto, su autorizzazione del Pubblico Ministero.

A tutela della sicurezza dell'ordinamento italiano, chiunque opponga rifiuto all'identificazione commette un reato (se usa violenza e minaccia reato di violenza e minaccia e/o resistenza a pubblico ufficiale ovvero, se non usa violenza o minaccia, il reato contravvenzionale di rifiuto di indicazioni sulla propria identità).

In ogni caso, però, l'ordinamento italiano vieta l'uso della forza da parte del personale di pubblica sicurezza per procedere all'identificazione coattiva, anche nel tentativo di vincere eventuali resistenze passive. A tutela di questo diritto interviene non solo il richiamo all'articolo 13 della Costituzione, per cui "è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni della libertà", ma altresì, fra gli altri, l'articolo 3 della CEDU.

Arriviamo così ad un'altra delle ambiguità su cui già ampiamente si è detto, come caratteristiche a sistema, nel paragrafo a queste dedicato. Se da una parte il nostro ordinamento vieta ogni tipo di forma di coercizione all'identificazione salvo i casi, comunque tutelanti della dignità umana, di cui al codice di procedura penale, dall'altro sia a livello europeo che nazionale, vi sono state raccomandazioni atte a garantire l'identificazione coattiva di tutti i migranti sbarcati sulle coste italiane<sup>34</sup>. Nonostante tale ordine di

---

<sup>34</sup> Già nell'ottobre 2014 la Commissione Europea raccomandava l'"uso proporzionato della coercizione". La stessa Commissione, nell'ambito della Relazione sul sistema *hotspot* del 15 dicembre 2015, ha raccomandato al nostro Paese l'adozione di una normativa "per consentire l'uso della forza per ottenere le impronte digitali e prevedere disposizioni in materia di trattenimento prolungato nei confronti dei migranti che si rifiutano di fornire le impronte digitali".

provvedimenti, però, la prassi della non identificazione resta comunque diffusa sul territorio nazionale così come, talvolta, permangono forme di coercizione all'identificazione inumane e degradanti<sup>35</sup>.

## 5.6 La Liguria

La Liguria accoglie oggi, secondo i dati diffusi dal Ministero dell'Interno, circa 4400 migranti sul territorio, divisi in diverse strutture di accoglienza. Si tratta di un *trend* pressoché costante dal 2014 al 2017. La nostra regione accoglie, in effetti, circa il 3% della popolazione migrante presente a livello nazionale. Il dato è di poco inferiore alle 4500 unità richieste dalla suddivisione del piano nazionale di distribuzione fra regioni italiane. La metà delle presenze di queste unità si trova a Genova.

Parlando di proporzioni, il totale delle persone accolte in Liguria costituisce, a fronte di circa un milione e mezzo di abitanti sull'intero territorio regionale, circa lo 0,23% degli abitanti. Un dato in media quasi perfetta rispetto a quello nazionale, ove su 60 milioni di abitanti, le persone migranti presenti in Italia costituiscono circa lo 0,24% della popolazione totale.

Secondo i dati diffusi dal Comune di Genova<sup>36</sup>, la mappatura dell'accoglienza e della politica di "centrifugazione" vede i migranti suddivisi sul territorio locale:

- "Nei centri governativi di primo livello e accoglienza: a Genova c'è un centro di smistamento per adulti (*hub*) per circa 84 posti ed un centro di smistamento per minori (*hub*) con 50 posti.
- Nei centri di accoglienza straordinaria delle prefetture: a Genova ci sono oltre 1000 posti di accoglienza, in Liguria ce ne sono oltre 3000, in Italia circa 90.000.
- Nei centri di accoglienza dei Comuni (centri SPRAR): a Genova ci sono 231 posti di accoglienza, in Liguria 401, in Italia oltre 22.000.

---

<sup>35</sup> Si veda, a questo proposito, il rapporto *HotspotItalia* di Amnesty International, anche con specifico riguardo a Genova e Ventimiglia. <http://www.amnesty.it/flex/FixedPages/hotspotitalia.pdf>

<sup>36</sup>[http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/rifugiati\\_a\\_genova\\_domande\\_risposte.pdf](http://www.comune.genova.it/sites/default/files/upload/rifugiati_a_genova_domande_risposte.pdf), p. 4.

- I centri CAS a Genova sono costituiti da più di 20 centri collettivi ed oltre 60 appartamenti suddivisi in quasi tutti i municipi cittadini.
- I centri SPRAR a Genova sono costituiti da 5 centri collettivi e 15 appartamenti situati nei municipi Centro Ovest, Centro Est, Valpolcevera, Bassa Valbisagno e Medio Ponente”.

Sul sito del Ministero dell’Interno, inoltre, è possibile apprendere come da luglio a dicembre 2016 siano giunti in Liguria 2004 migranti, provenienti da diverse città del Sud-Italia<sup>37</sup> anche se, talvolta, il registro degli arrivi non contiene le indicazioni di provenienza, ma soltanto le quote degli arrivi<sup>38</sup>.

Di norma, ma solo a partire dal 7 settembre 2016, i dati mostrano come gli arrivi si suddividano fra i comuni di Genova, Imperia, La Spezia, Savona, con un primato assoluto di distribuzione (quando evidenziato) per Genova e provincia (652) cui seguono Savona (136) La Spezia (126) e Imperia (106).

Solo i dati relativi al 7 luglio 2016 indicano che si è provveduto al foto-segnalamento in loco dei migranti e, in data 2, 4, 6, 7 novembre e 7 luglio ad uno *screening* sanitario presso la struttura ubicata in Genova-Campi<sup>39</sup>. Tale ordine di dati non sarà poi più oggetto di comunicazione.

Per quanto riguarda, invece, i dati indicati dal Ministero per il periodo gennaio-luglio 2017, sarebbero giunti nella nostra Regione 2205 migranti provenienti dai Comuni del Sud<sup>40</sup>-Italia maggiormente interessati dagli sbarchi<sup>41</sup>.

I 2205 sarebbero stati poi suddivisi in 747 a Genova, 587 a Savona, 492 a La Spezia, 439 a Imperia<sup>42</sup>.

Il registro, questa volta, riporta le indicazioni di provenienza in modo pressoché costante<sup>43</sup>, omettendo, però, e del tutto, indicazioni relative al foto-segnalamento in loco. La comunicazione dell’avvenuto *screening* sani-

---

<sup>37</sup> Nell’ordine: Ragusa, Reggio Calabria, Udine, Vibo Valentia, Messina, Siracusa, Agrigento, Taranto, Crotone, Pozzallo (Rg), Catania, Augusta, Porto Empedocle, Trapani.

<sup>38</sup> <http://www.prefettura.it/genova/contenuti/585360.htm>

<sup>39</sup> Senza che questi adempimenti relativi all’identificazione e ad i controlli sanitari obbligatori siano avvenuti, perciò, prima del trasferimento.

<sup>40</sup> Ad eccezione di 8 trasferimenti da Ventimiglia registrati in data 26 gennaio 2017 per “ricollocazione”.

<sup>41</sup> In ordine ancora decrescente: Augusta, Catania, Reggio Calabria, Palermo, Siracusa, Crotone, Messina, Pozzallo, Cosenza, Vibo, Trapani, Taranto, Agrigento, Bari, Ragusa, Salerno.

<sup>42</sup> I dati sembrano mostrare una distribuzione più equa tra Genova e le altre province rispetto all’ultimo semestre del 2016.

<sup>43</sup> Salvo il caso di 51 trasferimenti del 4 febbraio 2017 per cui nessuna indicazione è fornita rispetto alla provenienza nell’area del nostro Paese.

tario presso la struttura sita in Genova Campi non sarà poi più oggetto di comunicazione a partire dal 28 giugno 2017.

Dalle ricerche condotte per la redazione del presente contributo, chi scrive ha appreso inoltre che, a proposito di identificazione, in Italia, oltre all'inserimento delle impronte nel sistema Eurodac, la polizia giudiziaria, anche nella nostra Regione, dispone del cd sistema A.F.I.S. (*Automatic Fingerprint Identification System*), un *database* gestito alla polizia scientifica che rende più snella e agevole l'automatizzazione del foto-segnalamento e la memorizzazione dei precedenti. Questo sistema di registrazione dei dati, per altro, viene normalmente utilizzato anche nella gestione degli *hotspot* nell'Italia meridionale, oltre all'inserimento in Eurodac.

Per quanto attiene la Liguria, secondo quanto è stato possibile reperire dalle associazioni e dalle istituzioni locali formalmente coinvolte nell'accoglienza dei migranti, il numero dei migranti sottoposti a foto-segnalamento a livello locale ed inseriti in A.F.I.S. equivale a circa 600 persone per l'anno 2016 e così anche per l'anno 2017.

Questo dato, per altro riportato come in assoluta recessione rispetto al biennio precedente, sottintende alcune considerazioni. In primo luogo, in relazione ai dati disponibili per la forbice 2014-2015, una migliore efficienza delle avvenute identificazioni riferibile all'implementazione del sistema *hotspot*. In secondo luogo, però, la conferma che almeno per queste 1200 persone il sistema non è stato in grado di provvedere all'identificazione all'atto dell'ingresso nel nostro Paese.

Certo, se riportassimo questo dato, seppure indicativo, al totale dei migranti trasferiti nella nostra Regione nell'ultimo biennio, l'analisi dei dati, reperibili grazie alla Prefettura e al Ministero dell'Interno, suggerirebbe forse la necessità di qualche riflessione più attenta rispetto all'affermazione di una maggiore capacità effettiva del sistema di identificazione della popolazione migrante insistente sul nostro territorio nazionale.

È vero: i dati dei soggetti non-identificati sono, evidentemente, non disponibili e spesso legati a proiezioni statistiche che possono ricavarsi mediante la sottrazione dal totale degli arrivi sul territorio nazionale. Ipotizzando una pari cifra media per ogni regione italiana il dato assumerebbe una dimensione piuttosto importante a livello nazionale, ma si tratta, appunto, soltanto di una proiezione.

A giugno 2016, però, sarebbero stati almeno 50 al giorno i migranti non ancora sottoposti a procedura di identificazione formale che tentavano

l'attraversamento della "frontiera" francese a Ventimiglia secondo quanto riportato dall'Agenzia ANSA<sup>44</sup>.

La cronaca locale e nazionale già riportava, nell'anno 2014, casi di migranti non identificati che venivano collocati in strutture prima adibite alla gestione della cd emergenza freddo (ma in estate) nel genovese, nella speranza che esse continuassero il loro viaggio. Anche il nostro territorio, insomma, appare più che coinvolto in un atteggiamento ambivalente nei confronti dei migranti in transito nel nostro Paese.

Alcune fonti confermano ancora, in ogni caso, la prassi della non-identificazione come più che diffusa a livello nazionale. Circa 50mila migranti all'anno (per quanto attiene il 2014 e il 2015) avrebbero lasciato i centri di "accoglienza" governativi e si sarebbero mossi verso altri Stati membri dell'Unione Europea<sup>45</sup>. Se tale prassi, come già si è avuto modo di sottolineare in precedenza, ha dato luogo alla necessità di una rivisitazione delle politiche di primissima accoglienza con la riqualificazione dei CPSA in termini di *Hotspot*, i dati disponibili non mostrano una riduzione sensibile della quota dei migranti non sottoposti a rilievi foto-dattiloscopici.

Come già si anticipava, la dispersione dei migranti sul territorio che ne consegue (che esso sia locale, nazionale ovvero internazionale, ma comunque europeo) comporta certamente un passaggio di queste esistenze in transito ad una condizione di clandestinità. Quest'ultima rende maggiormente possibile il rischio di un coinvolgimento nei circuiti delinquenziali a livello attivo e passivo (visti i numerosi e strutturati canali di sfruttamento che si sono creati nel nostro Paese, in particolare ai danni dei minori<sup>46</sup>).

---

<sup>44</sup>[http://www.ansa.it/liguria/notizie/2016/06/03/migranti-ventimiglia-50-arrivi-giorno-sindaco-fermateli\\_1877cc2b-357f-46c6-9bd5-d777eb1b3982.html](http://www.ansa.it/liguria/notizie/2016/06/03/migranti-ventimiglia-50-arrivi-giorno-sindaco-fermateli_1877cc2b-357f-46c6-9bd5-d777eb1b3982.html)

<sup>45</sup> Dato che, in certa parte, potrebbe essere poco preciso a causa del fenomeno degli *alias*.

<sup>46</sup> Secondo i dati riportati da Save the Children, sarebbero 20.000 i minori in arrivo in Italia per l'anno 2016, con un incremento del 55% rispetto all'anno precedente. Al 31 dicembre 2015, infatti, i minori stranieri non accompagnati presenti erano 11.921 (già il 13,1% in più rispetto al 2014). Secondo il rapporto quadrimestrale del Ministero del Lavoro, aggiornato al 31 agosto 2016, reperibile al [link](http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20MSNA%2031%20agosto%202016.pdf) <http://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Report%20di%20monitoraggio%20MSNA%2031%20agosto%202016.pdf> i minori stranieri non accompagnati presenti sul territorio nazionale sarebbero 13.862, mentre gli irreperibili ammonterebbero a 6.110 (di cui il 25,5% di nazionalità egiziana, il 20,2% eritrea, il 19,8% somala). Molti di questi soggetti rifiutano i percorsi di integrazione e accoglienza proposti dalla rete nazionale dei servizi di accoglienza, finendo spesso alla ricerca di un'occupazione che sfocia in lavoro minorile o in nero come principale ambito di sfruttamento. Altri, invece, finirebbero nelle maglie dello sfruttamento sessuale, dell'accattonaggio o del mercato degli organi internazionale. Queste, ed altre, criticità hanno portato la Camera dei Deputati ad approvare un testo di

La mancata identificazione dei migranti sembra creare nel sistema di sicurezza più falle di quelle che potrebbe riempire, dal punto di vista dell'ordine pubblico, della tutela del diritto alla salute (e ciò sia per la comunità ricevente che per i soggetti accolti) dei diritti fondamentali dei migranti, nonché della percezione sociale.

Sì, perché cresce la sicurezza della Liguria, di Genova, ma inspiegabilmente cresce in modo direttamente proporzionale il sentimento di insicurezza dei cittadini italiani locali, nel timore di diventare vittime di deprivazioni e di invasioni incontrollate.

I dati ISTAT confermano Genova non solo come una delle città più sicure a livello nazionale, ma anche una delle poche città in cui il numero dei delitti è sensibilmente diminuito<sup>47</sup>. Eppure, i cittadini sovradimensionano il dato relativo alla popolazione migrante presente nella regione, ritenendola di più di 100 volte superiore al suo volume effettivo, collegando spesso alla crescente presenza dei migranti un aumento dell'insicurezza e del tasso di criminalità.

È la contingenza dell'impostura di una libertà. Ma di chi sia questa libertà, da chi o da che cosa sia, è il solo nodo da sciogliere per restituire all'accoglienza, ai soggetti che accolgono e ai soggetti accolti, la dignità di persone, di soggetti di diritto e, alla libertà, di non essere soltanto "dono fatale". È la contingenza dell'impostura di una libertà. Ma di chi sia questa libertà, da chi o da che cosa sia, è il solo nodo da sciogliere per restituire all'accoglienza, ai soggetti che accolgono e ai soggetti accolti, la dignità di persone, di soggetti di diritto e, alla libertà, di non essere soltanto "dono fatale".

legge in data 26 ottobre 2016, per la modifica del TUI e del già citato d.lvo. n. 142 del 2015 di cui, ancora, si attende il voto da parte del Senato della Repubblica.

<sup>47</sup> Si è registrata una diminuzione dell'8% sul totale dei delitti. Secondo i dati ISTAT e i dati riportati da LeftLab, <https://medium.com/reteasinistra/sicurezza-e-legalità-come-si-vive-a-genova-511fe609ae52#.9dcy60teo>, Genova sarebbe la città con il minore indice di percorse dal 2010, con il minore indice di violenza sessuale, tra le città con meno denunce per atti sessuali ai danni di minori e costantemente fra le città con il minore indice di furti complessivi, di rapine, e di delitti in materia di stupefacenti. Scende, in generale, il numero dei delitti denunciati alle forze dell'ordine.

## 6.

### **Sicurezza pubblica, sicurezza urbana e immigrazione (con alcune brevi note sul c.d. decreto Minniti in materia di sicurezza delle città)**

di *Arianna Pitino*

#### **6.1. I poteri del Sindaco in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana.**

Il Testo unico delle leggi sugli enti locali (d.lgs. n. 267/2000, d'ora in avanti T.U.E.L.) affida al Sindaco, quale ufficiale del Governo, il compito di vigilare «su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone il prefetto» (art. 54, c. 1, lett. c), concorrendo «ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'Interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza» (art. 54, c. 2). Il Sindaco ha inoltre il potere di adottare, con atto motivato, provvedimenti (ordinanze) contingibili e urgenti al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'*incolumità pubblica* e la *sicurezza urbana* (art. 54, c. 4 T.U.E.L.)<sup>1</sup>.

Infine, questa volta come rappresentante della comunità locale, il Sindaco può adottare ordinanze contingibili e urgenti<sup>2</sup> in caso di *emergenze sanitarie* o di *igiene pubblica a carattere esclusivamente locale*, mentre negli altri casi

---

<sup>1</sup> L'art. 54, c. 4, prima della modifica operata dal d.l. 23 maggio 2008, n. 92, *Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica* (conv. in l. 24 luglio 2008, n. 125), prevedeva soltanto la prevenzione e l'eliminazione di gravi pericoli per l'*incolumità dei cittadini*. V. Italia, G. Bottino, *Il potere di ordinanza del Sindaco, in materia di «incolumità pubblica» e «sicurezza urbana», nella giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali, in Il Foro amm. - TAR*, 9, 2010, 3024.

<sup>2</sup> In tema di ordinanze contingibili e urgenti V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Milano, 1986; R. Cavallo Perin, *Potere di ordinanza e principio di legalità*, Milano, 1990; Id., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir amm.*, 2005, p. 777 ss.; Id., *Art. 50, Sez. II e Art. 54*, in R. Cavallo Perin, A. Romano (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, Padova, 2006, 342 ss. e 361 ss.; V. Cerulli Irelli, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 345 ss.; P.M. Vipiana Perpetua, *Il potere di ordinanza contingibile ed urgente in materia sanitaria nella giurisprudenza amministrativa*, in R. Balduzzi,

l'adozione dei provvedimenti d'urgenza spetta allo Stato o alle Regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali (art. 50, c. 5 T.U.E.L.)<sup>3</sup>.

A fronte di un potere ordinario del Sindaco di adottare ordinanze che soggiacciono alla normale disciplina degli atti amministrativi e che - conformemente al principio di legalità - trovano la propria fonte di legittimazione in una previa legge o regolamento dello Stato o delle Regioni, va osservato come risulti ancora incerta la qualificazione delle ordinanze contingibili di necessità e urgenza quali fonti secondarie oppure come atti amministrativi generali: secondo una prima tesi, che trova conforto nella giurisprudenza costituzionale<sup>4</sup>, le ordinanze *de quibus* sarebbero infatti dei meri atti amministrativi abilitati soltanto a derogare a una disciplina preesistente, ma non a modificare definitivamente l'ordinamento giuridico; una seconda tesi, avallata dal T.a.r. e dal Consiglio di Stato<sup>5</sup>, prevede invece che abbiano carattere normativo anche gli atti che innovano la disciplina per un periodo circoscritto di tempo. Sembra tuttavia prevalere la tesi intermedia che si basa sul riscontro concreto della natura giuridica delle ordinanze di necessità e urgenza: esse avrebbero un carattere normalmente amministrativo che, in casi del tutto eccezionali, può tuttavia diventare normativo (in presenza di prescrizioni dotate dei requisiti di generalità, astrattezza e innovatività) e seguire così il regime delle fonti secondarie<sup>6</sup>.

---

*Cittadinanza, Corti e salute*, Padova, 2007, 317 ss.; G. Razzano, *Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Napoli, 2008; C. Pinelli, *Un sistema parallelo. Decreti legge e ordinanze d'urgenza nell'esperienza italiana*, in *Rivista AIC*, 2009, C. Cataldi, *La recente giurisprudenza sulle competenze del sindaco e dei consigli comunali*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2013, 501 ss.; A. Morrone, *Le ordinanze di necessità e urgenza tra storia e diritto*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 133 ss.; A. Lorenzetti, S. Rossi, *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Jovene, 2009.

<sup>3</sup> Il potere del Sindaco di adottare ordinanze contingibili e urgenti a tutela dell'igiene pubblica risale alla prima Legge sull'ordinamento provinciale e comunale del 1848 (legge 7 ottobre 1848, art. 166, c. 5).

<sup>4</sup> Cfr. Corte cost., sentt. n. 8/1956, n. 26/1961, n. 4/1977, n. 201/1987, e n. 127/1995, secondo la quale «La Corte ha già sottolineato il carattere eccezionale del potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, sulla base di specifica autorizzazione legislativa; e ha precisato trattarsi di deroghe temporalmente delimitate, non anche di abrogazione o modifica di norme vigenti».

<sup>5</sup> Cons. Stato, sez. atti norm., 10 marzo 2003, n. 580 e Tar Lazio, sent. n. 12222/2008.

<sup>6</sup> F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, Dike giuridica Editrice, Roma, 2016, 543 e 587.

Certamente le ordinanze sindacali contingibili e urgenti possono essere ascritte alla categoria degli atti atipici - ovvero adottati in deroga al principio di tipicità degli atti amministrativi - che configurano un potere amministrativo *extra ordinem* nei casi in cui i rimedi ordinari risulterebbero inefficaci per fronteggiare situazioni di urgente necessità. Considerato che il contenuto di tali ordinanze è sostanzialmente libero e rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione, ciò può dare luogo a tensioni tra l'attività amministrativa e alcuni importanti principi dell'ordinamento giuridico tra cui, in particolare, il principio di legalità sostanziale, la riserva di legge e la stessa gerarchia tra le fonti del diritto<sup>7</sup>.

In via generale le ordinanze non possono disporre in modo contrario alla Costituzione e alle norme dell'Unione europea e sono soggette al principio di proporzionalità e a limiti di tipo procedurale (motivazione e adeguata istruttoria, secondo quanto disposto dalla l. n. 241/1990).

## **6.2. Sicurezza pubblica e sicurezza urbana: problemi definitori e di competenza tra Stato, Regioni e Comuni.**

L'art. 117, c. 2, lett. h) Cost. affida allo Stato, quale competenza esclusiva, «*l'ordine pubblico e la sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa*», la cui competenza spetta invece alla potestà legislativa regionale.

Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale *l'ordine pubblico e la sicurezza* - a differenza della polizia amministrativa locale - attingono «alla prevenzione dei reati e alla tutela dei primari interessi pubblici sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale» (sent. n. 196 del 2009 e, già prima, sentt. nn. 237 e 222 del 2006, n. 383 del 2005); più di recente è stata data anche una definizione più ampia, collegata soprattutto all'incolumità pubblica, secondo cui la sicurezza di cui all'art. 117, c. 2, lett. h) «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene

---

<sup>7</sup> G.U. Rescigno, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 1995, 22 ss., G. Tropea, *La sicurezza urbana, le ronde e il disagio (sociale) della Corte*, in *Dir. amm.*, 2011, 1720. A. Rissolio, *Poteri di ordinanza del Sindaco dopo la sentenza della Corte costituzionale 4 aprile 2011, n. 115*, in *Foro amm. TAR*, 6, 2012, 2183.

che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale» (sent. n. 21/2010).

L'art. 54, c. 4 T.U.E.L., come modificato dalla legge n. 125/2008 di conversione del d.l. n. 92/2008 (sulle vicende collegate a tale modifica v. *infra*, par. 3), ha affidato al Sindaco - quale ufficiale del Governo - oltre alla competenza in materia di incolumità pubblica, anche quella relativa alla *sicurezza urbana*.

Nel d.m. 5 agosto 2008<sup>8</sup> - che, in base ai suoi requisiti formali e sostanziali, non è qualificabile come fonte del diritto ma bensì come provvedimento amministrativo<sup>9</sup> - l'incolumità pubblica è stata fatta coincidere con l'«integrità fisica della popolazione», mentre la sicurezza urbana è stata definita come «un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, per migliorare le condizioni di vivibilità dei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale» (art. 1).

La *sicurezza urbana* è stata così declinata come una competenza che assume rilievo soprattutto a livello locale, in stretta connessione con la visione secondo cui il Comune «è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo» (art. 3, c. 2 T.U.E.L.).

L'art. 2 del d.m. 5 agosto 2008<sup>10</sup>, nel tentativo di elencare in modo più dettagliato gli interventi del Sindaco in materia di sicurezza urbana - i quali, dopo la sent. n. 115/2011 della Corte costituzionale (v. *infra*, par. 3), conservano al più una mera funzione esemplificativa, ma non sembrano idonei a circoscrivere

---

<sup>8</sup> Decreto del Ministro dell'interno 5 agosto 2008, *Incolunità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione*, secondo quanto previsto dall'art. 54, c. 4-*bis* T.U.E.L., in base al quale «con decreto del Ministro dell'interno è disciplinato l'ambito di applicazione delle disposizioni di cui ai cc. 1 e 4 anche con riferimento alle definizioni relative alla incolumità pubblica e alla sicurezza urbana».

<sup>9</sup> In questo senso v. in modo esplicito T.a.r. Lombardia, sez. III, sent. n. 1242, 13 maggio 2011.

<sup>10</sup> L'art. 2 del d.m. 5 agosto 2008 riconduce alla nozione di sicurezza pubblica i seguenti fenomeni: : a) le situazioni urbane di degrado o di isolamento che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili e i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool; b) le situazioni in cui si verificano comportamenti quali il danneggiamento al patrimonio pubblico e privato o che ne impediscono la fruibilità e determinano lo scadimento della qualità urbana; c) l'incuria, il degrado e l'occupazione abusiva di immobili tali da favorire le situazioni indicate ai punti a) e b); d) le situazioni che costituiscono intralcio alla pubblica viabilità o che alterano il decoro urbano, in particolare quelle di abusivismo commerciale e di illecita occupazione di suolo pubblico; e) i comportamenti che, come la prostituzione su strada o l'accattonaggio molesto, possono offendere la pubblica decenza anche per le modalità con cui si manifestano, ovvero turbano gravemente il libero utilizzo degli spazi pubblici o la fruizione cui sono destinati o che rendono difficoltoso o pericoloso l'accesso ad essi.

i poteri del Sindaco rispetto all'adozione di ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza - finisce però per assimilare impropriamente le nozioni di *sicurezza urbana* e di *sicurezza pubblica* in un rapporto di *genus ad speciem*.

Se da un lato, infatti, il d.m. 5 agosto 2008 e la Corte costituzionale (soprattutto nella sent. n. 196/2009) hanno dato un'interpretazione restrittiva della nozione di *sicurezza urbana*, collegandola soprattutto alla prevenzione e al contrasto di fattispecie criminose (quasi una subspecie della *sicurezza pubblica*), è stato messo invece in rilievo - soprattutto in ambito sociologico - come la stessa possieda in realtà un significato ben più articolato, tale da ricomprendere anche i *disvalori della convivenza* quali la «turbativa dei contesti coesi a causa del mancato rispetto delle regole sociali e di buona convivenza, che garantiscono l'uso e la frequentazione civile degli spazi della comunità, la fruizione regolare dei servizi pubblici, le relazioni corrette di vicinato, il rispetto delle abitudini e degli orari quotidiani ed il loro esercizio in condizioni tali da non turbare la tranquillità, non causare molestia o non perdere opportunità e vantaggi»<sup>11</sup>.

È stato inoltre osservato come la sicurezza urbana «non è una materia e non è soltanto esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica o di polizia amministrativa locale, ma è il risultato dell'esercizio di funzioni fra di loro coordinate, il frutto di un'attività di coordinamento fra funzioni ed enti diversi»<sup>12</sup>.

Resta comunque il fatto che la sicurezza urbana assume rilievo nell'ambito di una dimensione prevalentemente locale (*urbana*, per l'appunto) o, al più, regionale - stanti le competenze legislative delle Regioni e le imprescindibili esigenze di coordinamento tra queste e i Comuni - differenziandosi perciò dalla sicurezza pubblica, che resta invece una competenza di rilievo nazionale esclusiva dello Stato.

Tale situazione mal si concilia con quanto attualmente previsto dall'art. 54, c. 4 T.U.E.L. secondo il quale il Sindaco può adottare ordinanze contingibili e urgenti a tutela della sicurezza urbana in qualità di «ufficiale del Governo», anziché come «rappresentante della propria comunità territoriale», in modo analogo a quanto avviene per le emergenze sanitarie e l'igiene pubblica in base all'art. 50, c. 5 T.U.E.L.

---

<sup>11</sup> G. Pighi, *Illecito amministrativo, divieti locali e sicurezza urbana. Dall'evoluzione tormentata agli sviluppi possibili*, Cass. pen., 6, 2015, 2464 ss.

<sup>12</sup> P. Bonetti, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le Regioni*, 1-2, 2010, 430.

Il medesimo potere, riferito però all'incolumità pubblica, appare invece legittimo in base all'art. 117, c. 2, lett. h) che affida in via esclusiva allo Stato la competenza in materia di ordine pubblico e sicurezza, giustificando quindi la circostanza per cui il Sindaco, quando interviene con ordinanze contingibili e urgenti, agisca in qualità di ufficiale del Governo.

Va inoltre osservato come la potestà legislativa in materia di *polizia amministrativa locale* rientri invece nella competenza residuale delle Regioni<sup>13</sup>, mentre quella regolamentare è ripartita con i Comuni (in virtù della riserva di regolamento in favore degli enti locali di cui all'art. 117, c. 6)<sup>14</sup> sia per quanto riguarda la *polizia amministrativa locale* (art. 118 Cost.), sia in materia di *polizia locale urbana e rurale* - da sempre assegnata ai Comuni<sup>15</sup> - entrambe in stretta connessione con l'esercizio delle altre funzioni comunali<sup>16</sup>. Ciò sembra dunque configurare - al di là delle situazioni di necessità

---

<sup>13</sup> Ciò è stato espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale nelle sentt. nn. 167/2010 e 141/2012. Nell'art. 117 Cost. precedente alla riforma costituzionale del 2001, vi era, tra le competenze concorrenti delle Regioni, quella relativa alla «polizia locale urbana e rurale», mentre nell'attuale art. 117 Cost. alle stesse è assegnata soltanto la competenza in materia di «polizia amministrativa» (art. 117, c. 2, lett. h). L'art. 9 del d.P.R. n. 616/1977 prevedeva già che «i comuni, le province, le comunità montane e le regioni sono titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente attribuite o trasferite. Sono delegate alle regioni le funzioni di polizia amministrativa esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie nelle quali è delegato alle regioni l'esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici». Il Capo II disciplina più nello specifico la *polizia locale urbana e rurale* prevedendo che «le funzioni amministrative relative alla materia "polizia locale urbana e rurale" concernono le attività di polizia che si svolgono esclusivamente nell'ambito del territorio comunale e che non siano proprie delle competenti autorità statali».

<sup>14</sup> Si veda al proposito la sent. n. 246/2006 della Corte costituzionale, nella quale essa ha chiarito che la riserva di regolamento vale per tutte le funzioni delegate agli enti locali dalla legge statale o regionale.

<sup>15</sup> La Corte costituzionale nella sent. n. 77/1987 ha dichiarato che «il d.P.R. n. 616 recepisce in primo luogo la tradizionale distinzione sistematica tra pubblica sicurezza e polizia amministrativa allo scopo di riservare allo Stato la prima»; ha inoltre precisato che «la nozione di "polizia amministrativa" non si identifica con quella di "polizia locale urbana e rurale" le cui funzioni amministrative già appartenevano ai comuni prima che la Costituzione le comprendesse tra le materie che l'art. 117 Cost. attribuisce alla potestà legislativa regionale» (nella formulazione precedente al 2001). S. Mangiameli, *La polizia locale urbana e rurale: materia autonoma o potere accessorio e strumentale?*, in *Giur. Cost.*, 1996, 457 e ss.; L. Vandelli, *La sicurezza urbana: profili di coordinamento e di integrazione tra Stato e autonomie*, in F. Carrer (a cura di), *Dal controllo del territorio alla certezza della pena*, Franco Angeli, Milano, 2010, 21 ss.

<sup>16</sup> Ai Comuni sono affidate importanti funzioni amministrative quali la vigilanza su commercio, il traffico, l'edilizia, l'ambiente e, appunto, il rilascio di varie forme di autorizzazioni e licenze (d.P.R. 616/1977, art. 19 e d.lgs. n. 112/1998, art. 163). La Corte costituzionale nella sent. n. 115/1995 ha chiarito che «la "polizia locale urbana e rurale" non configura di per se una materia autonoma ... bensì ha carattere accessorio e strumentale rispetto alle singole materie cui di volta in volta inerisce».

e di urgenza - una competenza in materia di *sicurezza urbana* affidata alla potestà normativa dei Consigli comunali e non del Sindaco.

Per comprendere l'attuale *ratio* dell'art. 54, c. 4 T.U.E.L. è necessario ripercorrere quanto accaduto tra il 2008 e il 2011, quando una norma introdotta dalla legge n. 125/2008 (di conversione del d.l. n. 92/2008, il c.d. "pacchetto sicurezza") aveva ampliato i poteri del Sindaco quale "custode" dell'incolumità pubblica e della sicurezza urbana, autorizzando lo stesso ad adottare *anche* provvedimenti di ordinaria amministrazione a tutela delle esigenze di incolumità pubblica e di sicurezza urbana - cioè privi dei presupposti di contingibilità e di urgenza, ma pur sempre in deroga alla normazione primaria e secondaria esistente - configurando così un potere sostanzialmente indeterminato e illimitato dell'organo responsabile dell'amministrazione comunale<sup>17</sup>.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 115/2011, è successivamente intervenuta a ripristinare nei confronti dell'azione amministrativa il principio di legalità sostanziale, la riserva di legge (relativa) e il principio di eguaglianza in materia di sicurezza pubblica, dichiarando l'incostituzionalità del potere illegittimamente attribuito ai Sindaci di adottare *anche* ordinanze ordinarie<sup>18</sup> - oltre a quelle contingibili e urgenti - in un ambito, come quello della sicurezza pubblica, strettamente collegato alla tutela della libertà personale<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> F. Cortese, *La sicurezza urbana e il potere di ordinanza del Sindaco*, in *Le Regioni*, 1-2, 2010, 136, evidenzia in particolare come ciò determinava una confusione dei ruoli e delle funzioni spettanti al Sindaco e al Consiglio comunale.

<sup>18</sup> P. Bonetti, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, cit., 441, fa notare come tale potere ordinario di ordinanza sindacale si ponesse in contrasto anche con il principio di tassatività delle norme penali sancito nell'art. 25 Cost., considerato che le stesse avrebbero portato quantomeno all'applicazione dell'art. 650 c.p. (*Chiunque non osserva un provvedimento legalmente dato dall'Autorità per ragione di giustizia o di sicurezza pubblica, o d'ordine pubblico o d'igiene, è punito, se il fatto non costituisce un più grave reato, con l'arresto fino a tre mesi o con l'ammenda fino a duecentesei euro*) in caso di trasgressione dell'ordine impartito dal Sindaco.

<sup>19</sup> Ciò, com'è noto, è avvenuto inserendo nell'art. 54, c. 4 T.U.E.L. la parola «anche» prima delle parole «contingibili e urgenti», locuzione successivamente giudicata incostituzionale dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 115/2011 in quanto ampliava i poteri dei Sindaci in modo non conforme ai principi dell'ordinamento giuridico e, soprattutto, al principio di legalità sostanziale, in base al quale nello Stato di diritto non è possibile configurare un potere amministrativo vincolato solo nel fine da perseguire, senza che «il suo esercizio sia determinato nel contenuto e nelle modalità» dalla legge. In dottrina v. D. Morana, *La rivincita dell'art. 23 Cost. sulle ordinanze di sicurezza urbana (senza bisogno di invocare un principio supremo dello Stato di diritto)*, Nota a Corte cost. 115/2011, in *Giur. cost.*, 2, 2011, p. 1606 ss., la quale sottolinea come la Corte eviti di affrontare il tema del delicato rapporto tra sicurezza e libertà, tra il potere di ordinanza e i diritti costituzionalmente garantiti. Si veda inoltre A. Rissolio, *Poteri di ordinanza del Sindaco dopo la sentenza della Corte costituzionale 4 aprile 2011, n. 115*, cit., 2183 ss., M. Carrer, *L'importanza della punteggiatura: note alla sentenza della Corte costituzionale sulle ordinanze dei sindaci*, in *Le Regioni*, 4, 2011, 944.

L'«incolumità pubblica» e la «sicurezza urbana» sono così rimaste entrambe affidate al potere *extra ordinem* di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco, che, secondo il Consiglio di Stato, «presuppone necessariamente situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da istruttoria adeguata e da congrua motivazione, e in ragione di tali situazioni si giustifica la deviazione dal principio di tipicità degli atti amministrativi e la possibilità di derogare alla disciplina vigente, stante la configurazione residuale, quasi di chiusura, di tale tipologia provvedimento»<sup>20</sup>.

La sentenza della Corte costituzionale ha lasciato però irrisolto il problema della qualificazione della *sicurezza urbana*<sup>21</sup> come competenza che assume rilievo a livello locale e che, lungi dal voler trasformare impropriamente il Sindaco in *sceriffo*, tende invece a declinare in modo diverso la sicurezza pubblica (di esclusiva competenza statale) a livello periferico, in stretta connessione con le competenze proprie delle Regioni e degli enti locali - soprattutto in materia di servizi sociali, di assistenza socio-sanitaria e di urbanistica - allo scopo di definire a livello territoriale buone prassi di convivenza e azioni finalizzate a prevenire criticità e conflitti, prima che gli stessi diventino appunto rilevanti per la sicurezza pubblica quale attività finalizzata al contrasto di fatti criminosi<sup>22</sup>.

### **6.3.1. Immigrazione e ordinanze del Sindaco in qualità di “ufficiale del Governo” ex art. 54, c. 4 T.u.e.l.**

La modifica dell'art. 54, c. 4 T.U.E.L. introdotta dalla l. n. 125/2008, in seguito dichiarata non conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale nella sent. n. 115/2011, che ha così riportato il potere di ordinanza sindacale in materia di sicurezza urbana entro i più stretti confini della contingibilità e dell'urgenza, ha rivelato in modo inequivocabile il problematico rapporto

---

<sup>20</sup> Così Cons. di Stato, sez. V, sent. n. 1189 del 22 marzo 2016.

<sup>21</sup> T.F. Giupponi, “*Sicurezza urbana*” e *ordinamento costituzionale*, in *Le Regioni*, 2010, 49 ss. e 73 ss.

<sup>22</sup> G. Pighi, *Illecito amministrativo, divieti locali e sicurezza urbana. Dall'evoluzione tormentata agli sviluppi possibili*, cit., 2469, osserva come ciò possa avvenire «favorendo la vita sociale nei parchi, nelle aree attrezzate a giochi per l'infanzia, negli spazi forniti di arredi urbani, attorno alle scuole, nei centri civici, nelle infrastrutture piccole e grandi a supporto del trasporto pubblico, nelle aree dei locali pubblici e nei centri, con le attrezzature per i disabili, le piste ciclabili, ecc.».

tra la presenza di stranieri e l'aumento della percezione dell'insicurezza all'interno dei territori comunali in cui questi risiedono e la corrispondente richiesta di maggiore protezione rivolta in primo luogo alle istituzioni locali da parte dei cittadini.

Nel periodo in cui, tra il 2008 e il 2011, il Sindaco sembrava disporre anche di competenze proprie in materia di incolumità pubblica e di sicurezza urbana, sono state infatti adottate numerosissime ordinanze sindacali a tutela dei territori e delle "specificità locali", che ordinavano comportamenti e vietavano situazioni molto spesso strettamente collegate - direttamente o indirettamente - con lo svolgimento di attività da parte di immigrati o che erano comunque espressione delle tradizioni e delle culture di cui essi sono portatori, diverse da quelle prevalenti a livello nazionale e locale<sup>23</sup>.

Nello stesso periodo di tempo (2007-2009) sono stati avviati i c.d. Patti per la sicurezza, sulla base dell'accordo-quadro sottoscritto il 20 marzo 2007 dal Ministero dell'Interno e dall'A.N.C.I. in vista della realizzazione, secondo il principio di sussidiarietà, di politiche e azioni integrate e partecipate di sicurezza in collaborazione tra lo Stato (soprattutto tramite i Prefetti) e le autonomie locali, individuando nel Sindaco il soggetto chiamato ad «assumere tutte le iniziative di sicurezza e prevenzione sociale atte al miglioramento della vivibilità e della qualificazione dei luoghi di vita ed al contrasto dei fenomeni di disagio sociale e di degrado urbano, nell'ottica più ampia di raccordare le attività di controllo del territorio delle Forze di polizia con le competenze degli Enti locali»<sup>24</sup>.

Quale prova dello stretto rapporto che mette in connessione la sicurezza urbana con l'immigrazione si possono ricordare, già nel 2007, le ordinanze contingibili e urgenti emanate dal Sindaco di Firenze contro i c.d. *lavavetri* - nella maggior parte dei casi stranieri irregolari o clandestini - destinatari prima di sanzioni penali e, in seguito, di sanzioni amministrative<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> R. Cornelli, *Ordinanze e sicurezza urbana: il background criminologico*, *Le Regioni*, 1-2, 2010, 424,

<sup>24</sup> Patto per la sicurezza tra Ministero dell'Interno e A.N.C.I., <http://www.interno.gov.it/sites/default/files/allegati/patto-per-la-sicurezza-ministero-anci-20.3.2007.pdf>. In dottrina v. M. Calaresu, M. Tebaldi, *Local security policies and the protection of territory: an analysis of the italian experience (2007-2009)*, in *City, Territory and Architecture*, 2, 2015, 18, mostrano come i Patti siano stati sottoscritti principalmente dagli enti territoriali - indifferentemente di centro-destra o di centro-sinistra - già contraddistinti da un livello medio alto di sicurezza e di benessere economico e sociale.

<sup>25</sup> L. Busatta, *Le ordinanze fiorentine contro i lavavetri*, in *Le Regioni*, 1-2, 2010, 367 ss., A. Lorenzetti, *Il divieto di indossare "burqa" e "burqini". Che "genere" di ordinanze?*, *Le Regioni*, 1-2, 2010, 349 ss.

In questa e in altre circostanze simili la giurisprudenza ordinaria e quella amministrativa hanno riconosciuto l'illegittimità dei poteri esercitati dai Sindaci - di solito per violazione di legge - poiché l'ordinamento prevedeva già delle misure normative sanzionatorie per contrastare i comportamenti stigmatizzati nelle ordinanze (per es. in materia di prostituzione la l. n. 75/1958, in materia di accattonaggio l'art. 670 c.p., recentemente abrogato, mentre l'art. 600-*octies* c.p. continua a punire l'impiego di minori nell'accattonaggio) oppure perché le ordinanze in questione aggravavano la risposta sanzionatoria rispetto a comportamenti già vietati dalla legge (ordinanze sul velo e sul burqa)<sup>26</sup>.

Il definitivo intervento della Corte costituzionale con la sent. n. 115/2011 ha posto fine al proliferare di ordinanze sindacali "ordinarie" in materia di incolumità e di sicurezza urbana, ma ha fatto anche perdere attualità al dibattito sul rapporto tra libertà, sicurezza e immigrazione, che era stato invece particolarmente vivo in quegli anni<sup>27</sup>. Come se, una volta riportato nell'alveo della contingibilità e dell'urgenza il potere di ordinanza dei Sindaci, fossero automaticamente venute meno anche le cause che avevano determinato il ricorso a tale strumento giuridico.

### **6.3.2. Immigrazione e ordinanze del Sindaco contingibili e urgenti a tutela della salute pubblica *ex art. 50, c. 5 T.u.e.l.***

Le migrazioni attuali sono caratterizzate da flussi c.d. misti, che comprendono allo stesso tempo migranti economici, rifugiati e altri potenziali beneficiari di protezione umanitaria. Di conseguenza, mentre la recente crisi economico-finanziaria ha prodotto una contrazione dei flussi migratori verso l'Italia - dato che molti stranieri si sono spostati in altri Stati esteri o hanno fatto ritorno in quelli di provenienza - l'immigrazione verso il nostro Stato non può certo dirsi terminata visti i consistenti arrivi, soprattutto dal

---

<sup>26</sup> TAR per il Friuli, sentenza 16 ottobre 2006, n. 646 e, in senso confermativo, Consiglio di Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3076, in relazione all'ordinanza del Sindaco di Azzano Decimo che vietava il velo e il *burqa*.

<sup>27</sup> F. Corvaja, *Esiste una libertà "innominata" da tutelare? Ordinanze sindacali "creative" e libertà individuale*, Le Regioni, 1-2, 2010, 33 ss., A. Pace, *Libertà individuali e qualità della vita*, ESI, 2008, 86 ss.

Nord Africa (Tunisia e Libia), determinati dalla c.d. Primavera Araba del 2011 e dalla situazione di guerra ancora esistente in Siria<sup>28</sup>.

L'arrivo di migranti richiedenti asilo e protezione internazionale anche in luoghi in cui la presenza di stranieri era sempre stata marginale, se non del tutto assente, ha destato qualche allarme tra i Sindaci impegnati - comprensibilmente - a proteggere i rispettivi territori. Essendo ormai chiaro che le ordinanze contingibili e urgenti in materia di sicurezza pubblica non potevano più essere utilizzate per contrastare i disagi più evidenti causati alle popolazioni locali dall'arrivo di un numero maggiore di migranti, alcuni Sindaci hanno fatto ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti in materia di emergenze sanitarie e di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale *ex art. 50, c. 5 T.U.E.L.*

Diverse di queste ordinanze avevano il fine - non dichiarato - di difendere i Comuni interessati anche dai danni economici che la presenza dei migranti avrebbe potuto arrecare al territorio, sia nei Comuni più turistici, sia a causa della maggiore richiesta di servizi concernenti soprattutto l'assistenza sociale e sanitaria<sup>29</sup>.

A fronte delle ragionevoli preoccupazioni dei Sindaci in merito alla sicurezza sanitaria ed economica delle proprie comunità territoriali, anche le ordinanze contingibili e urgenti *ex art. 50, c. 5 T.U.E.L.* - spesso oggetto di annullamento da parte della giustizia amministrativa o in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica - si sono però rivelate, a loro volta, degli strumenti poco idonei a rispondere alle molteplici esigenze e problematiche poste dall'arrivo di migranti nei diversi Comuni italiani.

---

<sup>28</sup> A. Ricci, *Il Mediterraneo, le rotte migratorie e i flussi misti*, [www.immigrazione.it](http://www.immigrazione.it), 15 marzo 2016, S. Carrera, L. den Hertog, J. Parkin, *EU Migration Policy in the Wake of the Arab Spring. What Prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?*, MEDPRO, Technical Report n. 15/August, 2012, E. Paoletti, *The Arab Springs and the Italian Response to Migration in 2011. Beyond the Emergency*, in *Comparative Migration Studies*, 2, 127, 2014, 133 ss.

<sup>29</sup> Si può ricordare, per esempio, una delle prime ordinanze contingibili e urgenti - la n. 42 del 17 ottobre 2014 - emanata dal Sindaco di Padova in base agli artt. 50 e 54 T.U.E.L. La stessa prescriveva il divieto di dimora, anche occasionale, presso qualsiasi struttura di accoglienza, a persone prive di regolare documento di identità e di regolare certificato medico, nonché l'obbligo da parte dei soggetti privi di regolare permesso di soggiorno ovvero di tessera sanitaria e individuati nel corso di accertamenti da parte della Polizia locale, di sottoporsi entro tre giorni a visite mediche presso le competenti ULSS. Il T.a.r. Veneto, sez. III, sent. n. 801, del 15 luglio del 2015, ha però disposto l'annullamento dell'atto in questione rilevando l'inesistenza di qualsiasi emergenza sanitaria, tale da giustificare il ricorso del Sindaco ai propri poteri di ordinanza contingibile e urgente.

Resta dunque il problema di approfondire se sia o meno necessario trovare un nuovo equilibrio tra libertà e sicurezza (non solo *pubblica*, ma appunto *urbana*, nel senso sopra chiarito) determinato dalla presenza di persone straniere che hanno fatto aumentare la presenza in Italia di fedeli di religioni diverse dalla cattolica, che hanno introdotto modi inusuali di vestirsi (ci si riferisce in particolare all'utilizzo del *nigab* e del *burqa*) e che possiedono, più in generale, una diversa concezione dell'utilizzo degli spazi pubblici e un diverso modo di fruire degli stessi.

Tutte situazioni che, al di là di ogni retorica, chiamano in causa importanti diritti costituzionali connessi alla sfera di libertà dei singoli (art. 13 Cost.) tra cui, in particolare, la libertà di religione (art. 19 Cost.), la libertà di riunione (art. 17 Cost.) e la libertà di circolazione (art. 16 Cost.), ma anche la libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.) e il diritto di proprietà privata (art. 42).

#### **6.4. Prime osservazioni a margine del c.d. decreto Minniti in materia di sicurezza delle città (d.l. n. 14/2017).**

I fatti appena esposti e le vicende giuridiche che li hanno accompagnati hanno reso piuttosto evidente come la questione della sicurezza urbana - collegata, in parte, alla presenza di un numero maggiore di stranieri a livello locale - non possa prescindere da azioni coordinate tra Comuni, Regioni e Stato al fine di contrastare e, se possibile, di prevenire l'insorgere o l'acuirsi di problematiche di ordine sociale e di convivenza tra cittadini e stranieri<sup>30</sup>.

Al riguardo va ancora ricordato come la legge 15 luglio 2009, n. 94 (art. 3, cc. 40-44) aveva introdotto un altro strumento a disposizione dei Sindaci per la tutela della sicurezza urbana, stabilendo che gli stessi «previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di associazioni tra cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale» (le c.d. *ronde*), anche in questo caso collegati soprattutto alla presenza di stranieri nei territori comunali.

---

<sup>30</sup> In Liguria la presenza dei migranti ha raggiunto una consistenza rilevabile soltanto a partire dal 2014, ma in un solo anno gli stessi sono passati dalle mille unità del 2014 alle circa tremila del 2015; ciò ha comportato l'arrivo dei migranti anche in Comuni di dimensioni molto ridotte, nei quali la loro presenza era stata pressoché assente negli anni precedenti.

Tale disciplina ha fornito alla Corte costituzionale l'occasione (sent. n. 226/2010) per esprimersi nuovamente in materia di sicurezza urbana, dichiarando parzialmente incostituzionale la disciplina sulle ronde per ragioni connesse ai rapporti di competenza tra lo Stato e le Regioni, evitando quindi di approfondire, ancora una volta, la questione del rapporto tra immigrazione e sicurezza.

Nella sent. n. 226/2010 la Corte costituzionale ha proseguito sulla strada già inaugurata con la sent. n. 196/2010 accomunando - impropriamente, a parere di chi scrive - la *sicurezza urbana* e la *sicurezza pubblica* quasi in un rapporto di *genus ad speciem*. Anche nella sent. n. 226/2010 ha confermato l'interpretazione "restrittiva" della *sicurezza urbana*, collegandola soprattutto alla prevenzione e al contrasto di fattispecie criminose (quasi una declinazione locale della *sicurezza pubblica*) e negando così l'invasione della competenza regionale da parte della legge statale sulle ronde (in base alla competenza esclusiva statale su «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, c. 2, lett. h Cost.)<sup>31</sup>.

Assumendo questa definizione di sicurezza urbana, la Corte costituzionale non ha potuto farvi rientrare anche le *situazioni di disagio sociale* richiamate sempre dalla disciplina sulle ronde che, essendo state invece ricondotte alla materia residuale regionale «servizi sociali» (art. 117, c. 4 Cost.), hanno determinato l'incostituzionalità dell'art. 3, c. 40 della l. n. 94/2009, limitatamente alle parole «situazioni di disagio sociale».

---

<sup>31</sup> Soprattutto in ambito sociologico è stato invece evidenziato come la *sicurezza urbana* possieda in realtà un significato ben più articolato, tale da ricomprendere anche i *disvalori della convivenza* quali la «turbativa dei contesti coesi a causa del mancato rispetto delle regole sociali e di buona convivenza, che garantiscono l'uso e la frequentazione civile degli spazi della comunità, la fruizione regolare dei servizi pubblici, le relazioni corrette di vicinato, il rispetto delle abitudini e degli orari quotidiani ed il loro esercizio in condizioni tali da non turbare la tranquillità, non causare molestia o non perdere opportunità e vantaggi», G. Pighi, *Illecito amministrativo, divieti locali e sicurezza urbana. Dall'evoluzione tormentata agli sviluppi possibili*, Cass. pen., 6, 2015, 2464 ss. Anche la dottrina costituzionalistica ha osservato come la sicurezza urbana «non è una materia e non è soltanto esercizio di funzioni di ordine e sicurezza pubblica o di polizia amministrativa locale, ma è il risultato dell'esercizio di funzioni fra di loro coordinate, il frutto di un'attività di coordinamento fra funzioni ed enti diversi», P. Bonetti, *Considerazioni conclusive circa le ordinanze dei sindaci in materia di sicurezza urbana: profili costituzionali e prospettive*, in *Le Regioni*, 1-2, 2010, 430, L. Vandelli, *I poteri del sindaco in materia di ordine e sicurezza pubblica nel nuovo art. 54 del TUEL*, in AA.VV., *Nuovi orizzonti della sicurezza urbana dopo la legge 24 luglio 2008, n. 125 ed il decreto del Ministro dell'interno*, Bologna, Bononia University Press, 51 ss.

Tale sentenza ha reso evidenti le difficoltà che - soprattutto dal punto di vista pratico - si incontrano nel tenere distinte dalla *sicurezza urbana* le problematiche di ordine *sociale*, anziché considerare entrambe come declinazioni di una nozione più ampia di *sicurezza urbana*.

Nel febbraio di quest'anno è stato approvato il d.l. n. 14/2017 (*Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città*)<sup>32</sup>, il c.d. decreto Minniti dal nome dell'attuale Ministro dell'Interno, nel quale - tra l'altro - vi sono alcune novità interessanti in materia di sicurezza urbana e poteri di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco.

L'art. 4 del d.l. n. 14/2017, coordinato con la legge di conversione, dispone che la sicurezza urbana «è il bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città, da perseguire anche attraverso interventi di riqualificazione, anche urbanistica, sociale e culturale, e recupero delle aree o dei siti degradati, l'eliminazione dei fattori di marginalità e di esclusione sociale, la prevenzione della criminalità, in particolare di tipo predatorio, la promozione della cultura del rispetto della legalità e l'affermazione di più elevati livelli di coesione sociale e convivenza civile, cui concorrono prioritariamente, anche con interventi integrati, lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, nel rispetto delle rispettive competenze e funzioni».

In particolare, per ciò che riguarda i Comuni, l'art. 8 del d.l. n. 14/2017 ha modificato l'art. 50, c. 5 del d.lgs. n. 267/2000 (T.u.e.l.) introducendo la possibilità per il Sindaco - «quale rappresentante della comunità locale» - di adottare ordinanze contingibili e urgenti «in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche».

Vengono dunque scorporate dalla definizione generale di sicurezza urbana di cui all'art. 4 del d.l. n. 14/2007 le funzioni attribuite in via prioritaria ai Comuni, assegnando al Sindaco i relativi poteri di ordinanza contingibile e urgente, fermo restando in capo al Consiglio comunale, ai sensi

---

<sup>32</sup> Conv. (con modificazioni) in legge 18 aprile 2017, n. 48.

dell'art. 7-ter T.u.e.l. (introdotto anch'esso dal d.l. n. 14/2017), la potestà di adottare negli stessi ambiti dei regolamenti in via ordinaria.

Le norme così introdotte nel T.u.e.l. appaiono conformi a Costituzione dato che attribuiscono al Sindaco il potere di intervenire con ordinanze contingibili e urgenti soltanto nelle situazioni più gravi e caratterizzate da «urgente necessità», nell'ambito di funzioni tipicamente comunali riguardanti i servizi sociali, l'igiene pubblica e l'ambiente.

Nonostante l'art. 8 (che ha introdotto nel T.u.e.l. le disposizioni appena citate) si trovi in una sezione del d.l. n. 14/2017 rubricata appunto «Sicurezza urbana», di quest'ultima non si fa parola nella nuova formulazione dell'art. 50, c. 5 T.u.e.l., dove i maggiori poteri di ordinanza contingibile e urgente affidati al Sindaco vengono previsti a tutela della «tranquillità» - si noti bene, non della sicurezza - dei residenti.

La sicurezza urbana continua invece a essere espressamente menzionata nell'art. 54, c. 4 Tuel, ai sensi del quale il Sindaco - «quale ufficiale del Governo» - «adotta con atto motivato provvedimenti, [anche] (v. *supra*, par. 3.1.) contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana». A questo proposito il d.l. n. 14/2017 ha introdotto nell'art. 54 del T.u.e.l. il c. 4-*bis*, specificando che «i provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione» mentre «quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti».

Sembra quindi che il Legislatore, dopo aver formulato nell'art. 4 (e nel successivo art. 5 in materia di Patti per l'attuazione della sicurezza urbana) del d.l. n. 14/2017 (v. *supra*, in questo par.) una definizione più ampia di sicurezza urbana - mettendo insieme l'incolumità pubblica e la prevenzione della criminalità (di competenza statale) con gli interventi di carattere più strettamente sociale e culturale (di competenza regionale e comunale) - abbia scelto di non fare più riferimento a essa nelle norme (art. 8) che definiscono i poteri attribuiti al Sindaco e al Consiglio comunale in qualità di rappresentanti delle rispettive comunità territoriali. Ciò con l'intento

evidente di sottrarsi a eventuali pronunce di incostituzionalità della Corte costituzionale che sostiene invece, da sempre, una nozione più riduttiva di sicurezza urbana, intesa come declinazione a livello locale della sicurezza pubblica di esclusiva competenza statale: il d.l. n. 14/2017 estende così i poteri di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco in materia di sicurezza urbana (intesa in senso ampio) senza fare mai riferimento ad essa.

In attesa di vedere se - come si crede - le nuove funzioni così attribuite ai Sindaci supereranno il vaglio di costituzionalità del giudice delle leggi, resta comunque da fare un'ultima osservazione. Il d.l. n. 14/2017 (art. 8, c. 2) ha introdotto nel T.ue.l. l'art. 7-*bis*, che attribuisce al Sindaco il potere di stabilire con ordinanze *non* contingibili e urgenti, per un periodo comunque non superiore a trenta giorni, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche «al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

In materia di orari di vendita (anche per asporto) e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche sussistono dunque, contemporaneamente, la potestà normativa ordinaria del Consiglio comunale, il potere di ordinanza contingibile e urgente del Sindaco e il potere di ordinanza *non* contingibile e urgente sempre del Sindaco. Ciò sembra determinare una situazione problematica sotto il profilo della divisione dei poteri tra il Sindaco e il Consiglio comunale, nella misura in cui entrambi sono titolari di poteri ordinari sulla stessa materia. Aumenta così il rischio che si creino delle situazioni di conflitto tra i due organi, dove all'espressione della democrazia che si realizza, innanzitutto, all'interno del Consiglio comunale finirebbe per opporsi l'altrettanto legittimo potere decisionale spettante al Sindaco: un aspetto del d.l. n. 14/2017 che potrebbe non passare inosservato ad un eventuale controllo di costituzionalità.

## 7. Il patto di sussidiarietà della giustizia: un modello virtuoso

di Livia Botto, Ramon Fresta, Sandra Rivara

### 7.1 Nascita ed evoluzione di un progetto sperimentale: lo Sportello informativo dell'area penale

Per descrivere il servizio svolto dallo: “*Sportello informativo dell'area penale*” (da qui in poi Sp.In.) occorre fare una breve premessa sul significato della presa in carico del fenomeno sociale della devianza e della criminalità; oltre che sugli strumenti e le politiche sociali di contrasto. La scienza criminologica suggerisce di osservare e studiare il rapporto tra personalità ed adattamento all'ambiente, monitorando le eventuali condizioni di progressiva gravità: dal disadattamento personale e ambientale, all'antisocialità come opposizione alle norme sociali e morali; sino alla delinquenza intesa come violazione delle norme penali.

Lo studio di tali effetti ha costituito un campo di applicazione pratica, con l'obiettivo di individuare strumenti che permettessero di limitare e ridurre il fenomeno criminale. Partendo dalla legge n. 354 del 1975: “Legge sull'Ordinamento Penitenziario”, in particolare l'art. 46 stabilisce che l'assistenza post-penitenziaria e il reinserimento nella vita libera sia agevolato in prossimità della dimissione dagli istituti di pena e per un congruo periodo successivo. La rilevanza di questo contenuto è confermata dalla presenza di un servizio pubblico rivolto in gran parte a fronteggiare questo momento: l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna (Uepe) del Ministero della Giustizia (già Centro di Servizio Sociale Adulti). Tale servizio mette in atto azioni di sostegno sia per il dimesso dal carcere che per la famiglia, anche con l'aiuto del volontariato così come riportato dall'art.78 dell'ordinamento penitenziario. È proprio da questa componente, una delle espressioni più significative della valorizzazione della comunità esterna, ispirato a principi di sussidiarietà ed integrazione degli interventi che è possibile realizzare la creazione di un sistema - ponte tra carcere e società.

In questa dimensione si è manifestata la necessità di “inventare” il servizio Sp.In, (sportello informativo dell'area penale) nell'ambito di una

sperimentazione dello strumento a livello nazionale promossa dal Ministero della Giustizia e tesa ad agevolare l'applicazione delle misure alternative attraverso sportelli d'informazione collegati al territorio in sinergia con l'attività del servizio UEPE. La legge quadro n.328/2000: "Realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e in seguito la legge regionale n.12 del 2006: "Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari", hanno sottolineato il passaggio da interventi per categoria ad interventi che pongano al centro la persona, considerando il territorio e le comunità quali luoghi nei quali si esprimono una pluralità di bisogni e contemporaneamente di risorse umane, progettuali e finanziarie. Mediante tali innovazioni si prefigura un nuovo sistema di welfare in cui lo Stato non è più l'unico titolare degli interventi sociali, ma tende a costruire processi di complementarità e sinergia con i soggetti della società civile. Si rafforza così il concetto di centralità *della persona e l'individualizzazione della pena*.

La progettazione dello Sp.In. genovese, partendo dal substrato legislativo, ha inteso dare una sede alle necessarie attività di informazione, accoglienza e previsione di opportunità di inclusione sociale per il "ricollocaimento" al di fuori del circuito penale e nella società civile del soggetto appena liberato, inoltre ha inteso costruire un sistema di welfare allargato e inclusivo delle forze della società civile. Attraverso una preesistente rete cittadina, denominata "Consulta carcere-città", rappresentativa di circa la metà delle organizzazioni del privato sociale attive nei settori della prima accoglienza, della tossicodipendenza, dell'intervento educativo, della sanità e del volontariato in carcere, e già in contatto con il sistema della giustizia e quindi veicoli preziosi per l'applicazione delle misure alternative sul territorio.

L'Uepe insieme ad altri enti istituzionali, Regione, Comune e Provincia si è assunto il ruolo di guida della rete in un'ottica di facilitazione e partecipazione comunitaria, oltre all'attribuzione di responsabilità organizzative e professionali. Il programma progettuale dello Sp.In., su indicazioni nazionali, prevedeva la fornitura di informazioni sulle misure alternative in modo da non lasciare sacche di popolazione nell'impossibilità di usufruire di tale beneficio, supportare tali soggetti nella ricerca di un progetto di reinserimento valido e sostenibile. Per impostare tali azioni era importante sviluppare e promuovere il sistema enti locali e quello del privato sociale oltre a dedicare un'attenzione particolare al territorio e alle risorse disponibili affinché la misura alternativa possa andare a buon fine.

In questa fase, prendendo le mosse dalla già attiva “Consulta carcere-città”, nasce il gruppo di lavoro misto che iniziò la progettazione operativa organizzando un corso di formazione per reclutare volontari motivati a sperimentarsi nell’iniziativa. L’assistente sociale dell’UEPE che si occupava del progetto costituiva l’elemento di stabilità rispetto al percorso costruendo un gruppo misto che è divenuto poi il luogo di apprendimento dei processi di collaborazione, di negoziazione e di condivisione.

Lo Sp.In. genovese apre al pubblico l’1 marzo del 2000 con sede all’interno dell’Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Genova, mentre le associazioni costituenti il nucleo operativo dello sportello stipulano una convenzione con l’Uepe. Il testo, finalizzato a predisporre le regole e i livelli di reciprocità, era stato condiviso con il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria. In esso, si sancivano le regole e i livelli di reciprocità, definendo adempimenti e responsabilità dei singoli soggetti cooperanti e pattuendo i margini per eventuali modifiche o risoluzione degli accordi; aggiungendo una veste giuridica all’attività di volontariato attraverso l’autorizzazione necessaria a operare nell’ambito dell’Amministrazione Penitenziaria (art. 78 O.P.). Le associazioni costituenti lo Sp.In. - molto diverse sia per organizzazione, scopo, dimensione, appartenenza e modalità di gestione - sono state: la Cooperativa il Biscione, il Ceis di Genova, il Consorzio Agorà, il Clps, la Comunità di San Benedetto al Porto, la Veneranda Compagnia della Misericordia, l’Unione Solidarietà Evangelica, la Croce Rossa Italiana, il S.E.A.C., negli anni a seguire si sono aggiunte l’Arci, Gli Amici di Zaccheo.

Gli operatori professionali che affiancano i volontari con competenze di tipo educativo e criminologico provengono da Agorà, Biscione e Ceis. Tale impostazione è rimasta sino ad oggi inalterata. Inizialmente il lavoro si è concentrato sulla creazione efficace della rete interna allo sportello, cioè creandointonie e affinità tra le associazioni che costruivano il progetto insieme agli interlocutori istituzionali, mentre successivamente ci si è rivolti alla rete esterna affinché il modello Sp.In. si ritagliasse la necessaria credibilità sul territorio.

Avviata la sperimentazione del servizio, la rete decise di richiedere un finanziamento alla Regione sostenuto dal Comune di Genova e dai soggetti del volontariato, della cooperazione sociale secondo le linee guida e i criteri individuati dal Piano Triennale dei Servizi Sociali. Il finanziamento approvato dalla Regione Liguria e presentato dal Consorzio Agorà ha consentito

di organizzare il censimento delle risorse territoriali e promuovere processi di conoscenza oltre a consolidare i rapporti di collaborazione con gli altri servizi. La Regione Liguria, confermando una continuità ai finanziamenti, ha chiesto che fosse ampliata l'esperienza nei luoghi sede d'istituti penitenziari in tutto il territorio. Negli anni, attraverso alcuni finanziamenti privati, lo Sp.In. ha integrato le proprie attività per reperire strumenti di mediazione al lavoro fondamentali per il reinserimento.

## **7.2 Dallo Sportello giuridico allo Spin dedicato**

In partenza lo Spin si è connotato come uno Sportello giuridico, competente sulla materia delle misure alternative alla detenzione, sui percorsi per l'ottenimento di tali benefici e per la consultazione delle informazioni legali e sociali. Tuttavia, poco dopo l'attivazione del servizio, i dati raccolti sulla tipologia di richieste prefiguravano uno scenario differente dagli obiettivi iniziali e dai bisogni delle persone che vi afferivano. In particolare, si registrava il fatto che l'utenza comprendesse non solo persone sulla soglia di una nuova carcerazione, ma persone con problemi di giustizia sia attuali che pregressi: spinti dalla necessità di essere sostenuti, consigliati, accompagnati da qualcuno in un percorso in bilico tra necessità di cambiamento e tentazione di continuare a delinquere.

In questi diciassette anni l'azione principale dello Sp.In. ha riguardato il sostegno ad un progetto personale volto all'uscita da comportamenti criminali e antisociali, sia stimolando la riflessione circa le proprie scelte delinquenziali, sia attraverso una ricerca di risorse alternative (con particolare riferimento al lavoro); offrendo supporto e protezione ai familiari che talvolta risultano scontare una pena altrettanto dolorosa, che stravolge e destabilizza il nucleo; anche mediante l'offerta di un sostegno sul piano emotivo ed economico. L'approccio al soggetto deviante non è volutamente frammentato ma inserito nella sua globalità, senza prendere in considerazione un'area della personalità o il fatto-reato ma assumendo come filo conduttore la riconquista di un posto nella vita quotidiana. E ciò perché l'inserimento sociale del condannato inizia nel contesto detentivo e prosegue sul territorio. Esso non è una semplice connessione lineare, ma piuttosto un'interazione complessa da tradurre in contesti specifici e caratterizzati da molteplici fattori: ambientali, personali, giuridici e psicologici.

Alcuni progetti avviati dallo Sp.In. si possono equiparare a progetti di ricerca “sul campo”, poiché rivolti a sperimentare l'intervento più adatto e qualificato per produrre cambiamenti significativi; non ultimo la presa in carico di giovani adulti ai primi reati sottoposti alla misura cautelare degli arresti domiciliari. Si è osservato che in un momento delicato dell'iter processuale troviamo soggetti ai primi approcci con il sistema della giustizia, con una famiglia spesso spaventata e bloccata, con un tempo di attesa che può favorire il ripensamento degli agiti criminali nella logica del recupero di una dimensione dialogica e di legalità.

Ogni aspetto viene trattato in un'ottica multidisciplinare e sempre con interventi misti da parte degli operatori in sinergia con i volontari: proprio tale interazione quotidiana ha definito la tipologia di relazione: non un ascolto “freddo”, connotato in senso giuridico ma un ascolto “olistico”, continuativo nel tempo e capace di riconoscere attentamente la natura della domanda. Se durante il primo colloquio risalta la situazione di emergenza del quotidiano, il successivo approfondimento pone in risalto questioni che per la persona possono risultare più faticose da elaborare: le ragioni del reato, le dinamiche con cui è stato perpetrato, le storie personali legate a disagi di ogni genere. Quanto detto, lascia intuire che il progetto Sp.In. realizza un mandato sociale basato fondamentalmente su due piani: uno prevalentemente operativo e un altro più improntato al monitoraggio complessivo dei casi. Il primo cerca di affinare la metodologia, alimenta la rete esterna, individua ed articola gli interventi, dispone il piano procedurale. Il secondo livello, che potremmo definire dell'idealità, mantiene aperta la riflessione sui temi della giustizia, dell'espiazione della pena, della legalità, dei percorsi di socializzazione, del recupero sociale e lavorativo, della partecipazione del pubblico in termini di sussidiarietà. Si tratta di un livello essenziale per evitare conformizzazioni e tenere sempre acceso il dibattito pubblico sui temi delle politiche sociali.

La metodologia dello Sp.In. è stata via via costruita con i volontari: si è definito uno stile di accoglienza e accompagnamento in un'ottica graduale sino a giungere a un tempo dedicato che postula un intervento più complesso di presa in carico. Il metodo è semplice e consiste in un primo colloquio conoscitivo tra il soggetto, i volontari e l'operatore; il tempo dell'ascolto serve, oltre che a far fluire la storia personale, anche a immaginare gli snodi della rete sociale cui ancorare le specifiche problematiche e aiuti a sviluppare resilienza. Nel colloquio, ciascun volontario esprime le sue ca-

ratteristiche e lo stile di conduzione: in genere le modalità di accoglienza e di ascolto sono denotate da un atteggiamento non giudicante o discriminante. Il confronto tra gli operatori e i volontari arricchisce l'equipe di lavoro e il coordinamento della progettazione traduce la pluralità di vedute in soluzioni razionali e contestuali, attenuando le inevitabili impulsività e fantasie proprie dei singoli.

L'efficacia del metodo empatico-relazionale è risultata particolarmente evidente nei confronti di persone caratterizzate da forti disagi e dalla sfiducia nelle aspettative, e quindi convinti di essere incapaci di risollevarsi. Il rischio della ricaduta in comportamenti illegali è concreto e si acuisce quando la scarsa fiducia in sé si capovolge in senso maniacale, con atteggiamenti esuberanti ed onnipotenti e proclami di orgoglio. Il progetto denominato "Presenza a cuore", nato nel 2002, ha formalizzato la necessità di sviluppare una particolare relazione d'aiuto, definendo il modo in cui vengono agite quelle contaminazioni tra i dettami professionali e il "cuore", in un appassionato partecipare ai sentimenti e alle emozioni della persona nel quale, l'intervento a prima vista più semplice, spontaneo e meno professionale, può risultare di sorprendente efficacia. La sua radice è legata al modello solidale del volontariato con le sue proposte valoriali, di vicinanza affettiva e di condivisione della sofferenza esistenziale che riesce a superare i formalismi. Il reato nasconde spesso problemi sociali o personali, a volte inesplorati: impulsività, abuso di sostanze, relazioni familiari instabili, difficoltà nell'affrontare piccoli impegni o compiti, depressioni non trattate. Nei giovani adulti, in particolare, il reato è spesso legato ai condizionamenti sociali e del gruppo, mentre le motivazioni all'atto deviante sono spesso labili: per queste ragioni, la condanna può rappresentare un momento di svolta allo scopo di interrompere il percorso criminale, e di affrontare una fragilità mascherata attraverso atteggiamenti aggressivi. La relazione più "vicina" riesce talora a fare emergere nel soggetto il desiderio di comunicazione, di confronto e di elaborazione. Oggi il modello empatico e relazionale è assimilato nella nostra rete e una supervisione sui casi è lo strumento efficace di confronto.

### **7.3 Dalla rete Spin genovese a quella dei progetti regionali**

L'esperienza dello Sp.In. incorpora un'istanza che si è rivelata fondamentale per la costituzione di un "modello" penale e post-penale di carattere regionale: quella di racchiudere tutti i progetti di sostegno e assistenza con

un unico “marchio” - lo Sp.In. appunto - da cui attingere gli elementi costitutivi di una piattaforma culturale e solidale replicabile. Un aspetto di grande importanza è quello del lavoro di rete, che è stato intenso all’inizio dell’attività, e che con la maturazione del servizio è diventato più selettivo e modulato sulla specificità delle domande, allargandosi anche a servizi, strutture penitenziarie, agenzie della giustizia e associazioni di altre città. La rete costituisce sia una dimensione solidale, sia uno strumento integrato di servizio: non è una somma di realtà associative unite dai medesimi interessi comuni ma l’espressione di un lavoro collegiale. La rete è anche uno strumento tecnico, allorché facilita l’attivazione dei progetti di reinserimento lavorativo, come borse lavoro e tirocini, percorsi di legalità che hanno una valenza educativa molto importante nei progetti individuali.

Un rapporto particolare è quello con l’istituzione penitenziaria: il punto è critico perché la presenza di operatori e volontari in ambito penitenziario rappresenta l’ingresso nell’istituzione della rete e può costituire un trampolino per agevolare la delicata transizione dal “dentro” al “fuori”. La rete Sp.In ha spesso contaminato i contesti in cui si è inserita e per tale motivo la condivisione e le concertazioni di temi importanti sono diventati anche progetti realizzati: “Casa Mandela” per l’incontro delle famiglie con i detenuti in permessi premio; “Mura Amiche”, una residenzialità per detenuti in uscita dal carcere senza dimora, lo “Sp.In. Minori” per l’allargamento ad una fascia di soggetti giovani autori di reato, nonché gli Sp.In interni alle carceri per creare un avvicinamento al territorio.

La proposta della rete Sp.In. si avvale della rete locale per riappropriarsi del disagio che attraversa la nostra società. I problemi delle persone aumentano esponenzialmente in quantità e livello di complessità mentre non esistono soluzioni standard o routine operative consolidate, ma diviene importante la costruzione di una modalità diffusa di gestione. Questa esperienza ha aperto la strada alla realizzazione del cosiddetto “patto di sussidiarietà” e all’esigenza di riformulare a livello locale la tipologia dei problemi sociali con parametri nuovi, addivenendo a soluzioni sempre più caratterizzate dall’informalità e dalla creatività. L’informalità degli interventi resta spesso l’unico canale strategico possibile. Per far ciò occorre curare gli aspetti interni delle relazioni tra il volontariato, l’istituzione e il terzo settore.

Quando il disagio di una comunità diventa timore individuale per un futuro incerto legato ad improvvise modificazioni sociali e globali, come la precarizzazione del lavoro, la disoccupazione, la crisi del welfare, l’instabilità

politica, si tende a scaricare potenziali responsabilità sulle forme di delinquenza e criminalità. L'insicurezza diventa parte delle persone creando un indebolimento della rete sociale, un disinvestimento dai legami di fiducia ed un aumento della conflittualità tra i gruppi sociali. Questi rischi riassumono i sentimenti di disagio che avvertiamo nel lavoro svolto costantemente, tanto negli istituti di pena che fuori.

#### **7.4 Verso il “Patto di Sussidiarietà regionale” di area penale**

L'obiettivo della rete Sp.In. è sempre stato teso a coniugare e condividere non solo azioni ma anche idee, esperienze e progetti. L'attenzione costante ai temi della giustizia, dei diritti e dell'inclusione sociale, gli ha conferito un mandato implicito, quello di referente centrale per il volontariato e le istituzioni. Questo ruolo non apparteneva ad un ente piuttosto che ad un altro, ma è divenuto sempre più sostanziale nel tempo, in quanto riferito ad un soggetto privo di natura giuridica che esprimeva, nei fatti, la natura dei contesti e dei problemi.

Il marchio Spin è stato un connettore di molte anime diverse tra loro. Su queste premesse, in verifica costante con i referenti della Regione Liguria e con gli uffici del Ministero della Giustizia, è stata avviato un percorso di analisi e ricognizione dei dati locali; favorendo la possibilità di creare un sistema allargato di risorse. Un nodo basilare era rappresentato dalle competenze di settore: la separazione tra ciò che comprende la sfera d'azione del Ministero della Giustizia e ciò che riguarda gli Enti Locali; nei termini della presa in carico (economica) del soggetto detenuto che recupera lo status di cittadino “libero” perchè il “trattamento” non si esaurisce con la riconquista della libertà (si pensi a coloro che scontano la pena fuori dal carcere). Questo limite, collegato agli investimenti economici su tali aree, è stato una delle criticità maggiormente discusse che grazie a un sistema di cooperazione di interventi sociali è stato superato. Ciò è stato possibile impostando il percorso trattamentale mediante azioni continuate nel tempo.

Il nodo che ha alimentato alcune ambiguità è andato attenuandosi nel momento cui la progettazione comune fondava le sue basi sulla reciproca fiducia e sull'assunzione di responsabilità in base ai ruoli ricoperti e agli interventi costruiti. Tornando al passaggio dal sistema culturale dello Spin alla logica del patto di sussidiarietà, l'idea che si delineava negli anni del

confronto con gli organi istituzionali era quella di unire i progetti finanziati dagli Psir in un unico contenitore di risorse dedicate ed impegnate a vario titolo per l'area penale: sia interna agli istituti di pena, sia esterna poiché rivolta al reinserimento attivo sul territorio. Ciò avrebbe contenuto i costi e impegnato efficacemente la rete del Terzo settore come partecipante attivo. L'idea madre ipotizzava la volontà di implementare e coordinare gli interventi per le persone sottoposte a misure penali in un'ottica sistemica e sinergica, evitando la dispersione economica dei finanziamenti a pioggia. Questo dato si poneva nella direzione di superare la logica della scadenza annuale dei progetti, avvallando la formula posta a limitare il rallentamento delle attività a fronte dei ritardi sui finanziamenti. Altro aspetto, non trascurabile, era quello di superare la logica dell'affidamento competitivo da parte dell'amministrazione pubblica, per passare ad un criterio fondato su responsabilità condivise e sulla sussidiarietà: delle "imprese sociali di comunità" che favorissero e contribuissero a realizzare "il capitale sociale nei territori, lo sviluppo delle politiche di benessere locale, le azioni di mutuo aiuto e di welfare dei diritti". L'istituto del Patto di Sussidiarietà è sembrato lo strumento più innovativo e vicino agli intenti proposti a sviluppare azioni trasversali capaci di coinvolgere gli Enti Pubblici e il Terzo Settore<sup>1</sup>, proprio perché incentrato su fenomeni sociali ed economici molto articolati. Si è trattato di un mosaico che ha preso forma dalla costruzione di partnership come i "patti di sussidiarietà", mentre il "motore" del procedimento ha avuto origine dalle sinergie fra i soggetti interessati. In Liguria il sistema dei patti di sussidiarietà, ad oggi, è stato proposto e messo in atto in alcuni settori sociali:

- Anziani e invecchiamento attivo;
- Azioni di sostegno e alternative nell' area penale;
- Servizio civile regionale.

---

<sup>1</sup> La Regione Liguria, con la L.R. n. 42/2012, introduce il dispositivo dei patti di sussidiarietà, riconoscendo e valorizzando la funzione di interesse generale dei soggetti del Terzo Settore quale espressione di partecipazione, solidarietà, libertà, pluralismo e mediazione sociale, in coerenza con i principi della Costituzione, salvaguardandone l'autonomia, favorendo il loro apporto all'esercizio della funzione sociale. I soggetti partecipano, secondo le modalità previste dalle norme sulle procedure della programmazione regionale e locale, all'esercizio delle funzioni sociali pubbliche di programmazione, progettazione e attuazione nonché di coordinamento di interventi nei settori in cui operano, non limitandosi alle risposte a bisogni in maniera isolata, ma puntando a promuovere soluzioni integrate e a sostenere la persona nella sua totalità.

Il percorso tra gli enti e la Regione ha avuto una prima genesi sperimentale con la delibera n. 1427 del 25.11.2011, in cui è stato ufficialmente approvato il tracciato della coprogettazione con gli enti di Terzo Settore e la stipula dei “patti di sussidiarietà”, come previsto dalla Legge 241/1990, con l’obiettivo di creare un progetto di sistema con il Terzo Settore.

In seguito a un procedimento a evidenza pubblica deliberato dalla Regione Liguria e rivolto a tutti i soggetti privati in possesso dei requisiti idonei, è stato possibile manifestare l’interesse alla coprogettazione nel sistema denominato: *“Interventi di sostegno per persone sottoposte a provvedimenti penali”*. La costituzione di un’associazione temporanea di scopo (denominata “ATS Giustizia”) ha garantito l’impegno dei firmatari a garantire, durante la realizzazione degli interventi, la trasversalità dei progetti e il coinvolgimento degli enti pubblici dedicati, nonché l’evoluzione di azioni anche sperimentali a valenza regionale e attinenti alle tematiche prioritarie della progettazione comune: il contrasto e la prevenzione della recidiva, il reinserimento sociale, il miglioramento della vita negli istituti di pena, il mantenimento e il sostegno delle relazioni genitoriali e familiari, il supporto e l’accoglienza abitativa. È stata esplicitata la collaborazione e il confronto costante con gli uffici dell’amministrazione penitenziaria della Giustizia in particolare con il Provveditorato della Liguria (Prap), con l’Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Genova, Savona e Imperia (Uepe), l’Ufficio di Servizio Sociale Minorile (Ussm) e il Centro di Giustizia Minorile (Cgm). L’articolazione del sistema dei patti di sussidiarietà ha inoltre previsto che a livello finanziario fosse disciplinata la partecipazione di risorse economiche del Terzo Settore per integrare le iniziative condivise a titolo di valorizzazione dell’efficacia degli interventi.

L’organizzazione interna dell’ATS giustizia prevede oggi due organi: il Comitato di Garanzia, con compiti di tutela e rappresentanza, composto dai referenti dell’amministrazione della Giustizia con ruoli consultivi; dagli Enti pubblici e dai rappresentanti dei soggetti componenti la rete dell’Ats.

Il Comitato Tecnico Operativo è deputato a svolgere funzioni di progettazione e di supporto tecnico/metodologico rispetto alle azioni poste in essere. Il monitoraggio delle attività avviene attraverso la raccolta di dati trimestrali riferiti a ogni progetto o servizio che il capofila assembla e invia alla Regione. La ricognizione statistica è importante in quanto il fenomeno criminale, e il relativo trattamento, assume ricadute sociali e ambientali spesso diversificate le quali meritano una lettura circostanziata. Il Capofila della ATS ha un ruolo di rappresentanza generale e sin dalla sua nascita è stato espresso nel Consorzio Agorà di Genova, riconfermato negli anni seguenti.

Ogni anno, il modello si è perfezionato rispetto alle naturali criticità indotte dalle novità di ordine legislativo, sia per la mancanza di precedenti sperimentazioni in questo campo. La disponibilità reciproca degli aderenti ha permesso che ogni passaggio e ogni modifica fosse condivisa e ragionata. Alla prima annualità (2011/12), le associazioni aderenti al Patto erano 31, nel 2016 sono state 20 (il numero inferiore deriva dal fatto che nel tempo alcuni Enti hanno deciso di continuare a collaborare alle attività del patto in forma aggregata utilizzando organizzazioni di secondo livello); mentre il Patto è stato confermato anche per l'anno 2017. A farne parte sono le seguenti realtà: Consorzio Agorà, Ceis Genova, Coop. Sociale il Biscione, Associazione ARCI Liguria, Associazione ACLI Liguria, Circolo Vega, Comitato il Nodo Parlato, Associazione ALPIM, Veneranda Compagnia di Misericordia, Associazione "Gli amici di Zaccheo", Associazione Conferenza Volontariato e Giustizia Liguria, Unione Italiana Sport Per Tutti, Comitato Regionale Ligure, Cooperativa Progetto Città, Centro di Solidarietà della Compagnia delle Opere, Acat Sanremo, Associazione Mappamondo onlus, Aesseffe, Centro di Solidarietà l'Ancora, Consorzio Progetto Liguria Lavoro, Consorzio Cometa.

Come si può constatare dalla compatta adesione, le associazioni della rete Spin, hanno sottoscritto il Patto come se ciò equivallesse alla naturale evoluzione di quanto sperimentato nei primi undici anni di attività. Il progetto, che impegna i membri del Terzo Settore, integrando i Servizi dell'Amministrazione della Giustizia e dei Servizi Sociali delle Amministrazioni pubbliche locali, è denominato: "La rete che unisce", esprimendo in questo modo un forte sodalizio alla rete formale. La finalità generale si concentra sulla volontà di migliorare lo standard di vita delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà, attraverso la pluralità di interventi offerti, sostenendo le motivazioni al percorso riabilitativo e allontanando l'attitudine agli stili di vita criminali. Idealità e nuovi paradigmi sono le scommesse degli attori della rete che non lasciano in tentata ogni possibilità di soluzione condivisa.

## **7.5 Il "Patto" e la rete di attuazione**

Il sistema del patto ha dovuto adattarsi ad una serie di variabili e modifiche della normativa di riferimento in tema di esecuzione penale, di trattamento penitenziario e di riforma ministeriale dei dipartimenti della giustizia. I progetti della rete hanno riformulato le azioni calibrandole sulle

nuove esigenze espresse dalle norme. Ad esempio si sono integrati gli interventi alla legge n. 67 del 28 aprile 2014 in materia di esecuzione penale esterna, che ha introdotto la nuova misura della messa alla prova -o *probation* - per imputati a cui viene sospeso il processo per reati che rientrano nella pena detentiva massima di 4 anni. Cio consiste in un programma di trattamento attraverso prestazioni riparatorie e risarcitorie allo scopo di eliminare le conseguenze dannose del reato. La novità, rispetto alla stessa misura esistente in campo minorile, è il lavoro di pubblica utilità (Lpu) che tiene in considerazione, non solo le capacità dell'imputato, ma il suo stile di vita e il suo contesto relazionale/lavorativo. Questa misura ha ovviamente coinvolto il terzo settore (nello specifico le associazioni di volontariato) oltre agli enti pubblici per l'assolvimento del percorso di pubblica utilità che si diversifica dal volontariato del settore minorile. Un'altra novità è costituita dal D.L. 92 del 26 giugno 2014 in materia di trattamento della giustizia minorile che allunga il periodo di presa in carico del minore sottoposto a provvedimenti giudiziari, passando dai 21 ai 25 anni di età, per reati commessi in minore età. L'adeguamento ha spostato, ad esempio, gli interventi dello Spin Minori verso la fase di reinserimento in uscita dal circuito penale minorile. Tra le novità vanno inserite anche importanti modifiche della riforma penitenziaria su alcuni istituti penali della Liguria: il carcere di Chiavari è stato, seppure per un tempo definito, sottoposto a ridefinizioni interne per via di una ristrutturazione edilizia che ne ha modificato la destinazione d'uso riservandola a soggetti con pene definitive medio-lunghe, mentre il carcere di Savona è stato chiuso definitivamente. Inoltre, il carcere femminile di Pontedecimo ha modificato l'utenza riservando una sezione per detenuti "protetti", mentre il carcere di Imperia sta trasformandosi in una detenzione giudiziaria in attesa di determinazione giuridica. Infine, il carcere di Sanremo è attualmente a regime di reclusione per detenuti con pene di lunga durata.

Per la riformulazione annuale del progetto, tali modificazioni risultano determinanti in quanto consentono di rimodulare i termini degli interventi, rileggendo i bisogni che necessitano di ulteriore integrazione. Le trasformazioni riferite sono tuttora in atto (con tempi non sempre brevi e tempestivi) e le azioni interessate dal patto devono inserirsi secondo le nuove disposizioni legislative e strutturali.

L'articolazione degli interventi della "Rete che unisce", si suddivide in tre macro aree:

- Area intramuraria;
- Area extra muraria;
- Area minori

Tali articolazioni si sviluppano in un programma costruito sui molteplici bisogni del target, sulle potenzialità del sistema e sui “confini” delle prescrizioni giuridiche in campo, proponendo risposte differenziate.

## AREA MURARIA

*Miglioramento della vita in carcere (progetto Ponte)*  
*Genitorialità (gruppi di detenuti e colloqui individuali)*  
*Supporto abitativo (casa Mandela – casa Mura amiche)*

## AREA EXTRAMURARIA

*Informazione, sostegno e presa in carico (Sp.In.)*  
*Genitorialità (per familiari)*  
*Percorsi sperimentali sulla misura della Messa alla Prova (Spin)*  
*Orientamento e avvicinamento al lavoro*

## AREA MINORI

*Sostegno e accompagnamento dei minori ai primi reati (Spem)*  
*Mediazione Penale (incontro vittima e autore di reato)*  
*Informazione, sostegno e presa in carico (Sp.In. minori)*

L'area muraria vede la Liguria e gli istituti di pena presenti - fino a poco tempo fa in prevalenza “Case circondariali” - segnati da un'utenza in transito e sottoposta a scontare pene medio-brevi. Come già evidenziato, alcuni istituti hanno modificato il mandato d'uso divenendo degli istituti di reclusione a tutti gli effetti. Tutto ciò ha implicato una revisione delle azioni verso un target più stabile. Il carcere con la maggiore capienza è quello maschile di Genova Marassi che ha mantenuto la caratteristica di un regime circondariale e di transizione. L'unico carcere femminile è quello di Pontedecimo. La detenzione a seguito di comportamenti devianti gravi, spesso legati a disagio multidimensionale piuttosto che vere e proprie carriere cri-

minali, si connota come un periodo più o meno lungo in cui occorre ricostruire una dimensione di se non deviante. In generale, ma ancor di più oggi con la riforma del sistema detentivo in atto, riteniamo che il sistema giustizia debba essere sempre più il luogo dove le istituzioni, il volontariato, la cooperazione sociale e l'associazionismo si incontrino per creare delle connessioni "tra il dentro e il fuori le mura" sviluppando competenze, capacità e attitudini relazionali nel corso della "parentesi" detentiva.

Su queste premesse si fonda e sviluppa il filone progettuale "Ponte", che contiene al proprio interno una rete di esperienze ed attività snaturate storicamente prima del Patto, volte dentro e fuori gli istituti di pena. È attivo in tutti gli istituti della Liguria con modalità e articolazioni diverse, come ad esempio: corsi di canto corale moderno, di scenotecnica, di guida all'ascolto, corsi introduttivi di chitarra, di percussioni, di pittura creativa, di scacchi, attività sportive a corpo libero, ecc.). Le attività sono propedeutiche a modificare i comportamenti devianti e rafforzare il sistema delle regole.

Un altro tema sviluppato è quello del "sostegno alla genitorialità". La condizione di restrizione della libertà, crea delle oggettive difficoltà ad agire a pieno titolo il ruolo genitoriale, spesso reso ancora più fragile da pregresse o concomitanti difficoltà nelle relazioni genitoriali e parentali (provvedimenti del Tribunale dei Minori su separazioni e affidamento dei figli). Ma anche laddove non insistono relazioni conflittuali, l'incontro tra genitore e figlio nel contesto detentivo, è sempre vissuto con grande angoscia e i bambini vanno preparati a tale situazione. Il progetto è inserito negli istituti di Genova Marassi-Pontedecimo-Chiavari-La Spezia, si sta considerando di ampliare la sperimentazione ad altri Istituti liguri per gli importanti risvolti sociali e trattamentali che garantisce.

Sostenere la genitorialità è un compito che si prefigge di allargare, non solo in favore dei genitori detenuti con bambini piccoli, ma anche a favore dei condannati all'esterno e per i familiari che devono ricostruire rapporti interrotti dagli eventi che hanno provocato la detenzione.

A sua volta, l'*"housing sociale"* e le forme di collaborazione alloggiativa rientrano da sempre tra i bisogni più sentiti e di difficile gestione prima di tutto a causa degli elevati costi economici. I detenuti devono spesso affrontare situazioni ostative alla reale fruizione delle opportunità (permessi premio, misure alternative, dimissioni, ecc.) che l'ordinamento penitenziario stabilisce possano essere concesse soltanto in determinate condizioni. Per far fronte a queste problematiche la rete di progetto ha consolidato l'accoglienza abitativa

con: “Casa Mandela” e “Casa Mura Amiche”. Le case di accoglienza per i detenuti e i loro familiari rappresentano un supporto emotivo e un riferimento sostanziale per tutte le strutture carcerarie liguri. In questo senso, si cercano nuovi bacini di finanziamento per rispondere all’obbligo di legge (ad oggi solo parzialmente soddisfatto) che riguarda l’individuazione di strutture abitative da assegnare a madri detenute con figli.

Nell’area extramuraria sono collocati gli interventi dedicati ad un ampio target di soggetti: i condannati che scontano la loro pena o parte di essa in alternativa alla detenzione, e coloro che a fine pena si avviano alla dimissione e alle nuove misure alternative della messa alla prova.

Per quanto riguarda l’area dei minori, le azioni progettate sono fortemente integrate con le risorse territoriali e i vari contesti istituzionali. Esse riguardano un insieme di attività sviluppate dalla rete del Terzo Settore che hanno originato sinergie e attivazioni di risorse aggiuntive. Nei primi due anni il sistema dell’ATS sull’area minori ha ottenuto risultati apprezzabili sia in termini di efficienza degli interventi, sia di messa a sistema delle competenze e delle relazioni territoriali dei vari enti coinvolti.

I percorsi di mediazione sono azioni positive volte a determinare una ricomposizione o una significativa riduzione del conflitto e gli esiti dei percorsi prevedono la possibilità di definire accordi di riparazione riguardanti interventi diretti alla vittima o lo svolgimento di attività di utilità sociale, consentendo una riparazione delle conseguenze negative, con una diretta valenza restitutiva ed educativa per le parti ed un recupero dialogico. Con la mediazione penale si sollecita la disponibilità delle parti a confrontarsi con la consapevolezza, il disagio, il dolore del vissuto proprio e dell’altro in merito all’evento reato.

Infine, si segnala il servizio di progettazione educativa per i minori (Spem) quale intervento di sostegno ed accompagnamento educativo ai minori a rischio di recidiva, dopo il primo reato. La presa in carico individualizzata di minori ultraquattordicenni e la messa a disposizione di una rete di sostegno immediato anche attraverso il contributo dello Sp.In. Minori con azioni di consulenza. Tale intervento si è allargato al sistema della rete della giustizia. I giovani presi in carico dal progetto sono minori: sia denunciati, arrestati, fermati, portati nel Centro di Prima Accoglienza e poi liberati; sia segnalati dalla Procura ai Comuni di competenza o dal Servizio Sociale della giustizia minorile. La precoce presa in carico dei minori facilita l’individuazione di ipotesi di intervento e di risorse attivabili per ricostruire un progetto adolescenziale interrotto dal reato.

Ciò si aggiunge alla collaborazione diretta con l'Ufficio Servizio Sociale Minori (USSM) - oramai una prassi operativa riconosciuta dal sistema della giustizia minorile - che svolge attività di volontariato e di intervento sociale oltre che percorsi di formazione e inserimenti lavorativi.

A distanza di cinque anni dalla sottoscrizione del Patto, gli elementi sostanziali della concertazione del progetto appaiono acquisiti, ma tale processo richiede un continuo sforzo teorico che spesso si rischia di sottovalutare a scapito della parte più pragmatica della risposta ai bisogni.

## **7.6 Conclusioni**

Le esperienze professionali maturate dal sistema Sp.In e dalla rete del Patto di sussidiarietà consentono di elaborare una serie di valutazioni finali intorno a sfaccettature diverse dello stesso fenomeno. Una riguarda i principi fondanti sui quali un territorio, un paese, uno Stato, vogliono proteggersi dal crimine mediante azioni di contrasto, un'altra riguarda le politiche di sicurezza e controllo urbano; un'altra ancora l'organizzazione delle politiche sociali e di welfare complessivo.

Gli attuali scenari delle città rappresentano un genere di cultura che assimila e adatta tutto, che non si interroga mai abbastanza sui fenomeni di devianza sociale, ma trae le conclusioni più immediate e, se vogliamo, più scontate. La città contemporanea è per lo più un luogo economico i cui confini variano a grande velocità, mentre le nuove forme del lavoro (per lo più precarie e frammentate) forniscono nuove derive sociali segnate da una massa costante di migranti stranieri che tentano di oltrepassare i confini europei in cerca di opportunità sociali. In questo modo, predominano le logiche di allontanamento e marginalizzazione di ciò che allarma, spaventa e invade, chi infrange l'ordine convenzionale può essere etichettato in molti modi: delinquente, folle, immigrato, drogato, disperato.

I tavoli tecnici degli stati generali e le sanzioni della Corte europea all'Italia, hanno nuovamente posto l'attenzione sul tema del carcere, come fattore disumanizzante. Ma quale alternativa è compatibile con le nostre norme di civiltà? Il carcere gioca un ruolo decisivo nella visione pubblica dell'uomo comune che tende a separare i due mondi, gli onesti e i criminali; ma tale linea è estremamente labile: chi non ha mai desiderato di infierire sul nemico o d'impossessarsi di un bene? La separazione tra civilizzato e

criminale è insita nella società e i concetti di depenalizzazione e decarcerizzazione aprono a nuovi interrogativi rispetto alle domande sulla sicurezza, la proporzionalità e la certezza della pena.

Le comunità rivolgono lo sguardo a pure legittime richieste di sicurezza, rischiando di affrontare i problemi in un ottica semplicista, per lo più rivolta a risposte emergenziali. Vorremmo pensare che l'Europa sia orientata su risposte più bilanciate sul piano della "riparazione". Penale e sociale. Le sanzioni di *probation* dovrebbero inserirsi di più nel sistema-città. Ciò per redimere il soggetto colpevole attraverso la ricostruzione partecipata di un sistema di regole e di coscienza civica, per ritrovare un significato di servizio nella comunità e nella vita di tutti i giorni, fucina di interiorizzazione di buone regole e risarcendo "l'altro"; nel senso dell'attribuzione di valore alle vittime.

La premessa vuole introdurre una riflessione su quali propositi e prospettive possiamo prevedere per i futuri scenari sociali e politici a fronte del lavoro svolto fin ad oggi. Non è facile ragionare sulla base di obiettivi concreti, perché qualsiasi proposito si inserisce nel complesso sistema della riforma della giustizia. Ma proviamo a sistematizzare alcuni punti che ci stanno particolarmente a cuore:

- Lo Sp.In., un servizio consolidato degli Uepe, presenti nel territorio e in carcere;
- Il patto di sussidiarietà quale strumento di attenzione verso i fenomeni di devianza, mediante una garanzia di interventi sempre al passo con i bisogni;
- L'obbligo di stimolare gli enti locali a farsi parte diligente nel patto come attori ed interlocutori privilegiati;
- La scelta di ampliare il tema della genitorialità dentro e fuori dal carcere;
- Il sistema sanzionatorio di probation posto attraverso nuovi termini di coscienza morale.

Come abbiamo visto nelle pagine precedenti, lo Spin è un servizio che si pone alla base del sistema organizzativo delle politiche sociali, in cui si trasformano le idee e le risorse in azioni reali; talvolta abbandonando procedure standardizzate o routine operative consolidate in favore di scelte innovative. In questa direzione, la vicinanza con il volontariato ha favorito una contaminazione e una visione più approfondita della realtà sociale. La

naturale evoluzione potrebbe indurre all'exportazione del suo modello di organizzazione di welfare misto, a partire da una fase di confronto nazionale. Si potrebbe mettere a sistema un modello di servizio sociale che negli anni ha assunto caratteristiche precise, che si è articolato guadagnando uno spazio di rilievo nelle politiche dei servizi di welfare.

Pertanto, pensiamo sia giunto il momento di dare avvio ad una nuova stagione, nella quale il sistema della giustizia e dagli organi deputati a carattere regionale, si interrogano sulla validità e l'efficacia del modello di servizio marchio Sp.In. In questo senso, una ricognizione statistica può dare la misura del significato del servizio che vede la sua attivazione nel 2000 con 68 soggetti in carico, di cui 57 di sesso maschile e 11 donne, con prevalenza di nazionalità italiana; mentre nel 2003, passano ai 106 accessi di cui 85 uomini e 33 donne, concentrandosi anche sugli interventi della criminalità di genere femminile, presenti nel carcere di Pontedecimo. Nel 2006 il picco di accessi allo Spin per il provvedimento di indulto, l'afflusso passa a 276 ingressi con 59 femmine e 235 maschi, le fasce d'età si concentrano tra i 30 e i 50 anni. Nel 2009, 250 persone, di cui 160 soggetti, 100 italiani e 60 stranieri, per circa il 60% delle richieste che riguardavano il lavoro. Lo Spin, all'interno del carcere di Marassi, giungeva ad effettuare così 89 colloqui tra i detenuti. Nei primi tre mesi del 2016, si è raggiunta una media di 224 presenze, con all'incirca 80 colloqui mensili presso il carcere di Marassi.

Inoltre, la rete della giustizia detiene la forza di tenere collegati il "dentro" e il "fuori": il territorio e il carcere. Tra il 2012 e il 2015, si stimano 5645 soggetti beneficiari diretti degli interventi della rete progettuale di sussidiarietà. Di questi 5254 maschi e 391 femmine, i beneficiari indiretti (familiari e parenti) degli interventi sono stati 1.994; per quanto riguarda la nazionalità 3105 sono italiani e 2540 di nazionalità comunitaria ed extra-comunitaria. Questi numeri possono rendere più efficaci le reti e le connessioni tra l'ambiente e l'istituzione detentiva.

Altri temi che, in una prospettiva futura, potranno essere sostenuti e potenziati riguardano il supporto alla famiglia, al ruolo genitoriale e alla mediazione sociale. Dall'esperienza sviluppata con Il Patto emerge che il sostegno alla genitorialità per le persone reclusi è fondamentale per migliorare le relazioni intrafamiliari con i figli, ridurre i conflitti e sostenere la crisi durante le separazioni.

La rete con i servizi sociali del territorio può spezzare quel confine che spesso rompe le relazioni di comunicazione e annulla i diritti di paternità e

maternità; mentre la famiglia deve rimanere un ammortizzatore sociale di controllo da salvaguardare.

Infine, riportiamo un proposito che si spera possa divenire il paradigma fondante di un nuovo modo di interpretare lo stato di diritto, ossia il sistema sanzionatorio di comunità. La riflessione nasce dalla richiesta di adeguamento dell'Italia ai parametri europei creando un sistema sanzionatorio di comunità, responsabilizzando il territorio ad un uso maggiore delle misure alternative. Rammentiamo inoltre che la Direttiva 29/2012/UE invita a lavorare alla complementarità tra sistema penale e giustizia riparativa, per una migliore tutela e protezione delle vittime. Anche le sanzioni della Corte Europea con la "sentenza Torreggiani" hanno imposto al Governo italiano di trovare delle soluzioni al trattamento inumano nelle carceri e al sovraffollamento. Un potenziamento delle leggi sulle misure alternative e l'istituto della misura della messa alla prova per i reati con condanna al di sotto dei quattro anni, sono alcuni dei provvedimenti emanati di recente.

Le sanzioni di comunità devono prevedere nei loro programmi di trattamento una considerazione specifica del significato della sanzione, del risarcimento al danno subito e dell'impegno dedicato alla comunità locale.

È quindi importante saper reinterpretare questo spazio culturale offrendo al condannato una possibilità concreta di elaborazione del proprio percorso di legalità che restituisca alla società civile non solo un impegno riparativo per la comunità, ma una riflessione e un cambiamento culturale sui valori delle norme di convivenza. Si ripara il danno inflitto alla collettività e in cambio si ottiene un beneficio in termini di rivalutazione delle regole sociali, morali e di diritto.

## Bibliografia

- Bandini T., Gatti U., Gualco B., Malfatti D., Marugo, M.I., Verde, A., *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Giuffrè, Milano 2003.
- Bauman Z., *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna 1999.
- Bauman Z., *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*. Laterza, Bari 2002.
- Beccaria C. (1764), *Dei delitti e delle pene*, Einaudi, Torino 1973.
- Beck U., *La società del rischio. Verso una nuova modernità*, Carocci, Roma 2000.
- Bentham J. (1948). *An Introduction to the Principles of Moral and legislation*, Blackweel, Basil (Original work published 1843)
- Boccacin L., *Il volontariato*. In Donati, P. (Ed.). *Sociologia del terzo settore*. Carocci, Roma 1996.
- Botto L., Buzzi R., Rivara S., *Sp.In. Genova: un modello di trattamento per soggetti dell'area penale e per le loro famiglie*, in "Rassegna italiana di criminologia", 2/2012, Pensa Multimedia.
- Botto L., Rivara R., Spanò S., *Gli sportelli informativi del CSSA una risorsa sul territorio: l'esperienza dello Sp.In. Genovese*. Autonomie locali e servizi sociali, 3/2002. Il Mulino, Bologna.
- Brossat A., *Scarcerare la società*, Eleuthera, Milano 2003.
- Buffa P., *La giustizia quotidiana in carcere. Diseguaglianze, paradossi e riforme auspicabili*, in "Animazione Sociale", IV, 2001.
- Di Tullio B., *Principi di criminologia clinica e psichiatria forense*, Lombardo, Roma 1963.
- Folgheraiter F., *Lavoro di rete e valorizzazione delle risorse sociali*, in "Quaderni di Animazione e Formazione", 6, 1995.
- Foucault M., *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino 1976.
- Galimberti U., *L'ospite inquietante: il nichilismo e i giovani*, Feltrinelli, Milano 2007.
- Garland D., *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*, Il Saggiatore, Milano 2003.
- Giuffrida M.P., *I Centri di servizio sociale dell'Amministrazione Penitenziaria*, Robuffo, Roma 1999.
- Margara S., *Bozza di riforma del nuovo codice dell'esecuzione penale*, in [www.ristretti.it/giornale/numeri/42007/nuovocodicepenale.htm](http://www.ristretti.it/giornale/numeri/42007/nuovocodicepenale.htm)
- Olivetti Manuokian F., *Stato dei servizi. Un'analisi psicosociologica dei servizi sociosanitari*, Il Mulino, Bologna 1988.
- Verde A. Barbieri C., *Narrative del male: dalla finction alla vita, dalla vita alla finction*, Angeli, Mialno 2003.

## 8. **Crimine organizzato e di matrice mafiosa: un rischio da evitare**

di *Stefano Padovano*

### **8.1 Premessa**

La gravità di un fenomeno criminoso non si misura soltanto dal numero di omicidi consumati o dalle manifestazioni di degrado urbano, ma dall'uso della violenza, dalle intimidazioni, dalla capacità di infiltrarsi in un ambiente lecito, fino ad imporsi nel tessuto sociale<sup>1</sup>. Questa è la forza del crimine organizzato e tale potenza per troppi decenni è stata sottovalutata, accampando spesso la scusa che si trattava di fenomeni passeggeri e isolati. Oppure di piccolo cabotaggio, ascrivibili alla categoria della "folcloristica" malavita, presente nei centri storici delle città di mare, avvezza al contrabbando di sigarette, alla prostituzione di strada e al disbrigo di pratiche illegali. La tendenza è stata quella di sottovalutare certi fenomeni, quasi a farli diventare un souvenir dell'angiporto, ma mentre prendeva il largo questa tendenza, in particolare negli anni Novanta e fino ai primi del Duemila, i gruppi criminali di stampo mafioso, provenienti dal sud Italia, solidificavano ulteriormente la propria forza un po' in tutta la regione<sup>2</sup>.

In questo senso, se si guarda alle sentenze di condanna emesse in seguito alle indagini condotte dalla locale Direzione Distrettuale Antimafia ai danni dei clan siciliani trapiantati a Genova negli anni Ottanta<sup>3</sup>, o alla presenza della "mafia albanese"<sup>4</sup> dedita allo sfruttamento della prostituzione e al traffico di droga, ci si accorge di non trovarsi dinnanzi a un fenomeno di irrilevante spessore delittuoso ma, al contrario, caratterizzato da un preciso rispetto dei rituali di adesione e di comportamento criminale. Oltre a quel

---

<sup>1</sup> S. Padovano, *Se la città è insicura i delitti vanno prevenuti*, in "La Repubblica-Genova", 29 gennaio 2018, p. XIV.

<sup>2</sup> Per una documentazione aggiornata sul tema si rimanda ad una disamina dei fenomeni criminosi di tipo organizzato e "associativo" elaborata in S. Padovano, *Mezzo secolo di ritardi, Saggi sul crimine organizzato*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

<sup>3</sup> Sentenza n. 3546 del 2000, presso il Tribunale di Genova.

che le cronache giudiziarie hanno fatto emergere a Genova e senza spingersi necessariamente nella provincia di Imperia, da sempre terra di confine e più facilmente individuabile quale area di illegalità diffusa in quanto scena aperta di soggiornanti obbligati, luogo di latitanza per pluripregiudicati mafiosi, nonché zona di transito per ricercati con accuse di stragi terroristiche<sup>5</sup>; è sufficiente guardare alla costa savonese per risalire alle proficue attività di inquirenti e magistrati rispetto alla presenza di sodalizi criminali di stampo mafioso provenienti dalla Sicilia e dalla Calabria.

La scena criminale dell'area spezzina, in particolare di Sarzana e della Valle del Magra, dimostra quanto alcuni fenomeni di alto profilo delittuoso (omicidi, incendi, estorsioni e usura) fossero praticati nel giro dell'economia locale già a partire dagli anni Settanta, mentre anche nella fascia costiera del Golfo del Tigullio, in particolare a Rapallo e a Lavagna, si registra la presenza di personaggi organici alla criminalità organizzata calabrese e siciliana. In riferimento ai primi, già quindici anni fa, le attività degli inquirenti avevano individuato: nel ponente ligure, l'insediamento di famiglie provenienti prevalentemente dalla zona Jonica, e a levante quelle originarie della costa tirrenica<sup>6</sup>.

Scavare nelle origini delle radici storiche ripercorrendo criticamente le cause che hanno consentito la nascita, la crescita e la diffusione delle organizzazioni criminali in Liguria è opera utile e meritoria, ma risponde prima di tutto al compito degli storici, mentre la scelta di formulare ipotesi e verificarne la loro attendibilità credo spetti agli studiosi che si avvalgono della prospettiva di indagine socio-criminologica. Il problema, più in generale, non è soltanto quello di declinare la ricerca scientifica al rischio di appiattirsi sui pronunciamenti dei magistrati<sup>7</sup> ma quello di conformarla agli esiti dei processi giudiziari; cosicché in presenza di una condanna penale scatta l'automatismo delle "presenza mafiosa", mentre in caso di assoluzione si tende a fare equivalere il contesto delle indagini (un territorio, un segmento dell'imprenditoria locale) come sano e vergine; dimenticando invece che la

---

<sup>4</sup> Sentenza n. 2374 del 2002, presso il Tribunale di Genova.

<sup>5</sup> La relazione della Direzione Nazionale Antimafia del 2007 attesta la presenza di soggetti di alto spessore criminale, appartenenti all'estremismo politico degli anni Settanta, in sosta per periodi circoscritti della latitanza e/o finalizzati all'espatrio nella città di Ventimiglia già a partire dagli anni Ottanta.

<sup>6</sup> S. Padovano, *op. cit.*, p. 154.

<sup>7</sup> R. Sciarone, *Mafie vecchie, mafie nuove*, Donzelli, Roma 1998.

mole di materiale probatorio raccolta in sede di indagine (intercettazioni, pedinamenti, ecc.) se non ritenuti sufficienti alla traduzione dell'accusa in sentenza di condanna, rimangono pur sempre elementi di interesse ai fini della costituzione di un possibile disegno criminoso<sup>8</sup>.

Con questo non si vuole certo disconoscere il ruolo svolto dall'attività giudiziaria e il beneficio che ne trae l'indagine scientifica, mentre servirsene in modo critico e distanziato può accrescere la valorizzazione dei risultati raggiunti. Parallelamente, e senza disperdere il valore delle nozioni e dei contenuti acquisiti dalle fonti giudiziarie, anche la Commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni mafiosi ha inteso allargare il proprio raggio di azione alle regioni del Nord Italia. Di seguito si riporta il resoconto stenografico dell'audizione tenuta dal Presidente della Regione Liguria, Giovanni Toti<sup>9</sup> nel corso dei lavori della seduta di settembre 2017.

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE  
MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE**  
Camera dei Deputati

Ne "Il Giorno della Civetta" Leonardo Sciascia affermò, già nel 1961, che "E sale ... questa linea della palma, del caffè forte, degli scandali su su per l'Italia, ed è già oltre Roma..." Per molti anni ancora, tuttavia, si è negata, o non si è voluta riconoscere, la capacità delle organizzazioni criminali mafiose di insinuarsi nelle realtà locali delle regioni del Nord.

Con il nuovo millennio la realtà mafiosa si è caratterizzata come un fenomeno più sfuggente, meno definito, tanto che è divenuto usuale, nel mondo dell'antimafia, definirlo, con una suggestione mutuata da Bauman, come un fenomeno liquido "... anche le relazioni sociali mafiose appaiono sempre più segnate da caratteristiche e strutture che si vanno decomponendo e ricomponendo rapidamente in modo vacillante e incerto, fluido e volatile". (così la relazione del Ministro dell'interno al Parlamento sull'attività svolta dalla DIA, II semestre 2016).

<sup>8</sup> Ciò che spesso si registra come un atteggiamento piuttosto diffuso è quello di interscambiare erroneamente i pronunciamenti della magistratura come l'unica prova della presenza o dell'assenza di forme di crimine organizzato sul territorio. Molto peggio accade se alcuni reati iscritti in un processo penale vengono prescritti per decorrenza dei termini. In questo senso, non vi è nulla di più sbagliato che scivolare in una dinamica dicotomica del genere: condanna-presenza/assoluzione-assenza, e ciò perché al di là delle sentenze, gran parte degli elementi raccolti nelle fasi di indagine permangono e il loro insieme, seppure può essere risultato insufficiente a dimostrare la perpetrazione di un sofisticato disegno criminoso, nulla toglie al fatto che il rischio di eventuali altre manifestazioni di ibridazione tra crimine organizzato e territorio possano generarsi.

<sup>9</sup> G. Toti, *Commissione Parlamentare di inchiesta sui fenomeni mafiosi*, Camera dei Deputati, 19 settembre 2017.

Come ben evidenziato anche dall'ex Procuratore capo di Genova l'infiltrazione mafiosa, soprattutto al Nord, è per lo più "silente", facendo ricorso quasi esclusivamente a metodi collusivi – corruttivi, evitando atti o comportamenti esteriori che potrebbero suscitare un qualche clamore o sollecitare l'attenzione degli organi d'informazione. Se questo è vero, è ancor più vera la radicazione delle organizzazioni mafiose nelle regioni settentrionali e così, anche nella Regione Liguria; ne danno tutta evidenza la giurisdizione penale, i provvedimenti preventivi e cautelativi e, recentemente, la stessa Commissione parlamentare Antimafia che, da un lato, ha dato atto della difficoltà di riconoscere e reprimere i fenomeni mafiosi ma, dall'altro, ha preso atto di un "radicamento che riguarda anche l'opinione pubblica e la società civile".

D'altro canto, la Regione Liguria è, certamente, appetibile per le "mafie" almeno per due ordini di ragioni: il confine di Ventimiglia - punto di snodo e collegamento con le dinamiche organizzative delle cosche francesi - e i porti di Savona, La Spezia e Genova; quest'ultimo, certamente, punto nodale per lo sbarco di sostanze stupefacenti ma, anche, potenzialmente, di armi e di altro ancora.

In particolare la "ndrangheta", in Liguria, ha saputo utilizzare, senza dover ricorrere a condotte di natura violenta, il suo "capitale sociale" fatto di relazioni con il mondo politico, imprenditoriale ed economico, individuando quali settori strategici: edilizia, trasporti, giochi e scommesse, raccolta e smaltimento rifiuti, appalti pubblici (così la relazione annuale Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo del 12 aprile 2016).

La recentissima sentenza del 14/9/2017 della Corte di Cassazione (processo denominato "La Svolta", R.G.3385/2017) che assolve esponenti politici dell'estremo ponente ligure dall'accusa di associazione di tipo mafioso (art. 416bis c.p.) conferma, comunque, "per cartas" la presenza in Liguria di rilevanti infiltrazioni della criminalità organizzata sul territorio. Se l'analisi sommariamente delineata è corretta, nel rispetto delle differenti responsabilità istituzionali, due devono essere le linee d'intervento della Regione Liguria:

- Rendere fortemente consapevoli amministratori e cittadini della presenza dei fenomeni mafiosi, superando ritardi culturali, pigrizia mentale, mancanza di volontà di vedere, approcci egoistici.
- Prevenire e opporsi con la massima decisione e fermezza alle infiltrazioni e ai condizionamenti di stampo mafioso nei settori economici, nelle professioni e nelle Pubbliche Amministrazioni.

La Regione Liguria ha operato in ragione di dette considerazioni.

La l.r. n.7/2012 e s.m.i. precisa e dettaglia, dunque, queste finalità:

- diffondere la cultura della legalità e della convivenza civile anche attraverso il coinvolgimento del sistema scolastico e formativo e di "welfare" locale, con particolare attenzione ai fenomeni di stampo mafioso e comunque riconducibili alla criminalità organizzata;
- ampliare l'informazione, anche ai fini di prevenzione, rivolta agli operatori economici di ogni settore di attività;
- favorire la valorizzazione delle funzioni sociali ed educative nell'ambito dell'educazione alla legalità;

- favorire la formazione del personale politico e amministrativo in materia di criminalità organizzata e mafiosa e di strumenti per la prevenzione e il contrasto della stessa.

Queste affermazioni hanno, peraltro, trovato ulteriore specificazione e concretizzazione in alcune modifiche apportate con le recenti l.r. n. 2/2017 e n. 3/2017, volte a:

- promuovere iniziative per la diffusione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile nel mondo dell'impresa, della cooperazione, del lavoro e delle professioni, nonché ad attivare iniziative di formazione volte a diffondere la cultura dell'etica pubblica, a fornire al personale regionale e a quello degli enti del sistema regionale allargato una specifica preparazione, anche ai fini dell'attività contrattuale e della predisposizione delle relative clausole nei bandi e nei capitolati;

negata, o non si è voluta riconoscere, la capacità delle organizzazioni criminali mafiose di insinuarsi nelle realtà locali delle regioni del Nord.

Con il nuovo millennio la realtà mafiosa si è caratterizzata come un fenomeno più sfuggente, meno definito, tanto che è divenuto usuale, nel mondo dell'antimafia, definirlo, con una suggestione mutuata da Bauman, come un fenomeno liquido "... anche le relazioni sociali mafiose appaiono sempre più segnate da caratteristiche e strutture che si vanno decomponendo e ricomponendo rapidamente in modo vacillante e incerto, fluido e volatile". (così la relazione del Ministro dell'interno al Parlamento sull'attività svolta dalla DIA, II semestre 2016).

Come ben evidenziato anche dall'ex Procuratore capo di Genova l'infiltrazione mafiosa, soprattutto al Nord, è per lo più "silente", facendo ricorso quasi esclusivamente a metodi collusivi – corruttivi, evitando atti o comportamenti esteriori che potrebbero suscitare un qualche clamore o sollecitare l'attenzione degli organi d'informazione.

Se questo è vero, è ancor più vera la radicazione delle organizzazioni mafiose nelle regioni settentrionali e così, anche nella Regione Liguria; ne danno tutta evidenza la giurisdizione penale, i provvedimenti preventivi e cautelativi e, recentemente, la stessa Commissione parlamentare Antimafia che, da un lato, ha dato atto della difficoltà di riconoscere e reprimere i fenomeni mafiosi ma, dall'altro, ha preso atto di un "radicamento che riguarda anche l'opinione pubblica e la società civile".

D'altro canto, la Regione Liguria è, certamente, appetibile per le "mafie" almeno per due ordini di ragioni: il confine di Ventimiglia - punto di snodo e collegamento con le dinamiche organizzative delle cosche francesi - e i porti di Savona, La Spezia e Genova; quest'ultimo, certamente, punto nodale per lo sbarco di sostanze stupefacenti ma, anche, potenzialmente, di armi e di altro ancora.

In particolare la "ndrangheta", in Liguria, ha saputo utilizzare, senza dover ricorrere a condotte di natura violenta, il suo "capitale sociale" fatto di relazioni con il mondo politico, imprenditoriale ed economico, individuando quali settori strategici: edilizia, trasporti, giochi e scommesse, raccolta e smaltimento rifiuti, appalti pubblici (così la relazione annuale Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo del 12 aprile 2016).

La recentissima sentenza del 14/9/2017 della Corte di Cassazione (processo denominato “La Svolta”, R.G.3385/2017) che assolve esponenti politici dell’estremo ponente ligure dall’accusa di associazione di tipo mafioso (art. 416bis c.p.) conferma, comunque, “*per cartas*” la presenza in Liguria di rilevanti infiltrazioni della criminalità organizzata sul territorio. Se l’analisi sommariamente delineata è corretta, nel rispetto delle differenti responsabilità istituzionali, due devono essere le linee d’intervento della Regione Liguria:

- Rendere fortemente consapevoli amministratori e cittadini della presenza dei fenomeni mafiosi, superando ritardi culturali, pigrizia mentale, mancanza di volontà di vedere, approcci egoistici.
- Prevenire e opporsi con la massima decisione e fermezza alle infiltrazioni e ai condizionamenti di stampo mafioso nei settori economici, nelle professioni e nelle Pubbliche Amministrazioni.

La Regione Liguria ha operato in ragione di dette considerazioni.

La l.r. n.7/2012 e s.m.i. precisa e dettaglia, dunque, queste finalità:

- diffondere la cultura della legalità e della convivenza civile anche attraverso il coinvolgimento del sistema scolastico e formativo e di “welfare” locale, con particolare attenzione ai fenomeni di stampo mafioso e comunque riconducibili alla criminalità organizzata;
- ampliare l’informazione, anche ai fini di prevenzione, rivolta agli operatori economici di ogni settore di attività;
- favorire la valorizzazione delle funzioni sociali ed educative nell’ambito dell’educazione alla legalità;
- favorire la formazione del personale politico e amministrativo in materia di criminalità organizzata e mafiosa e di strumenti per la prevenzione e il contrasto della stessa.

Queste affermazioni hanno, peraltro, trovato ulteriore specificazione e concretizzazione in alcune modifiche apportate con le recenti l.r. n. 2/2017 e n. 3/2017, volte a:

- promuovere iniziative per la diffusione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile nel mondo dell’impresa, della cooperazione, del lavoro e delle professioni, nonché ad attivare iniziative di formazione volte a diffondere la cultura dell’etica pubblica, a fornire al personale regionale e a quello degli enti del sistema regionale allargato una specifica preparazione, anche ai fini dell’attività contrattuale e della predisposizione delle relative clausole nei bandi e nei capitolati;

proporre la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni, in attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela della salute e dell’ambiente, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato o mafioso, con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore della tutela della salute o dell’ambiente, le associazioni di imprese, le organizzazioni sindacali, le associazioni di volontariato e le associazioni ambientaliste individuate

dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. (In tal modo si rafforza un aspetto carente nella previgente formulazione della l.r. 7/2012);

- sostenere progetti che prevedano il riutilizzo dei beni confiscati, promuovere la sottoscrizione di protocolli d'intesa e convenzioni con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e con altri enti pubblici, enti locali, associazioni, fondazioni, cooperative operanti nel campo sociale;
- ribadire l'obbligo per la Regione di costituirsi parte civile in tutti quei procedimenti penali relativi ai fatti commessi nel territorio della Regione "... in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per il delitto di cui all'articolo bis e 416 ter del Codice penale o per delitti consumati o tentati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'articolo 416 bis del Codice penale ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo". In adempimento a tale previsione normativa, la Regione Liguria si è costituita parte civile nel già citato processo penale denominato la "Svolta" e, più recentemente, a seguito dell'inchiesta che ha visto il rinvio a giudizio di 24 persone per ingerenze dell'"ndrangheta" nel comune di Lavagna (Trib. Genova n. 11052/2015).

Tale impegno è del tutto coerente anzi, discende da quanto affermato nel programma di governo della X legislatura laddove è stato evidenziato come prioritaria la tematica della sicurezza dei cittadini. L'impegno assunto è, altresì, parimenti coerente con il ruolo che, nel rispetto delle differenti funzioni e responsabilità istituzionali, gli Enti territoriali sono chiamati a garantire e che così possono essere esplicitati:

- riaffermare la credibilità e il ruolo delle istituzioni pubbliche, unico strumento per perseguire e realizzare i valori e i principi alla base del patto sociale fissati nella nostra Costituzione;
- le Istituzioni e gli uomini e le donne che li rappresentano, non possono aver alcuna condivisione o contiguità con le organizzazioni criminali e i loro affiliati e neppure possono destare sospetto di possibili prossimità. E' imprescindibile una lotta assidua alla corruzione perché questa disincentiva investimenti e produzione, distorce la concorrenza e le capacità di innovazione e di crescita;
- incrinare alla radice qualsiasi forma di consenso e, comunque, la convinzione dell'ineludibilità della presenza di organizzazioni mafiose e criminali mantenendo vivo l'"allarme sociale", rendendo evidenti le indubbie potenzialità disgregative di queste organizzazioni rispetto alle comunità nazionale e locali (non solo in termini di violenza, soprusi, illegalità) ma anche di contrazione delle risorse pubbliche e di mancata redistribuzione delle stesse;
- educare, creare in tutti i cittadini gli "anticorpi" necessari a individuare, stigmatizzare e rifiutare modelli, stili e comportamenti "mafiosi".

I principi fino a ora più volte affermati devono trovare concreta attuazione non solo nell'operato delle singole istituzioni ma, anche, attraverso collaborazioni e sinergie fra le stesse.

Di assoluta rilevanza è, in questa prospettiva, il recente Protocollo d'Intesa fra la Regione Liguria e l'Arma dei Carabinieri dove viene sancito l'impegno assunto dalla Regione e dall'Arma ad avviare e sostenere un percorso finalizzato a potenziare la sicurezza dei cittadini e diffondere la cultura della legalità nel territorio ligure. A tal fine, le parti si sono impegnate "... a rafforzare le condizioni di sicurezza necessarie a favorire migliori condizioni di contesto e per lo sviluppo territoriale ed economico". Spetta a un apposito tavolo tecnico realizzare concretamente la collaborazione, costituendo un rafforzamento del presidio territoriale attraverso fondi regionali e un efficientamento della logistica delle forze di sicurezza.

Sempre in questa prospettiva è stato approvato il Protocollo d'Intesa con Ministero dell'Interno per l'attuazione in Regione Liguria del 112 NUE - Numero Unico di Emergenza Europeo secondo il modello della centrale unica di risposta che è consolidata e operativa; e alla quale potranno aderire anche le Polizie Locali.

Non diversamente, sono in atto forme di collaborazione con altre regioni, tra le altre la Regione Lombardia, con la quale è in via di formalizzazione un protocollo di collaborazione con la Regione Liguria per la promozione della formazione e l'aggiornamento professionale del personale della polizia locale.

- proporre la conclusione di accordi e la stipula di convenzioni, in attuazione delle politiche di prevenzione e contrasto dei fenomeni di illegalità in materia di tutela della salute e dell'ambiente, connessi o derivanti da attività criminose di tipo organizzato o mafioso, con le autorità statali operanti sul territorio regionale nel settore della tutela della salute o dell'ambiente, le associazioni di imprese, le organizzazioni sindacali, le associazioni di volontariato e le associazioni ambientaliste individuate dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio. (In tal modo si rafforza un aspetto carente nella previgente formulazione della l.r. 7/2012);
- sostenere progetti che prevedano il riutilizzo dei beni confiscati, promuovere la sottoscrizione di protocolli d'intesa e convenzioni con l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, e con altri enti pubblici, enti locali, associazioni, fondazioni, cooperative operanti nel campo sociale;
- ribadire l'obbligo per la Regione di costituirsi parte civile in tutti quei procedimenti penali relativi ai fatti commessi nel territorio della Regione "*... in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per il delitto di cui all'articolo bis e 416 ter del Codice penale o per delitti consumati o tentati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'articolo 416 bis del Codice penale ovvero al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dallo stesso articolo*". In adempimento a tale previsione normativa, la Regione Liguria si è costituita parte civile nel già citato processo penale denominato la "Svolta" e, più recentemente, a seguito dell'inchiesta che ha visto il rinvio a giudizio di 24 persone per ingerenze dell'"ndrangheta" nel comune di Lavagna (Trib. Genova n. 11052/2015).

Tale impegno è del tutto coerente anzi, discende da quanto affermato nel programma di governo della X legislatura laddove è stato evidenziato come prioritaria la tematica della sicurezza dei cittadini. L'impegno assunto è, altresì, parimenti coerente con il ruolo che, nel rispetto delle differenti funzioni e responsabilità istituzionali, gli Enti territoriali sono chiamati a garantire e che così possono essere esplicitati:

- riaffermare la credibilità e il ruolo delle istituzioni pubbliche, unico strumento per perseguire e realizzare i valori e i principi alla base del patto sociale fissati nella nostra Costituzione;
- le Istituzioni e gli uomini e le donne che li rappresentano, non possono aver alcuna condivisione o contiguità con le organizzazioni criminali e i loro affiliati e neppure possono destare sospetto di possibili prossimità. E' imprescindibile una lotta assidua alla corruzione perché questa disincentiva investimenti e produzione, distorce la concorrenza e le capacità di innovazione e di crescita;
- incrinare alla radice qualsiasi forma di consenso e, comunque, la convinzione dell'ineludibilità della presenza di organizzazioni mafiose e criminali mantenendo vivo l'"allarme sociale", rendendo evidenti le indubbe potenzialità disgregative di queste organizzazioni rispetto alle comunità nazionale e locali (non solo in termini di violenza, soprusi, illegalità) ma anche di contrazione delle risorse pubbliche e di mancata redistribuzione delle stesse;
- educare, creare in tutti i cittadini gli "anticorpi" necessari a individuare, stigmatizzare e rifiutare modelli, stili e comportamenti "mafiosi".

I principi fino a ora più volte affermati devono trovare concreta attuazione non solo nell'operato delle singole istituzioni ma, anche, attraverso collaborazioni e sinergie fra le stesse.

Di assoluta rilevanza è, in questa prospettiva, il recente Protocollo d'Intesa fra la Regione Liguria e l'Arma dei Carabinieri dove viene sancito l'impegno assunto dalla Regione e dall'Arma ad avviare e sostenere un percorso finalizzato a potenziare la sicurezza dei cittadini e diffondere la cultura della legalità nel territorio ligure. A tal fine, le parti si sono impegnate "... a rafforzare le condizioni di sicurezza necessarie a favorire migliori condizioni di contesto e per lo sviluppo territoriale ed economico". Spetta a un apposito tavolo tecnico realizzare concretamente la collaborazione, costituendo un rafforzamento del presidio territoriale attraverso fondi regionali e un efficientamento della logistica delle forze di sicurezza.

Sempre in questa prospettiva è stato approvato il Protocollo d'Intesa con Ministero dell'Interno per l'attuazione in Regione Liguria del 112 NUE - Numero Unico di Emergenza Europeo secondo il modello della centrale unica di risposta che è consolidata e operativa; e alla quale potranno aderire anche le Polizie Locali.

Non diversamente, sono in atto forme di collaborazione con altre regioni, tra le altre la Regione Lombardia, con la quale è in via di formalizzazione un protocollo di collaborazione con la Regione Liguria per la promozione della formazione e l'aggiornamento professionale del personale della polizia locale.

In un più ampio ambito di collaborazione interistituzionale, mi preme anche ricordare come la già richiamata l.r. 7/2012 impegni la Regione a operare per un proficuo riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa attraverso l'assistenza agli enti locali assegnatari dei beni.

La confisca e l'acquisizione definitiva dei beni della famiglia Canfarotta, 115 immobili, di cui 95 nel Comune di Genova, per la maggior parte concentrati nel centro storico - zona Maddalena, si caratterizzano non tanto per il valore economico dei beni sequestrati - del tutto relativo rispetto al numero di immobili interessati in gran parte fatiscenti e di piccole dimensioni - quanto per l'alto valore simbolico della confisca di assoluta rilevanza per il Nord Italia; valenza simbolica che, conseguentemente, impegna le Amministrazioni pubbliche a dimostrare capacità di reazione a fenomeni di illegalità e capacità amministrativa nel restituire alla collettività beni riqualificati da utilizzare per finalità sociali.

Sotto la regia della Prefettura di Genova, le Forze dell'Ordine si sono impegnate a facilitare lo sgombero degli immobili occupati; il Comune di Genova, che ha censito e valutato circa la metà degli immobili, si è fatto parte attiva - unitamente alla Prefettura - per individuare gli immobili potenzialmente utilizzabili per finalità sociali; la Regione Liguria, da parte sua, sta provvedendo a completare il censimento e la valutazione dei restanti immobili confiscati (una cinquantina), in continuità con l'attività già effettuata lo scorso anno.

In un più ampio ambito di collaborazione interistituzionale, mi preme anche ricordare come la già richiamata l.r. 7/2012 impegni la Regione a operare per un proficuo riutilizzo a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità organizzata e mafiosa attraverso l'assistenza agli enti locali assegnatari dei beni.

La confisca e l'acquisizione definitiva dei beni della famiglia Canfarotta, 115 immobili, di cui 95 nel Comune di Genova, per la maggior parte concentrati nel centro storico - zona Maddalena, si caratterizzano non tanto per il valore economico dei beni sequestrati - del tutto relativo rispetto al numero di immobili interessati in gran parte fatiscenti e di piccole dimensioni - quanto per l'alto valore simbolico della confisca di assoluta rilevanza per il Nord Italia; valenza simbolica che, conseguentemente, impegna le Amministrazioni pubbliche a dimostrare capacità di reazione a fenomeni di illegalità e capacità amministrativa nel restituire alla collettività beni riqualificati da utilizzare per finalità sociali.

Sotto la regia della Prefettura di Genova, le Forze dell'Ordine si sono impegnate a facilitare lo sgombero degli immobili occupati; il Comune di Genova, che ha censito e valutato circa la metà degli immobili, si è fatto parte attiva - unitamente alla Prefettura - per individuare gli immobili potenzialmente utilizzabili per finalità sociali; la Regione Liguria, da parte sua, sta provvedendo a completare il censimento e la valutazione dei restanti immobili confiscati (una cinquantina), in continuità con l'attività già effettuata lo scorso anno.

In riferimento alla confisca e ai sequestri di beni preventivi effettuati dalla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.) per quanto riguarda il ponente savonese, il 16 luglio 2016 sono scattati una serie di arresti e l'applicazione di misure di prevenzione a patrimoni riconducibili o di proprietà dei soggetti investiti dagli ordini di custodia cautelare.

In Liguria, è stata contestata l'infiltrazione degli appartenenti ad una cosca criminale calabrese in sub-appalti precedentemente aggiudicati per la realizzazione dei lavori di realizzazione della struttura ferroviaria "Terzo Valico dei Giovi". Le attività investigative hanno accertato che le imprese edili e di movimento terra riconducibili al sodalizio criminale hanno anche condiviso la gestione di appalti con una cooperativa di carattere nazionale, consentendo in questo modo l'approvazione di preventivi appositamente gonfiati che hanno generato maggiori guadagni alle imprese criminali.

L'operazione condotta dal centro D.I.A. di Genova ha provveduto al sequestro di quattro società facenti capo agli arrestati, di cui: tre di ambito edile, con sede legale nel Comune di Borghetto Santo Spirito (SV) e una del settore dei video-giochi con sede a Loano (SV). Le investigazioni hanno accertato collegamenti di lungo corso con le famiglie di origine da parte degli esponenti di gruppi criminali stabilizzatisi in Liguria.

Il primo settembre del 2016, al termine di complessi accertamenti effettuati nell'ambito di un'inchiesta sviluppata per oltre un anno in tre ambiti territoriali diversi: Genova, Piacenza e La Spezia, in seguito ad un blitz della D.I.A. di Genova sono stati eseguiti otto provvedimenti restrittivi mentre sono state denunciate in stato di libertà altre quattordici persone; tra cui due curatori fallimentari sospesi per sei mesi dall'esercizio della professione e appartenenti, in forma diversa, ad un'associazione per delinquere finalizzata alla commissione dei reati di bancarotta fraudolenta, riciclaggio e trasferimento fraudolento di valori.

Contestualmente sono stati eseguiti alcuni sequestri preventivi di numerose società e beni aziendali, conti correnti bancari, fabbricati beni immobili e mobili registrati, tutti illecitamente accumulati e situati, tra le altre, nella provincia di La Spezia; per un valore di circa duecento milioni di euro e riconducibili ad attività imprenditoriali nel settore dei veicoli commerciali.

L'operazione ha dato esecuzione, unitamente agli ufficiali giudiziari dei Tribunali di La Spezia e Massa, ad un provvedimento emesso dal Tribunale di La Spezia con il quale è stata applicata a due delle persone arrestate la misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica si-

curezza; con obbligo di soggiorno nel Comune di dimora abituale per un periodo di due anni; poiché entrambi indiziati di appartenere ad un clan mafioso calabrese della zona.

L'attività investigativa, denominata "Grecale Ligure" si è sviluppata a seguito di una operazione investigativa dell'anno precedente; la quale ha coinvolto alcuni pregiudicati calabresi residenti nella zona di Sarzana. A questi ultimi era stata contestata l'intestazione fittizia di beni ed altre imputazioni.

## **8.2 Alcune considerazioni chiave**

Le specificità dei gruppi criminali che dal Mezzogiorno si sono stabiliti in Liguria hanno sommariamente dimostrato che l'esercizio della forza e degli interessi illegali con i quali hanno fatto la loro comparsa mezzo secolo fa, non si possono ricondurre né ad un'attività di "trapianto sociale", né all'"esportazione" di persone, riti e simbologie caratterizzati da forze intrinseche e soprannaturali. Per dirla con le parole di un altro: "sono poche le aree immuni e che possono sfuggire al contagio delle mafie"<sup>10</sup>, ma ciò di cui si è dato conto nel corso della ricerca è che l'assimilazione a un virus, capace di "infettare" un contesto geo-sociale apparentemente sano, o uniformemente inteso come tale, nel caso ligure non ha espresso un modello interpretativo tale da guadagnare considerevoli riscontri. Se la diffusione di forme criminali ad alto profilo ha avuto ragione d'essere è perché l'aggressione fisica e intimidatoria al senso civico e di legalità dei nativi si è accompagnata ad una sorta di attacco rivolto ad aree e segmenti della popolazione ligure che, in taluni casi, si è rivelata priva dei cosiddetti "anticorpi" (scarsa o nulla propensione alla denuncia, insufficienti garanzie poste a tutela della legalità da parte di chi rappresentava le istituzioni, ecc.), mentre in buona misura si è assistito a un'espansione criminale che ha trovato dall'altra parte della barricata soggetti disposti a scendere a patti con essa. In questa direzione, è da sottolineare un elemento importante: il fatto che le criminalità organizzate del Sud-Italia, nell'esercizio dei propri affari illegali, non sono da considerarsi come dei monoliti provenienti da mondi estranei; ma al contrario, hanno dimostrato di sapere intercettare prima, e interpretare poi, gli inter-

---

<sup>10</sup> C.f.r., I. Sales, *Storia dell'Italia mafiosa. Perché le mafie hanno avuto successo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015, p. 38.

stizi spaziali sui quali inserirsi per condurre al meglio la gestione dei business criminali.

Per queste ragioni, nel caso ligure, la tesi del “trapianto sociale” o dell’ “esportazione strategica” sembra fuori luogo, mentre prevarrebbe quella che vede questa presenza contrassegnata da un processo di “ibridazione” con i segmenti deviati del territorio d’arrivo<sup>11</sup>. A partire dai primi anni Ottanta, sulla falsariga di quanto cominciava ad accadere anche in altre regioni del Nord-Italia<sup>12</sup>, le manifestazioni della criminalità organizzata si fanno sempre più complementari, se non organiche, agli interessi economici e imprenditoriali inclini al compimento di pratiche illegali che lambiscono la sfera della corruzione e la criminalità economica.

Appurato che i fenomeni di criminalità organizzata in Liguria si sono radicati e diffusi attraverso un processo caratterizzato da strategie capaci di miscelarsi e influenzarsi non soltanto vicendevolmente, ma presupponendo lo sviluppo di relazioni, scambi e negoziazioni nel nome di interessi comuni; le ipotesi secondo le quali: la presenza di flussi migratori originari del Sud e l’applicazione della misura del “soggiorno obbligato” ai condannati per reati associativi, nel caso locale hanno dimostrato minore successo che in altre zone del settentrione d’Italia. In Liguria, i processi di affiliazione e avvicinamento ai sodalizi criminali, non hanno fatto leva prevalente su questo elemento, tra le altre cose, seppure applicata, la misura del “soggiorno obbligato” lo è stata in proporzioni inferiori rispetto a quanto avvenuto in altre regioni del Centro e Nord Italia<sup>13</sup>.

La questione, per così dire, rimanda a spiegazioni multifattoriali e, in certo modo, anche più semplificatorie. E’ accertato che la presenza dei sog-

---

<sup>11</sup> L’uso delle citate categorie concettuali fanno riferimento al pionieristico lavoro sulle organizzazioni criminali di stampo mafioso nel Nord-Italia contenuto in R. Sciarone, *op.cit.*, Donzelli, Roma 1998.

<sup>12</sup> In questo senso, solo per citarne alcuni, si vedano: E. Ciconte, *Mafia, camorra e ‘ndrangheta in Emilia Romagna*, Panozzo, Rimini 1998, N. Dalla Chiesa M. Panzarasa, *Buccinasco. La ‘ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino 2012. Tra le analisi più recenti riguardanti volumi collettanei che approfondiscono l’espansione del fenomeno nel Centro-Nord Italia si veda R. Sciarone (a cura di), *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma 2014, per ciò che riguarda la camorra campana si fa riferimento a L. Brancaccio C. Castellano (a cura di), *Affari di camorra. Famiglie, imprenditori e gruppi criminali*, Donzelli, Roma 2015, mentre per ciò che concerne l’espansione delle criminalità organizzate straniere S. Becucci F. Carchedi (a cura di), *Mafie straniere in Italia. Come operano, come si contrastano*, Angeli, Milano 2016.

<sup>13</sup> Fonte: Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.), l’applicazione della misura del “soggiorno obbligato” a soggetti condannati per reati di mafia nel periodo 1961-1972, ammontava a 17 in Genova, 12 in Savona, 23 in La Spezia e 17 ad Imperia.

giornanti non ha subito il controllo del territorio effettuato dalla malavita locale, ma anzi sono stati i primi ad esercitarlo in collaborazione con altri compaesani dediti a piccoli crimini o semplicemente nullafacenti, fino ad imporre azioni di monopolio nella gestione dei mercati illegali (come è accaduto per gli stupefacenti nella costa sanremese), e di iniziale oligopolio (nelle pratiche del gioco d'azzardo a Genova); in ultimo sfociate nel controllo quasi esclusivamente monopolistico da parte della criminalità organizzata siciliana<sup>14</sup>.

Se si prende a riferimento la provincia imperiese, dal secondo dopoguerra almeno non si sono registrate presenze di criminali nativi di particolare spessore, tanto meno organizzati in vere e proprie bande, fenomeno invece riscontrabile mano a mano che ci si avvicinava verso il capoluogo. Qui, in particolare, la volontà di plasmare e condizionare il sottobosco criminale genovese, nella fase che è andata dalla fine degli Anni Sessanta alla metà degli Ottanta, pare avere agito seguendo la logica dei compartimenti separati<sup>15</sup>. Dialoganti, comunicanti ma per una buona fetta temporale altrettanto distinti e apparentemente incompatibili; per poi assistere, solo più tardi alla conquista quasi totale di larghe fette dei mercati illegali, in cui la scelta di alcuni banditi nativi a fidelizzare e/o afferire - questo in caso minore - alle "famiglie" malavitose meridionali è parsa più come l'inevitabile effetto del proprio insuccesso criminale che non la risposta ad una precisa volontà strategica di accrescimento dello status e della forza delittuosa. Sarebbe stato piuttosto da comprendere, e con maggiore precisione investigativa, quanto questi piani criminali separati abbiano permesso alle organizzazioni che nel tempo hanno affermato la propria forza delittuosa, di farlo anche grazie all'attenzione che le forze dell'ordine e la magistratura hanno dovuto riservare per più di un decennio ai fenomeni di gangsterismo urbano e di violenza politica<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sentenza n. 2374 del 19.07.2002 presso il Tribunale di Genova.

<sup>15</sup> La gestione delle bische clandestine prima, e delle scommesse legate al toto e lotto clandestino, originariamente gestite dalla "banda degli ergastolani" per circa un paio di decenni, lascia il posto ai gruppi criminali siciliani anche per via del lungo stato di detenzione dei primi. Una ricostruzione particolareggiata di quegli anni è iscritta, oltre che nelle testimonianze di alcune fonti orali anonime negli atti del processo penale. Per ulteriori approfondimenti si rimanda alle memorie del PM, riportate nel Procedimento Penale n.1563 del 1998, Direzione Distrettuale Antimafia presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Genova.

<sup>16</sup> Per una rassegna dei fenomeni criminali liguri, legata al contesto degli Anni Settanta, si rimanda in particolare a un testo di profilo giornalistico, capace di restituire un quadro asciutto e per nulla retorico della realtà sociale genovese: D. Alfonso, *Animali di periferia*, Castelvecchi, Roma 2012.

Ciò rimane un quesito aperto, ma la forza criminale delle organizzazioni mafiose fa supporre, a ragion veduta, che la supremazia affermata anche fuori dai contesti di appartenenza, proprio perché orientata su livelli di interconnessione ben più complessi, necessita di modalità di contrasto resistenti e polifoniche; non certo delegate alle esclusive azioni di investigazione finalizzate ai pure doverosi arresti e sequestri di patrimoni.

### **8.3 ...e alcune indicazioni per il futuro**

Dinanzi alle evidenze registrate dalle cronache giudiziarie e alla crescente consapevolezza maturata da parte dell'opinione pubblica, l'inevitabile rischio a cui sono andato incontro indagando le percezioni e le conoscenze dei liguri rispetto alle criminalità organizzate è stato quello di "scivolare" nel colossale abbaglio che ascrive tali fenomeni a schegge impazzite di una parte circoscritta del Paese. Ciò avrebbe significato ridurle a mera "storia criminale", pertanto in linea con quanto documentato, nulla di più sbagliato e fuorviante dalla realtà. Non solo perché l'esistenza delle criminalità organizzate ha dimostrato di appartenere a pieno titolo alla storiografia italiana; ma perché la sua capacità di accrescimento ha permeato il percorso sociale, civile e politico; relazionando con tutte queste sfere, attingendo da esse e a sua volta permeandole. Ed è per via di queste interrelazioni che si basa la loro scelta strategica di non porsi mai, o quasi, come un potere alternativo allo Stato, ma preferibilmente come un'entità in grado di rapportarsi con i poteri "forti". Pubblici e privati. Presupponendo lo sviluppo di relazioni, scambi e negoziazioni nel nome di interessi comuni. Non sempre criminali. E servendosi dell'uso della forza per imporre le proprie volontà di intromissione nei settori dell'economia, apparentemente sana, e in quelli del potere, dichiaratamente legittimo.

Prendendo a prestito la precisa nozione di mafia, intesa come specifica forma di esercizio del potere<sup>17</sup>, è possibile fare un passo in avanti rispetto ai modelli di condivisione simbolica che da essa scaturiscono. Non è decisivo accertare la "mafiosità" giuridica di certi comportamenti, l'autenticità degli status sbandierati, la reale o presunta statura criminale di quell'individuo o

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 36.

quel gruppo che afferma di esserlo; quanto piuttosto gli effetti indotti tra coloro che violenti e prevaricatori non sono, e neppure aspirano a diventarlo, ma che tuttavia subiscono gli effetti del solo esercizio simbolico del potere criminale mafioso. Una fascinazione pericolosa e limitante, forte di una propria dialettica sociale condivisa e troppo spesso trascurata dalla stessa saggistica specializzata.

In questo frangente, prendendo a prestito le considerazioni rilevate in altre realtà italiane, il rischio potenziale è che: “il boss o il clan non sono più visti come soggetti del tutto indesiderabili dalla comunità che li ospita. Entrano in contatto con la popolazione, ne frequentano i luoghi di incontro e di ritrovo, scambiano beni e servizi, introducendo nel panorama della vita quotidiana, specifici modelli di pensiero e di comportamento”<sup>18</sup>. In ballo c'è di più, e cioè il rischio che un modello criminale fatto sì di devianza urbana e atti predatori proprio perché coniugato al raggiungimento del successo facile e ad un'immagine della criminalità finalizzata al suo conseguimento, privilegi il fine sacrificando i mezzi.

Pertanto, proprio perché non si esclude che l'accettazione di un simile modello sia già in atto, se ne acquisti almeno la consapevolezza dei rischi di cui è insita una sua diffusione più capillare. E ciò anche alla luce dei più recenti pronunciamenti giudiziari così come si evince dalle motivazioni espresse dalla Corte di Cassazione e rese pubbliche a dicembre del 2017, proprio mentre questo rapporto stava per andare in stampa. In questo senso, a proposito del processo “La Svolta” riferito alla presenza di alcuni sodalizi criminali calabresi operanti nella provincia imperiese, se da un lato la Suprema Corte ha inteso confermare le condanne inflitte dalla Corte di Appello di Genova a gran parte degli imputati del clan di Ventimiglia e riaperto il processo per alcuni componenti di un altro sodalizio sito a Bordighera; dall'altro lato, ha confermato - e pertanto reso definitivi - i pronunciamenti di assoluzione conferiti sia all'ex Sindaco di Ventimiglia, sia all'ex city-manager della medesima amministrazione civica precedentemente indagati con l'accusa di avere pilotato alcuni appalti della civica amministrazione a beneficio di alcune società riconducibili ad altri indagati successivamente condannati<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Su questo punto si vedano gli innumerevoli esempi riportati in N. Dalla Chiesa M. Panzarasa, *Buccinasco. La 'ndrangheta al Nord*, Einaudi, Torino 2012, p. 227.

<sup>19</sup> Sentenza della Corte di Cassazione n. 55784 del 14 settembre 2017.

I rischi di infiltrazione se non di sovrapposizione tra sfere diverse non vanno insomma sottovalutati, ciò perché la porosità dei confini tra mercati legali e illegali e la loro caratteristica di porsi sempre al passo dei mutamenti derivanti da processi economico-finanziari di ordine strutturale, e per questo talvolta anche sovranazionale, possono essere riscontrati in specifici settori illegali come il riciclaggio e l'usura. Ecco allora che torna al centro la variabile rappresentata dal contesto locale di arrivo - la Liguria appunto - in cui alcuni sodalizi criminali hanno scelto di condurre i propri "traffici".

Lo sviluppo di relazioni fluide e dinamiche, propedeutiche alla collusione, se non a pratiche di corruzione, ha sancito spesso il "successo criminale" della sua interfaccia collusa e/o corrotta; mentre un approccio statico e respingente, indotto dalla reattività del tessuto sociale ha fatto della regione ligure una realtà con ancora molti anticorpi da mettere in gioco. La dotazione di risorse economiche, lo sviluppo di competenze tecniche, l'allargamento delle reti relazionali, l'occupazione di mercati illegali liberi e il subingresso in quelli a partecipazione condivisa, costituiscono una griglia minima dei requisiti necessari per la loro presenza e per sviluppare prevedibili mire espansionistiche.

Tuttavia, se questi elementi costitutivi non possono fare a meno di confrontarsi con le caratteristiche dell'ambiente di arrivo: osservandolo, studiandolo, fino a prenderne la forma; allo stesso modo, il compito di chi contrasta la stabilizzazione e l'espansione di queste organizzazioni, dovrà tenere conto di una serie di riserve nel contrasto a questi fenomeni: approcci mutevoli in base alle specificità dei territori, fluidi, e mai scontati.

## 9. L'andamento della delittuosità in Liguria

di Stefano Padovano

“I dati sulla criminalità vanno pur sempre interpretati”  
K. Mannheim, *Trattato di criminologia comparata*

### 9.1 Premessa

Quando si tratta il tema della criminalità e, in particolare, quello delle statistiche della delittuosità, le precisazioni, si sa, sono quanto meno indispensabili. Si proverà a farne almeno un paio, a partire dalle riflessioni indotte dall'esperienza maturata nel coordinamento delle attività di ricerca in seno all'Osservatorio sulla sicurezza urbana e la legalità della Regione Liguria, e ad altri progetti nazionali ed europei condotti parallelamente<sup>1</sup>.

Una prima riguarda l'origine e la natura dei dati sulla delittuosità. In primo luogo è opportuno specificare che in Italia, le statistiche sulla criminalità si possono stilare ottenendo dalle Prefetture locali, i valori relativi alle denunce di reato. Si tratta di un insieme di numeri inseriti in un sistema informatico di indagine, meglio conosciuto dagli addetti ai lavori con l'acronimo S.D.I.

Le denunce di reato, così come ben sottolineato da altri<sup>2</sup>, sono una modalità, come si è detto non sempre precisa, in base alla quale è possibile for-

---

<sup>1</sup> L'istituzione dell'Osservatorio sulla Sicurezza urbana risale al 2005 e riguarda l'entrata in vigore della legge regionale n. 28 varata il 24 dicembre 2004 dalla Regione Liguria. Come previsto all'articolo 2. “L'Osservatorio è deputato a svolgere attività di monitoraggio e ricerca sui fenomeni criminali e di devianza sociale a carattere regionale”. Chi scrive, ne ha coordinato le attività, mentre attualmente è il curatore, insieme a Vincenzo Mannella Vardè, degli annuali rapporti di ricerca. Per ulteriori approfondimenti si veda: S. Padovano, *La paura e il crimine. Primo rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria*, Carocci, Roma 2006, e la cura di *Delitti denunciati e criminalità sommersa. Secondo rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria*, Brigati, Genova 2008, *I fenomeni criminosi e il loro andamento regionale. Terzo rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria*, Brigati, Genova 2009, e *Reati registrati e rischi criminali*, Brigati, Genova 2010, fino al più recente (curato con V. Mannella Vardè), *Delitti, legalità e territorio*, De Ferrari, Genova 2016.

<sup>2</sup> In ultimo, solo per ordine di tempo, si rimanda al carteggio emerso qualche anno fa tra prestigiosi studiosi italiani compreso nelle riviste scientifiche di riferimento. In particolare si rimanda alla lettura di D. Melossi, *Soliti noti*, in “Etnografia e ricerca qualitativa”, 3/2010, pp.449-456.

mulare una statistica e rilevarne il suo andamento. Ben altra cosa è la redazione di un rapporto di ricerca che poggia le proprie analisi sul dato relativo alle sentenze della magistratura, cioè a quei provvedimenti giudiziari che decretano, ad *iter* processuale concluso - cioè al termine dei tre gradi previsti - l'innocenza o la colpevolezza di colui o coloro che fino a sentenza passata in giudicato sono da considerarsi il presunto o i presunti autori di reato.

Un'altra cosa ancora, riguarda la costruzione di una ricerca rivolta a intercettare il grado di sicurezza percepito tra i cittadini, oppure il livello di vittimizzazione di una parte della popolazione rispetto a una serie di reati: alla frequenza con cui li hanno subiti, ai luoghi in cui sono avvenuti, ai danni che hanno generato, ecc.

Pertanto, hanno ragione da vendere gli studiosi che puntano il dito sulle zone d'ombra determinate dalla lettura "fredda" del dato o che rimarcano la differenza che intercorre tra la propensione a denunciare alcuni delitti piuttosto che altri. Che cosa significa, dunque, affidare la ricerca alla *sola* analisi delle denunce? Rischiare la produzione di equivoci insanabili sia nell'ordine dei significati, sia nella riproduzione degli immaginari di senso comune. Per dirla con altri: "le denunce non esauriscono in alcun modo l'oggetto 'criminalità', il principale rovello del criminologo è il cosiddetto 'numero oscuro', problema particolarmente intrattabile sia dal punto di vista metodologico sia da quello, come dire, metafisico, e cioè il fatto che 'ci accorgiamo' socialmente solo di quei reati che giungono alla nostra attenzione, e in particolare il 'sistema giuridico' solo di quei reati che giungono alla sua attenzione"<sup>3</sup>. Ora, è indubbio che, per dirla con le parole del collega: "l'universo delle denunce è profondamente distorto rispetto a quello della commissione dei reati in generale"<sup>4</sup>, ma è anche vero che qualcosa per poterlo rendere meno "distorto" è stato fatto; soprattutto se ciò consente di uscire dall'*impasse* nella quale una certa criminologia sembra essersi cacciata.

---

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 451.

<sup>4</sup> In generale, si osserva che alcuni tipi di reati, quali l'omicidio, il furto d'auto e le rapine nelle banche, hanno un numero oscuro molto limitato e che, all'estremo opposto, altri reati, quali le aggressioni sessuali, la criminalità economica e i furti nei grandi magazzini, hanno un elevatissimo numero oscuro. Il numero oscuro, infatti, varia da reato a reato, in relazione alla gravità e al carattere del crimine, alla circostanza che la vittima sia costituita da un'individualità concreta ovvero da un'entità impersonale, al tipo di relazioni esistenti tra l'autore e la vittima del reato, al potere e alle capacità dell'autore di contrastare e manipolare i meccanismi di controllo. Cfr. T. Bandini, U. Gatti, M.I. Marugo, A. Verde (a cura di), *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Giuffrè, Milano 1990, pp. 102.

Prima di tutto occorre rispolverare la distinzione da manuale, perciò sempre attualizzabile, in cui la criminalità è da distinguersi in “ufficiale” e “reale”, laddove: nel primo caso confluiscono i dati ufficiali, cioè quelli scaturiti dalle denunce dei cittadini e dagli organi di autorità giudiziaria nel caso si tratti di interventi in cui sia riscontrata la flagranza di reato, mentre nel secondo si comprendono oltre agli illeciti che vengono alla luce quelli che vanno a costituire l’ampia voce del “sommerso”. Ora, posto questo distinguo di base, apparentemente banale, ma altresì fondamentale per evitare fraintendimenti di non poco conto, si proverà a descrivere un’ipotesi di lavoro che ha rivelato un primo passo avanti rispetto alla lettura dei soli valori statistici.

Si prenda ad esempio una tabella SDI (per gli esperti indico il modello Fast SDI1). L’insieme delle 34 tipologie delittuose, comprensivo delle diverse sottocategorie (es. furto con strappo, con destrezza, su auto in sosta, ecc.) consente di individuare un insieme di 75 reati.

Nel caso di delitti quali gli omicidi, gli infanticidi, i tentati omicidi, per via dei loro numeri estremamente ridotti, è possibile risalire al presunto autore e alla vittima con estrema precisione, talvolta estraendo dalla viva voce delle forze dell’ordine la genesi del fatto criminale.

Un caso particolare, e già più complesso, riguarda il reato di “violenza sessuale e maltrattamenti in famiglia”. Stando alle denunce ufficiali, e pur avendo registrato un certo aumento delle stesse negli ultimi dieci anni, tale fenomeno si prevedeva associato ad un presumibile incidente “numero oscuro”. A fronte di ciò, si sono imposte alcune ricerche di approfondimento nei presidi di pronto soccorso ospedalieri, affinché se ne favorisse l’emersione di quei casi che altrimenti non sarebbero confluiti nelle maglie del circuito penale. Tale fase di sperimentazione, propedeutica alla costituzione di un protocollo di intesa istituzionale consente oggi di leggere e confrontare dati, di cui in altro modo non si sarebbe venuti a conoscenza.

Un altro caso di approfondimento riguarda il delitto di usura. Per le caratteristiche tipologiche del reato stesso, effettuare la ricognizione della sua diffusione, stando al solo numero delle denunce, risulterebbe un’impresa irrealizzabile. Anche in questo caso, una collaborazione con i servizi che prendono in carico i cittadini coinvolti in questo fenomeno ha permesso di aprire una finestra su di una realtà dai contenuti e dalle dimensioni ben più ampie di quella fornita dalle statistiche.

La realizzazione di interviste e *focus group* con le forze dell’ordine ha consentito invece di approfondire il quadro relativo ai reati di strada: furti,

ricettazione, rapine, stupefacenti e sfruttamento della prostituzione. Non solo si è potuto saperne di più, ma dal commento degli operatori ai dati ufficiali si è venuti a capo di quegli elementi che in altro modo sarebbero rimasti nascosti: la reiterazione allo stesso reato da parte del presunto reo, età, nazionalità, genere, ecc.

Altra questione, ben più complessa, riguarda quei fenomeni di ordine penale ascrivibili per lo più alla sfera del “crimine organizzato” nei quali, oltre all’organizzazione dello spaccio di droga e della prostituzione, trovano spazio il contrabbando, le estorsioni, gli incendi a scopo doloso, i sequestri di persona e l’immane riciclaggio di denaro sporco.

In questi casi, la ricerca criminologica sconta ancora la mancanza di strumenti esplorativi, fatta eccezione per l’analisi dei procedimenti giudiziari relativi a tali specie delittuose e a qualche sporadica analisi dei rischi di infiltrazione in circoscritte aree del territorio.

Si è già detto che le statistiche ufficiali non possono essere utilizzate quale unica fonte per studiare un tema così complesso, poiché il dato va indagato, e che operare sul piano delle denunce significa “fare i conti” con la sommatoria dei soli reati “registrati”.

A questo proposito, si osserva che una costante acquisizione dei dati, può rivelarsi una condizione imprescindibile non soltanto per la conduzione delle analisi statistiche, ma perché ciò apre la strada alla possibilità di “indagare” quei numeri, al fine di comprendere meglio, come si origina quel dato e come viene imputato nel cervellone prefettizio. Come è vero che il sistema di raccolta dati sulla delittuosità (S.D.I.), se affinato e di più facile acquisizione - quanto meno tra le Istituzioni - potrebbe consentire al mondo della ricerca scientifica una maggiore completezza di indagine, ad esempio autorizzando la consultazione di un numero più ampio di indicatori sociali.

Le precauzioni che è auspicabile assumere nella lettura dei dati sui delitti, sono di rigore anche per quel che riguarda la criminalità minorile. Anzi c’è di più, la categoria di “minori stranieri” impedisce di delineare i reali contorni del problema; su tutti: la recidiva, in genere particolarmente alta se non si indirizza il minore a progetti alternativi alla detenzione penale, e la consistente circolarità tra autore e vittima di reato<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Su questo punto si veda U. Gatti G. Fossa, *La distribuzione e l’evoluzione della devianza minorile in Liguria*, in S. Padovano (a cura di), *Delitti denunciati e criminalità sommersa*, Brigati, Genova 2008, pp. 117-146.

Come è possibile, insomma, procedere al meglio nell'analisi statistica della delittuosità? E quindi come è possibile dare luogo ad un "discorso scientifico" (e di diffusione pubblica), con tanto rigore e precisione, se le direttive del Ministero dell'Interno impediscono alle Prefetture di trasmettere le informazioni, in parte ancora imprecise, ma certamente ricche, che il sistema informatico in loro uso consente di raccogliere ed eventualmente di elaborare? Con quale cognizione di causa è possibile lanciare strali sui *media* contro la "criminalità straniera", se al numero dei delitti denunciati non si rende pubblico il dato relativo alle nazionalità dei presunti autori, ma almeno la distinzione tra italiano e straniero? E si pensi ancora alla possibilità di risalire alla differenza di genere del denunciato, o del cittadino vittimizzato, nonché all'opportunità di poter documentare luogo e ora della giornata in cui il reato è avvenuto, e tante altre informazioni ancora, di cui i sistemi informatici sono dotati? Pertanto, se i "dati solidi", per alcuni costituiscono "un indiscusso punto di partenza", per elaborare le statistiche sulla delittuosità è bene dirsi, prima di tutto, che il problema della ricerca criminologica è fare i conti con le fonti. Spesso incomplete e da cui non possono che derivare conclusioni lacunose.

Infine, una maggiore precisione per ciò che concerne la lettura dei dati consentirebbe di creare una mappa georeferenziata all'interno della quale delineare non soltanto lo stato della delittuosità nei singoli ambiti municipali (circoscrizioni, quartieri), ma rilevando gli stessi al fine di creare una comparazione generale, di tipo valutativo, tra le risorse impiegate dalle Istituzioni con la "buona intenzione" di contrastare la diffusione di alcuni fenomeni delittuosi o per progettare efficaci azioni di prevenzione.

L'opportunità di accedere a dati il più possibile precisi<sup>6</sup> e l'autorizzazione ad "esplorare" meglio il "sottobosco del crimine" consentirebbero, nientemeno, di elevare ulteriormente il fine ultimo della ricerca scientifica, e cioè la spinta a favorire interventi e azioni politiche mirate; senza per questo di-

---

<sup>6</sup> È un caso frequente quello di cui si dà conto riprendendo l'esempio di seguito. Proprio mentre si scrive in una recente conferenza stampa, viene delineato il quadro sull'andamento dei reati denunciati negli ultimi quattro mesi dell'anno appena concluso. Ciò avviene senza considerare, non soltanto che la tipologia delittuosa presa in esame è suscettibile di variazioni frequenti nel corso dell'anno, ma soprattutto che il riferimento statistico ad un solo quadrimestre dice assai poco rispetto alla misurazione delle denunce sul totale dell'anno e su di una comparazione che non abbracci cicli temporali di (almeno!) un triennio. In particolare, questo principio vale ancora di più se la misurazione degli indici statistici si riferisce all'operato di tutte le autorità di polizia e non alla pure ragguardevole attività investigativa compiuta da una sola tra le altre.

menticare la lezione di Mannheim, secondo il quale: “i dati sulla criminalità vanno pur sempre interpretati”<sup>7</sup>.

## **9.2 Stabilizzazione dei reati o inversione di tendenza?**

A partire da una fotografia ad ampio raggio sulla condizione in cui vertono i quattro ambiti provinciali liguri, l'analisi delle unità statistiche indica che gli andamenti relativi allo stato della criminalità, pure destando un certo allarme sociale e un altalenante livello di insicurezza percepito, attestano le dimensioni di questi fenomeni dinanzi a una prudente stabilizzazione nella commissione dei delitti. Come vedremo meglio nel dettaglio, le denunce registrate rappresentano il frutto del lavoro eseguito dal cosiddetto gruppo “interforze”. Tale rete è composta essenzialmente da Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria, Guardia Costiera e dalla Direzione Investigativa Antimafia (D.I.A.). I grafici sull'andamento della criminalità in Liguria consentono di trarre alcune osservazioni generali mutate dall'intreccio tra la registrazione dei delitti e i commenti raccolti nelle interlocuzioni con le forze dell'ordine.

L'area geografica imperiese presenta un quadro storicamente contrassegnato da indici delittuosi di un certo interesse più nell'ambito dei Comuni della provincia che in quello del capoluogo. Questa osservazione trova riscontro anche nel rapporto di quest'anno, dipanandosi secondo le diverse tipologie esaminate. In questo senso, ricalcando una tendenza che si rivelerà di carattere regionale, nel biennio 2015-2016, si registra una diminuzione (-50%) dei “furti con destrezza” denunciati, (-25%) dei “furti in abitazione” e una sostanziale stabilità degli altri reati contro il patrimonio: “furti in esercizi commerciali”, “di e su auto, cicli e motocicli”. Allo stesso modo, anche le denunce delle truffe denotano una certa involuzione (-20%) mentre si apprende di un'inalterata distribuzione delle denunce, quanto meno nella città di Imperia, per i reati in tema di “stupefacenti”.

---

<sup>7</sup> K. Mannheim, *Trattato di criminologia comparata*, Einaudi, Torino 1998, p. 147.

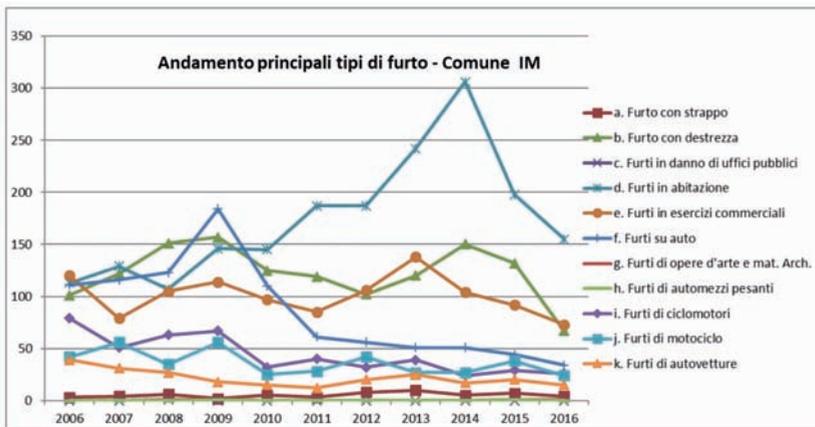


Grafico 1 (Elaborazione dati delittuosità Comune di Imperia)

La distribuzione delle denunce relative alla provincia di Imperia riafferma una diminuzione dei “furti con destrezza” (-30%), dei “furti in abitazione” (-15%), di quelli sulle “auto in sosta” (-20%), confermando quelle relative ai mezzi di trasporto a due ruote. Da registrare è la frequenza crescente delle truffe (+10%) e dello “spaccio di stupefacenti (+15%)”.

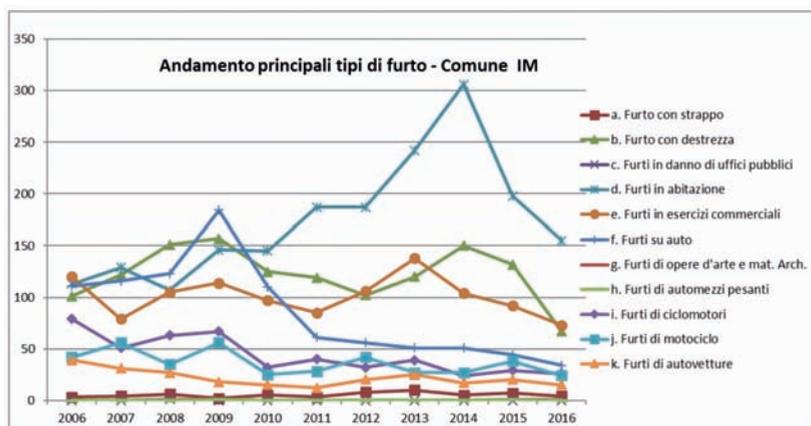


Grafico 2 (Elaborazione dati delittuosità Provincia di Imperia)

Nell’ultimo biennio la realtà savonese è quella che rispecchia una pressoché totale stabilità dei delitti denunciati. Fatta eccezione per i “furti con destrezza”, che registrano una lieve diminuzione (-15%), tutte le fattispecie criminose – dai “furti in esercizio commerciale” a quelli contro beni mobili

“auto, moto e ciclomotori” si mantengono inalterate. Ciò vale anche per i reati che riguardano le “truffe” e lo “spaccio” di stupefacenti.

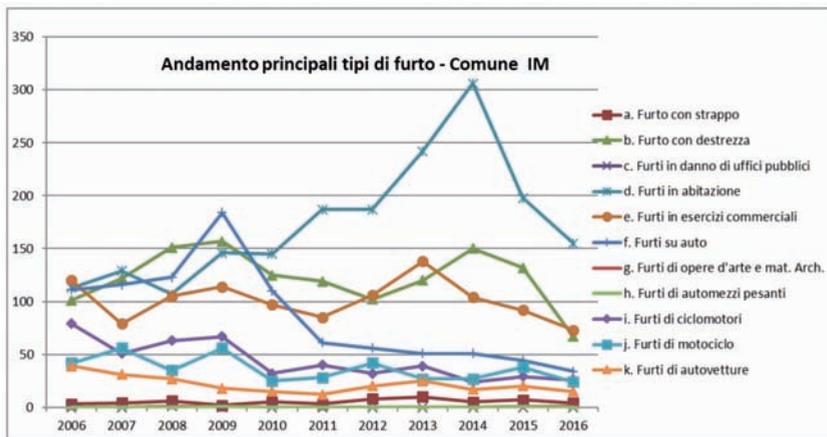


Grafico 3 (Elaborazione dati delittuosità Comune di Savona)

Nella provincia savonese diminuiscono le denunce dei “furti con destrezza” (-15%) in continuità con il dato regionale. La stessa tendenza con segno meno si riscontra per i “furti in abitazione” (-20%), e per i “furti su auto” (-15%), mentre l’asticella con il segno più fa riferimento da un lato alle denunce per “truffa” (+10%) che in valori assoluti sfondano nel 2016 il tetto delle 1000 denunce, e dall’altro a quelle del mercato illegale degli stupefacenti che alla voce “spaccio” aumentano di un terzo (+35%) rispetto all’anno precedente.

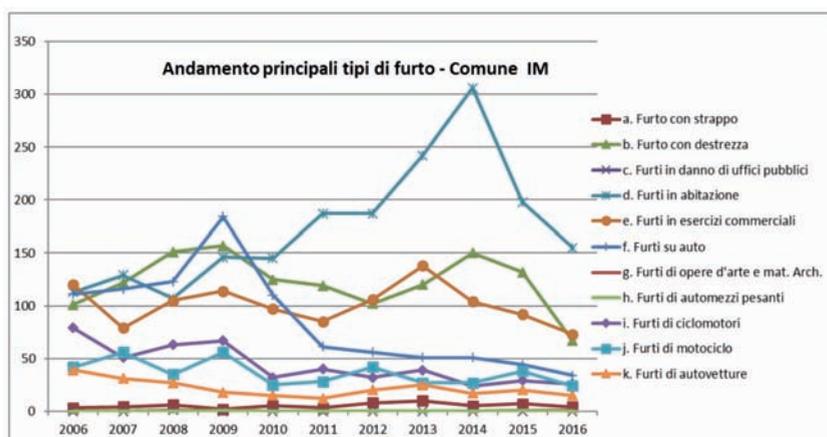


Grafico 4 (Elaborazione dati delittuosità Provincia di Savona)

Come si evince dal grafico di seguito, gli indici statistici relativi ai reati “di strada” prefigurano una novità: la diminuzione di alcuni di essi e la stabilizzazione di altri.

Per quanto riguarda il “furto con strappo” nel 2016 si registra una diminuzione delle denunce (-20%), un andamento costante del dato riferito ai “furti con destrezza” e ai “furti in abitazione”, una diminuzione (-10%) dei “furti in esercizio commerciale”; mentre il riferimento ad alcuni dei reati contro il patrimonio fa emergere una diminuzione (-25%) dei “furti su auto”, (-20%) di quelli “sui motocicli” e una stabilizzazione dei “furti di autovetture”.

Nel 2016 non diminuiscono e neppure aumentano le diverse tipologie di “rapina” (in “pubblica via”, in “abitazione”, in “banca”, in “esercizio commerciale”) rispetto all’innalzamento delle denunce registrate fino all’anno precedente. Un progressivo aumento - poiché registrato anche l’anno prima - del reato di “ricettazione” (+20%) fa il paio con il fenomeno delle truffe (+10%); mentre la contestazione del reato di “spaccio” degli stupefacenti (+25%) trova riscontro nella fenomenologia variegata dei consumatori più o meno abituali.

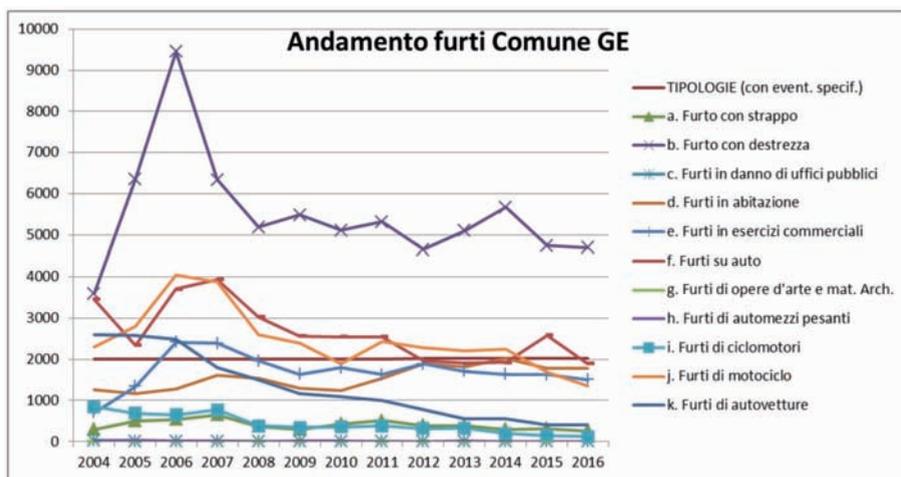


Grafico 5 (Elaborazione dati delittuosità Comune di Genova)

Il quadro sommario tracciato per la città di Genova, trova un sostanziale riscontro nel suo ambito provinciale, sia in riferimento alle tipologie delittuose, sia nella distribuzione delle percentuali. In particolare, nell'ultimo anno il fenomeno dei "furti su auto" registra una diminuzione ancora maggiore (-30%), il reato di "ricettazione" ricalca un aumento (+20%) delle denunce come nel caso del capoluogo, mentre a fronte di una invariata frequenza delle "rapine", si registra un aumento (+20%) delle "truffe" e perfino un picco (+50%) per lo "spaccio" di stupefacenti.

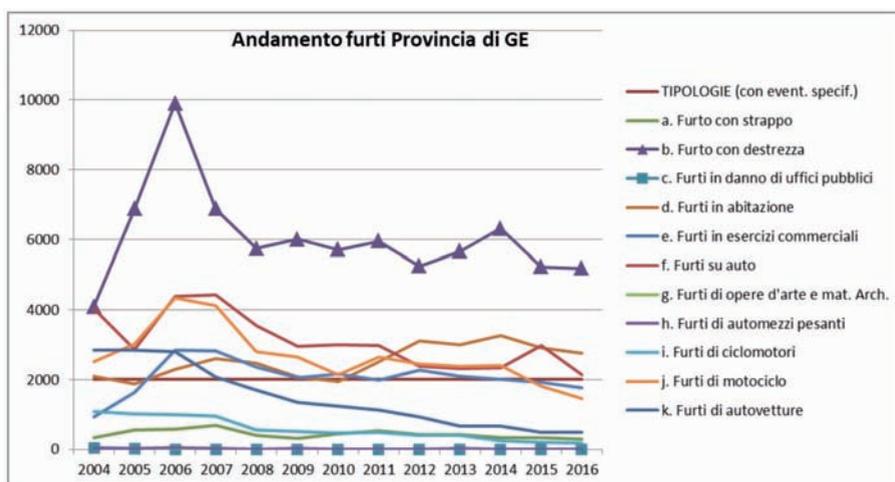


Grafico 6 (Elaborazione dati delittuosità Provincia di Genova)

In ultimo, nella città di La Spezia i cosiddetti reati "di strada" mantengono immutate le proprie frequenze se si guarda ai delitti contro la persona ("furti con destrezza"). Al contrario, fatta eccezione per la stabilità delle denunce riferita ai "furti in abitazione", si registra una diminuzione di quelli contro il patrimonio: "furti di motoveicoli e autoveicoli" (-30%); mentre l'indice relativo alle "truffe" perpetrate a Spezia città, dopo una stabilizzazione seguita ad una progressiva diminuzione, nel 2016 riprende a salire (+20%). Percentuali più marcate e che rispecchiano un aumento generalizzato, quanto meno a carattere regionale, sono quelle dello "spaccio" di stupefacenti, che nel capoluogo impennano di molto (+45%).

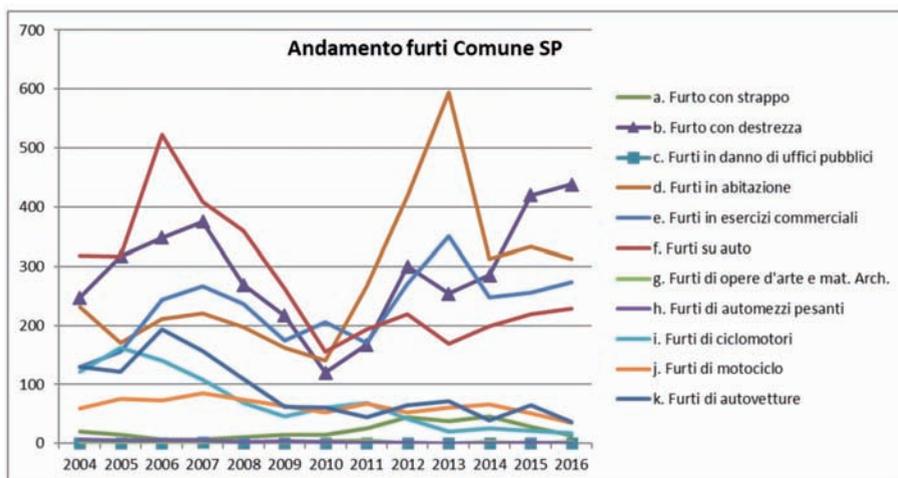


Grafico 7 (Elaborazione dati delittuosità Comune di La Spezia)

Stando agli indici riferiti alla provincia di La Spezia, a fronte di una sostanziale stabilità delle denunce per gran parte dei reati, emerge tuttavia un considerevole aumento delle “truffe” (+25%) e dello “spaccio” di stupefacenti, per altro in continuità con il Comune capoluogo e il raffronto con i restanti ambiti regionali.

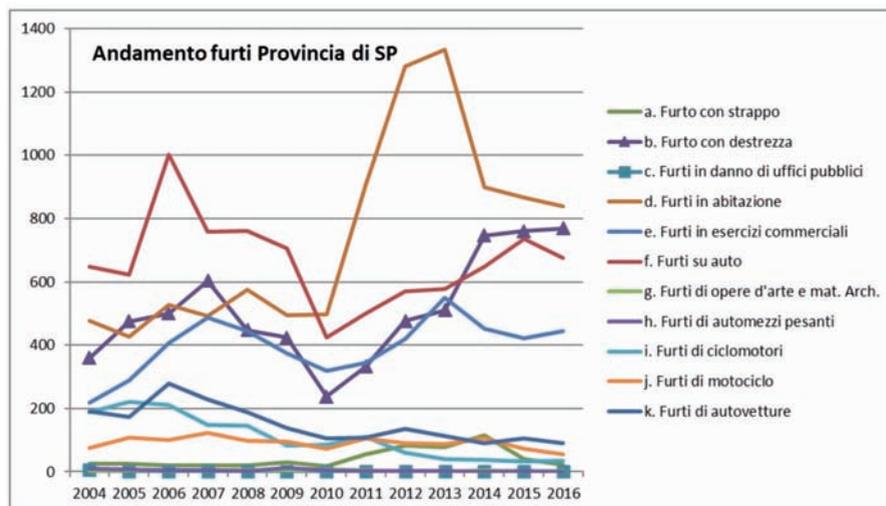


Grafico 8 (Elaborazione dati delittuosità Provincia di La Spezia)

### 9.3 Alcune considerazioni conclusive

L'analisi delle figure sociali e delle tipizzazioni contemporanee su cui prende forma il delicato tema delle paure e dell'insicurezza percepita gioca oggi un ruolo fondamentale nella vulnerabilità che attraversa e inghiotte gran parte della cittadinanza. L'effetto "imbuto sociale" che le città contemporanee incarnano è certamente la conseguenza di un processo di trasformazione globale repentino - che quindi si pone bene al di là di "ordini" e "volontà" nazionali - ma che, non per questo, ammette scorciatoie e sottovalutazioni.

La domanda sociale di sicurezza dei cittadini non ammette di rimanere senza risposte: sia quando le richieste si presentano scomposte o ai limiti della legalità, sia quando prendono forma da istanze oggettive e legittime; pertanto non sottovalutabili o, peggio, inascoltate e ignorate. D'altronde, i sentimenti di insicurezza non possono che essere endemici e ineliminabili, ma la pratica ha insegnato che il loro effetto può diminuire vistosamente, e che la diminuzione dei rischi induce l'agire individuale a percepirsi come meno impotente e confuso. Tra gli effetti, ecco allora che l'attuazione di (buone) politiche di prevenzione consente di eliminare, o almeno disinnescare, "bombe" sociali ad alto contenuto esplosivo. Pertanto, ben venga la prevenzione dei delitti e il contrasto all'insorgere dei conflitti e del degrado urbano, piuttosto occorre considerarne il loro impiego a partire dai risultati raggiunti e dagli effetti riscontrati tra la cittadinanza.

Un altro punto centrale del "discorso" sulla paura dal crimine riguarda l'equazione tra disorganizzazione sociale e insicurezza percepita. Questo binomio è stato sempre caratterizzato da due ipotesi di fondo. Da un lato, la paura della criminalità appare alimentata dal diffondersi del degrado (sociale e strutturale) e dagli indici di criminalità riferiti alla zona di riferimento. Stando a questa ipotesi, molto spesso si riscontra una relazione diretta tra i segni di degrado e i reati commessi. In particolare, rispetto a questi ultimi, sono gli indici di degrado a incidere maggiormente sul senso di insicurezza percepito, proprio perché più visibili e più frequenti nella vita quotidiana<sup>8</sup>. Non solo, ma anche le trasformazioni urbane, e insieme sociali, di un territorio si influenzano, fino a cogenerarsi; non essendo pensabile una mutazione

---

<sup>8</sup> Si veda L. Chiesi, *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, in R. Selmini (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna 2004, pp. 129-140.

fisica dello spazio urbano che non sia simultaneamente una trasformazione che investe anche l'ordine socio-culturale di chi lo abita.

L'altra ipotesi, che tira in causa gli effetti negativi indotti dal degrado, imputa alla paura dei cittadini il basso livello di controllo sociale informale esercitato dagli stessi sul loro territorio. La disorganizzazione sociale è sempre all'origine di questi ultimi, anche se non favoriscono direttamente il numero dei reati commessi. La paura personale, alimentata dal degrado, abbassa il livello di controllo sociale informale esercitato dagli stessi. In questo modo, è come se si aprissero spazi più ampi per infrazioni gravi. Questa ipotesi, più nota come "teoria delle finestre rotte" (*broken windows theory*)<sup>9</sup>, sostiene che se un vetro rotto in un edificio non viene riparato, in breve tempo anche le altre finestre verranno rotte, dando inizio ad una spirale verso il basso di infrazioni più o meno gravi. È come se, a causa della frattura dell'ordine morale e sociale condiviso, nessuno nella comunità è disposto, o adeguatamente equipaggiato, a difendere il bene comune contro le inciviltà diffuse e il degrado urbano che ne deriva. In questo modo, la riduzione informale del controllo da parte dei cittadini provoca spesso un calo nell'identificazione sana dei luoghi in cui si vive.

Pertanto, malgrado la distinzione tra "sicurezza oggettiva" e sua "percezione" sia reale - se di fatto si tratta di due aspetti distinti appartengono lo stesso al medesimo problema - ciò non deve indurre nell'errore di sottovalutare tutte le percezioni che si formano dalle richieste avanzate dei cittadini. D'altro canto, può essere rischioso dimenticare che gli indici su cui si misurano il livello di sicurezza dal crimine e della qualità della vita, rivelano con frequenza che un'area urbana (il quartiere in cui si vive, il centro commerciale in cui si lavora, ecc.) può essere investita da bassi indici criminosi, ma presentare lacune e defezioni di ordine urbanistico, commerciale, stradale; cioè da tutti quegli elementi che tematizzano la definizione di: "sicurezza urbana integrata"; e che ne fanno scaturire una percezione della vivibilità, a ben vedere, multifattoriale. Alla luce delle osservazioni emerse si elencano di seguito alcune linee guida spendibili su scala locale.

---

<sup>9</sup> Le tracce di una teoria più volta testata e fonte di risultati qualche volta contrastanti si ritrovano nel celebre articolo di Wilson J. Q., Kelling G. L., *Broken windows*, in "The Atlantic Monthly", 279, 3, pp. 29-38.

**La sicurezza urbana come progetto e non come punto di vista comune.** L'esperienza amministrativa degli ultimi vent'anni ha dimostrato che la crescita di interesse per le questioni della sicurezza e il decoro urbano richiede l'adozione di una linea politica definita e non di un punto di vista comune. In gioco, non è tanto una posizione progressista contro una conservatrice, una libertaria in opposizione ad una repressiva, quanto la rincorsa ad un atteggiamento che rinvia per lo più a cause ed effetti di ordine generale, orientato ad entrare nella complessità delle questioni per disvelarne scelte e interventi operativi. Fermo restando che misurarsi con il bene della sicurezza significa necessariamente confrontarsi con una risorsa limitata, ciò non impedisce la messa in atto di tutti quegli interventi mirati al governo dell'insicurezza nei territori; sia dal punto di vista della riqualificazione degli spazi (puntando la barra verso la prospettiva del recupero urbano), sia da quello della rigenerazione delle risorse umane (mediante una riprogettazione dei servizi alla persona).

**Impedire la comparsa dello stato di emergenza.** Se la scelta degli amministratori locali, è quella di affrontare la "questione sicurezza" su un piano operativo e mirato all'efficienza dei risultati il primo compito è quello di non tradurre le contingenze quotidiane in mere emergenze, ma di affrontarle con la prassi della programmazione, mediante interventi e azioni di medio lungo termine e avvalendosi anche di profili tecnici formati, in grado di alleggerire gli effetti nocivi che ricadono sulla cittadinanza, senza aprire un campo di aspettative che rischiano di rimanere senza risposta, provocando per questo malumore e disappunto generalizzato. Sposare questa direzione, significa elaborare la progettazione di una "sicurezza urbana integrata" o "partecipativa" - definizione quest'ultima tornata in auge di recente nel "discorso tecnico" sulla sicurezza - che sia in grado di intervenire nelle fasi di prevenzione e contrasto alla comparsa del problema o del fatto-reato, in quelle di trattamento e presa in carico degli stessi, e infine in quelle del reinserimento successive al delitto o riferite alla verifica degli interventi adottati.

**La videosorveglianza è utile ma non del tutto esauriente.** A tale proposito, si pensi alla pratica di investire le già scarse risorse economiche per il solo acquisto di sistemi tecnologici. L'utilizzo delle telecamere e di altri generi di "occhi" elettronici non è da considerarsi una scelta errata. Una certa quantità di videosorveglianza, se disposta all'interno di un progetto

articolato da un mix di azioni integrate, può servire e pertanto non va ovviamente esclusa. Ma è l'impiego, spesso repentino, cioè sull'onda di qualche problema contingente o per lungo tempo accantonato, che non restituisce i risultati sperati. E ciò perché quando si utilizza la videosorveglianza nei termini di un'unica risposta risolutoria il rischio è quello di generare tra i cittadini un eccessivo campo di aspettative; poiché l'aumento del loro impiego può risultare utile alle attività investigative delle forze dell'ordine ma non in funzione di deterrente al crimine. Ad ora, non vi è analisi empirica che dimostri come l'installazione di videocamere scongiuri il cittadino dal ritenere l'area in cui sono impiegate esente da crimini e inciviltà o a cui corrisponde la diminuzione del numero dei reati commessi.

### **Distinguere con chiarezza l'ordine pubblico dalla sicurezza urbana.**

La materia della "sicurezza urbana integrata", non equivale alla rincorsa sul piano dell'ordine pubblico degli organi deputati a ricoprirne ruoli e funzioni (Polizia, Carabinieri, Guardia di Finanza) ma richiama al principio di sussidiarietà delle azioni, nel rispetto delle competenze reciproche, e quindi all'esercizio delle attività ausiliarie degli organi di polizia locale. In questo senso, è indubbio che le forme di collaborazione e coordinamento che riguardano le attività svolte con gli organi dello Stato, necessitano di una normativa nazionale che disciplini ruoli e funzioni delle polizie locali alla luce dei mutamenti che hanno attraversato il Paese. A partire dalla necessità di dotarsi di un testo legislativo innovativo nei principi ed efficace nelle disposizioni, si affianca la necessità "storica" - per così dire - di elevare il ruolo delle polizie locali, nelle proprie amministrazioni di riferimento, a finalità operative esercitate in più stretta sinergia con gli altri ambiti della "macchina" comunale, nell'ottica di una strategia complessiva più condivisa.

**Utilizzo di un approccio interdisciplinare.** Le politiche di sicurezza urbana non sempre rispondono a scelte premeditate e quindi inserite all'interno di un'ottica sistemica, capace di sintetizzare profili amministrativi interdisciplinari: la riqualificazione urbana, i servizi sociali, la manutenzione e l'illuminazione di spazi aperti, la riconversione delle aree pubbliche dismesse, il passaggio delle licenze degli esercizi pubblici, ecc. Laddove tale connessione è stata realizzata, gli amministratori hanno raccolto il consenso e, insieme ai cittadini, i risultati perseguiti.

Pensare a politiche di messa in sicurezza dal degrado e dal rischio di divenire vittime di un crimine significa sostanzialmente fare due cose: governare le trasformazioni sociali e garantire la qualità della vita mediante il rispetto delle regole che tutelano la buona convivenza sociale. Al contrario, non farlo, rischia di favorire l'involuzione dei rapporti sociali tra i cittadini e la conseguente deriva verso la ricerca di soluzioni non conformi a problemi di entità complessa; generando l'effetto che con l'obiettivo di risolverli se ne sono ricreati di nuovi.

**Le normative e la loro attuazione.** Il protocollo istituito per la promozione di politiche finalizzate alla prevenzione e al contrasto della violenza di genere e nei confronti dei minori, già operativo presso alcuni enti locali e coordinato dalle prefetture, ha assunto un posto di rilievo tra gli strumenti attuativi che hanno origine con l'entrata in vigore di norme nuove. I percorsi di accoglienza e presa in carico alle vittime di violenza, ha conseguito risultati importanti sia per la capacità di portare alla luce casi altrimenti relegati alla voce "sommerso", sia per gli effetti indotti nelle vittime che scelgono di farsi prendere in carico da equipe specializzate<sup>10</sup>. In ragione di quanto sopra, ad una più approfondita analisi dei dati, si osserva che in Liguria gli strumenti normativi adottati dalle forze di polizia hanno dato il loro effetto. Per esempio, gli "ammonimenti" emessi dai Questori a persone che esercitano "violenza" o "atti intimidatori", in applicazione alle violazioni di legge (art. 8 D.L. 11/2009 "su istanza di parte" ed art. 3 D.L. 93/2013 "di ufficio"), hanno registrato un'importante flessione numerica segno, tra gli altri interventi, che la loro applicazione ha costituito una risposta valida.

**Istituzione e coordinamento dei progetti di prevenzione primaria.** È auspicabile favorire e sostenere la prevenzione primaria partendo dal presupposto che essa è diretta ad eliminare o ridurre le condizioni criminogene dell'ambiente fisico e sociale dei territori in cui sono manifeste o latenti particolari situazioni di problematicità. Proprio perché non sempre alle buone intenzioni seguono buoni risultati, più che lasciare spazio a singole campagne sociali di sensibilizzazione sulla promozione della legalità, è preferibile inserire questo genere di azioni all'interno di progetti più articolati. Essa può avvalersi anche della partecipazione mista di soggetti pubblici e privati (si pensi alle Fondazioni o forme

---

<sup>10</sup> In questo senso si vedano i risultati riscontrati dalla sottoscrizione di un protocollo operativo firmato da più organi istituzionali (Regione Liguria, Comune di Genova, Asl 3 "Genovese", ecc.) e coordinato dalla locale Prefettura a partire dalla seconda metà del 2014.

di collaborazione con segmenti dell'imprenditoria locale) avvalendosi di operatori sociali appositamente formati (educatori di strada, mediatori sociali e culturali, *peer-operator*), dei comitati di cittadini, appartenenti a reti sociali formali e informali (associazioni sociali, sindacati, organizzazioni di categoria, gruppi religiosi, ecc.) rivolti a ridurre conflittualità spesso associate anche a motivazioni banali o apparentemente insormontabili.

**Presa in carico dei cittadini vittime e autori di reato.** Nel primo caso attraverso un supporto psicologico di primo intervento e di assistenza operativa rivolta ad attenuare gli effetti del danno subito. Nel caso della violenza di genere, dopo la presentazione della denuncia, è spesso assente un'offerta di presa in carico immediata (per esempio il collocamento di qualche giorno in una struttura-ponte, cioè prima che maturi l'adesione all'iter di collocamento nelle case protette previste dalle normative); e più in generale per altre vittimizazioni da reato (contatti con il proprio legale e/o organi di polizia, testimonianze presso il Tribunale, ricomposizione delle relazioni di vicinato, ecc.); mediante la messa a regime di un servizio esteso ai cittadini vittime di reati contro la persona e patrimoniali (furti, rapine, truffe, ecc.). Nel secondo, guardando in particolare alla casistica minorile, è possibile istituire progetti di intervento socio-educativi, intensivi e individualizzati, che mediante l'impiego di operatori specializzati, intervengano nella fase che intercorre tra la commissione del reato e l'inizio del processo penale, con lo scopo di contrastare il rischio di altre recidive.

**Contrasto ai fenomeni di guida in stato di ebbrezza e sostanze alcoliche.** La media annuale dei decessi causati durante la guida stradale è di cinquemila unità. Una media vicina ai quindici morti al giorno. Se ad essi si contano i feriti indotti dagli incidenti stradali la cifra ammonta ad ottomila. In Liguria, la tipologia delittuosa dell'omicidio, declinata alla voce "colposo", racchiude su di sé la quasi totalità degli omicidi avvenuti alla guida di auto, moto e ciclomotori. In questo senso, l'esercizio delle azioni di contrasto agli incidenti automobilistici per la promozione di una "guida consapevole", al netto di pure importanti campagne di dissuasione e sensibilizzazione, hanno dimostrato di rappresentare l'antidoto più efficace alla riduzione dei sinistri e al mancato rispetto delle norme stradali. Per queste ragioni, la messa a regime degli interventi di polizia locale, anche attraverso delle attività di coordinamento con le forze dell'ordine e la sottoscrizione di protocolli operativi socio-sanitari, alla luce delle statistiche della delittuosità - che testimoniano la progressione delle

denunce di “spaccio” - e a quelle epidemiologiche sulle dipendenze da sostanze, più che un’opportunità rivelano una necessità stringente.

**Rilevazione e intervento sui fenomeni di degrado urbano.** L’incontro tra politiche di sicurezza dal crimine e le finalità perseguite da organi che operano al di fuori della “macchina comunale”, costituisce un tassello importante, se non fondamentale, nella costruzione di percorsi di “rete” a carattere locale. Si pensi ai servizi di cura alle dipendenze patologiche interni alle aziende sanitarie locali (i Se.r.t.) per ciò che riguarda la “scena aperta” del consumo di droghe, il ruolo svolto dal Terzo Settore nella presa in carico dei “senza fissa dimora” o di altre problematiche fonti di allarmi sociali, i servizi deputati alla raccolta di materiali in disuso che generano abbandono e degrado urbano come nel caso delle aree trasformate illegittimamente in discariche abusive. Queste azioni - come altre - a partire dalla stretta relazione che determinano nella costituzione dei sentimenti di disagio tra i cittadini, non possono essere lasciate senza risposta, perché vanno a consolidare l’espressione di insicurezza avvertita.

**Azioni di contrasto all’espansione delle criminalità organizzate.** In gran parte del territorio ligure, molti dei beni sequestrati e definitivamente confiscati ad appartenenti al crimine organizzato o a soggetti a loro riconducibili risultano occupati. Nei casi in cui è prevista la confisca di beni immobili, precedentemente sequestrati dalla Direzione Distrettuale Antimafia (D.D.A.), le amministrazioni locali hanno la facoltà oltre che il dovere di impegnarsi fattivamente con gli organi dello Stato per sveltire le pratiche di riassegnazione degli stessi, così come previsto dal rispetto della normativa nazionale. Parallelamente agli interventi di riassegnazione è raccomandabile non lasciare sullo sfondo le azioni di monitoraggio e controllo degli spazi ad uso commerciale. In questa direzione, le amministrazioni che deliberano nuovi regolamenti comunali relativi alle norme di polizia amministrativa, in materia di edilizia e della tutela del consumatore. L’insieme dei regolamenti può garantire una maggiore limitazione delle azioni criminose di investimento e riciclaggio di proventi illegali da parte delle organizzazioni criminali (modifica degli orari di apertura e chiusura delle sale giochi, mantenimento della quiete pubblica in aree ad alta densità abitativa, ecc.). Un pacchetto di azioni svolte mediante l’ausilio di specificità professionali integrate.

## Bibliografia minima

- AA. VV., *Annuario Istat*, Angeli, Milano 2015.
- AA. VV., “Studi sulla questione criminale”, IX, n. 3, 2014.
- Balloni A., Bisi R., Sette R., *Vittime e vittimologia*, Minerva, Bologna 2012.
- Bandini T., Gatti U., Marugo M.L., Verde A. (a cura di), *Criminologia. Il contributo della ricerca alla conoscenza del crimine e della reazione sociale*, Giuffrè, Milano 1990.
- Cardano M., *La ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna 2011.
- Chiesi L., *Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*, in Selmini R. (a cura di), *La sicurezza urbana*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Colombo M., *Adolescenti italiani e cultura della legalità*, Angeli, Milano 2016.
- Mannella Vardè V., Padovano S. (a cura di), *Delitti, legalità e territorio. Nono rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria*, De Ferrari, Genova 2016.
- Mannheim K., *Trattato di criminologia comparata*, Einaudi, Torino 1998.
- Melossi D., *Soliti noti*, Etnografia e ricerca qualitativa, 3/2010.
- Padovano S., *La questione sicurezza. Genesi ed evoluzione di un concetto equivoco*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011.
- Pavarini M. (a cura di), *L'amministrazione locale della paura. Ricerche tematiche sulle politiche di sicurezza urbana in Italia*, Carocci, Roma 2006.
- Simon J., *Il governo della paura. Guerra alla criminalità e democrazia in America*, Cortina, Milano 2008.
- Traverso G. B., *Gli omicidi*, in Barbagli M. Gatti U. (a cura di), *La criminalità in Italia*, Il Mulino, Bologna 2002.
- Wilson J. Q., Kelling G. L., *Broken windows*, in “The Atlantic Monthly”, 279, 3.

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

STEFANO BONABELLO è funzionario di area tecnico-scientifica e coordinatore dei corsi di formazione per la polizia locale del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Genova. Tra le sue pubblicazioni più recenti ricordiamo i saggi *Organizzare e amministrare: il contributo di Henry Mintzberg* (2012) e *Tra rischio e minaccia: trasformazioni urbane, criminalità e società* (2014), e gli articoli *La critica delle ideologie: verità, funzione e utilità sociale* (2008) e *Decisione politica e funzione giurisdizionale* in H.D. Lasswell (2016).

LIVIA BOTTO opera nell'ambito dell'educazione degli adulti da circa vent'anni come socia della Cooperativa Il Biscione nelle strutture madre-bambino, nei progetti attuati all'interno del carcere, con stranieri e rifugiati. Ha collaborato con Enti di Formazione nella progettazione ed attuazione di percorsi di inserimento lavorativo di donne e adolescenti. Ha svolto interventi di educazione alla legalità nelle scuole medie e superiori. In veste di relatrice ha partecipato a numerosi convegni e seminari rivolti a volontari e operatori del settore. Attualmente lavora presso lo Sp.In. dalla sua fondazione (2000), collaborando con l'UEPE, l'USSM e le carceri del territorio. Ha conseguito il diploma triennale di counselor e la qualifica di sociologo a seguito del conseguimento del diploma di master di II livello in mediazione del conflitto.

MATTEO BUFFA ha conseguito il titolo di dottore di ricerca in Sociologia del diritto presso il Dipartimento Cesare Beccaria dell'Università degli studi di Milano, con una tesi dal titolo "Trattenuti e trattamenti. Esistenze e spazi fra penale e non penale", di prossima pubblicazione. Oggi è assegnista di ricerca in sociologia del diritto presso il Dipartimento di Giurisprudenza della Scuola di Scienze Sociali dell'Università degli Studi di Genova e responsabile della clinica legale in materia di immigrazione e asilo.

RAMON FRESTA è educatore professionale con specializzazione in Logoterapia. Da oltre 30 anni lavora al Ceis di Genova operando con una utenza eterogenea: persone con problemi di dipendenza, HIV, psichiatrici e stranieri richiedenti asilo. Da due anni opera anche allo Sp.In-Genova, e nello stesso periodo ha iniziato a seguire casi di persone vittime o a rischio di reato con l'Associazione *Non solo. Percorsi di prevenzione, trattamento e reinserimento per autori e vittime di reato*. E' giornalista pubblicista dal 2006. Ha fondato "L'Abbraccio", rivista del Ceis Genova di cui è stato a lungo caporedattore. Attualmente è redattore della rivista "Progetto Uomo" della F.I.C.T. Ha pubblicato articoli su riviste del settore e sui quotidiani locali su temi inerenti il suo ambito lavorativo.

VINCENZO MANNELLA VARDÉ è specialista in Criminologia clinica ad indirizzo socio-psicologico con una tesi sulla percezione della violenza negli stadi da parte dei tifosi, lavora come funzionario presso l'Università di Genova, occupandosi di aspetti amministrativi e tecnici, di comunicazione, web content management ed elaborazione dati; partecipa al gruppo di lavoro dell'Osservatorio sulla sicurezza urbana da fine 2013; negli ultimi anni, come volontario, ha svolto attività di counseling e orientamento per specifici aspetti lavorativi, scolastici e/o legati al benessere personale; si occupa anche di rilevazioni dati e/o sondaggi d'opinione. Ha curato nel 2014 e nel 2015 l'uscita dell'ottavo e del nono Rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria.

REALINO MARRA è il Preside della Scuola di Scienze Sociali dell'Ateneo di Genova. E' professore ordinario di Filosofia del diritto e di Sociologia del diritto e delle professioni legali del Dipartimento di Giurisprudenza. Responsabile scientifico dal 2012 dell'Osservatorio sulla sicurezza urbana e la qualità della vita. Tra le sue pubblicazioni più recenti ricordiamo: *La religione dei diritti. Durkheim-Jellinek-Weber* (2006) e la cura dei volumi *Politiche sociali per la nuova città europea* (2010), e *Diritto e castigo. Immagini della giustizia penale* (2013).

STEFANO PADOVANO criminologo, già coordinatore dell'Osservatorio sulla Sicurezza Urbana della Regione Liguria (IX e X legislatura), è assegnista di ricerca presso la Scuola di Scienze Sociali dell'Università di Genova. Con decreto del Ministero della Giustizia è stato nominato *esperto* del Tribunale di Sorveglianza di Genova per il triennio 2017-2019. Insegna Criminologia e Politiche di sicurezza urbana in ambito universitario e per enti di formazione. Svolge attività di supervisione in progetti di prevenzione sociale e/o comunitaria rivolti a operatori e gruppi del Terzo Settore a supporto delle vittime e agli autori di reato. Tra le monografie pubblicate si segnala: *Pianeta Ecstasy. Etnografia di una cultura illegale*, Name, Genova 2001, *Il tavolo e la pastiglia, Culture del consumo e rappresentazioni del pericolo*, Affinità Elettive, Ancona 2003, con A. Petrillo, *Sociologia*, Vallardi, Milano 2004, *La sicurezza urbana come bene collettivo. Esercizi per governare le trasformazioni sociali*, L'Harmattan, Torino 2005, *Il pericolo indecifrabile. Radiografie della città contemporanea*, Aracne, Roma 2007, *La Questione Sicurezza. Genesi ed evoluzione di un concetto equivoco*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2011, *Sul decoro urbano. Considerazioni sull'uso politico della decenza*, Aracne, Roma 2013, *Devianza sociale e reati diffusi. Un'indagine nella provincia savonese*, Aracne, Roma 2015, *Mezzo secolo di ritardi. Saggi sul crimine organizzato in Liguria*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2016.

ARIANNA PITINO è ricercatrice confermata di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Scienze politiche dell'Università di Genova (DISPO) e Dottore di ricerca in Diritto pubblico comparato nell'Università di Siena. Presso il DISPO, oltre a tenere da diversi anni l'insegnamento di Istituzioni di diritto pubblico, è responsabile scientifico del Corso di formazione in Diritti umani e del Progetto di ricerca di Ateneo (2013-2015) "*Interventi di contrasto alle discriminazioni di genere e alla violenza sulle donne nella vita pubblica e privata: un'analisi multidisciplinare*". Ha coordinato la ricerca e curato la pubblicazione del volume *Profili attuali del principio di non discriminazione dall'Unione europea alle Regioni italiane* (Aracne, 2012). Rientrano altresì fra i suoi principali interessi di ricerca scientifica la cittadinanza e gli stranieri, le autonomie territoriali, il diritto alla salute e i rapporti con l'Unione europea.

SANDRA RIVARA psicopedagoga, opera nel Consorzio Agorà dal 1988 nell'ambito dei servizi educativi alla persona e dal 1998 nel settore penale del reinserimento per adulti e minori. Lavora dal 2000 al servizio Sp.In collaborando con i settori della giustizia e gli istituti di pena presenti sul territorio. Ha collaborato con vari enti di formazione alla progettazione e all'attuazione degli interventi di inserimento lavorativo per giovani adulti dell'area penale. E' formatore e supervisore per educatori e volontari penitenziari e relatore a diversi seminari. Consulente criminologo del Ministero di Giustizia presso il carcere di Genova Marassi al servizio Osservazione e trattamento. Membro del comitato scientifico della Conferenza regionale volontariato e giustizia della Liguria. Tra le ultime pubblicazioni si ricorda: *Sp.In.-Modello di servizio integrato regionale per soggetti dell'area penale e la rete familiare*, Regione Liguria e Consorzio Sociale Agorà, 2007, con Battiato e Botto *In principio era Terra di Nessuno*, Regione Liguria e Coop Cisef, 2012.

FINITO DI STAMPARE  
NEL MESE DI DICEMBRE 2017

**Vincenzo Mannella Vardè** è specialista in Criminologia clinica ad indirizzo socio-psicologico con una tesi sulla percezione della violenza negli stadi da parte dei tifosi; lavora come funzionario presso l'Università di Genova.

**Stefano Padovano**, criminologo, già coordinatore dell'Osservatorio sulla Sicurezza Urbana della Regione Liguria (IX e X legislatura), attualmente è assegnista di ricerca presso la Scuola di Scienze Sociali dell'Università di Genova.

Il decimo rapporto sulla sicurezza urbana in Liguria, frutto della collaborazione in convenzione tra Regione Liguria e Università degli Studi di Genova, è anche espressione del lavoro svolto dall'Osservatorio regionale sulla sicurezza urbana e la legalità. In questa edizione prende in esame gli aspetti che riguardano gli operatori della sicurezza urbana (le Polizie Locali e i poteri dei Sindaci), i fenomeni criminosi di maggiore attualità (si pensi al tema della criminalità organizzata di stampo mafioso), l'analisi dell'insicurezza dal crimine percepita in aree diverse della regione (un quartiere di Genova, Rapallo e Ventimiglia), fino all'approfondimento del tema dei migranti in Liguria e dei modelli di intervento dedicati al reinserimento post-detentivo condotto dallo Sportello Informativo dell'area penale. Il volume ha inteso fornire la consueta ricognizione statistica sull'andamento della criminalità registrata a partire dai dati ufficiali forniti dalla Prefettura di Genova e riferiti ai singoli ambiti provinciali. Questi ultimi sono stati approfonditi mediante il consueto incrocio con le fonti investigative presenti sul territorio regionale, da cui sono scaturite le osservazioni di ordine tecnico riportate nella stesura dei singoli capitoli.



In copertina:  
foto di Vincenzo Mannella