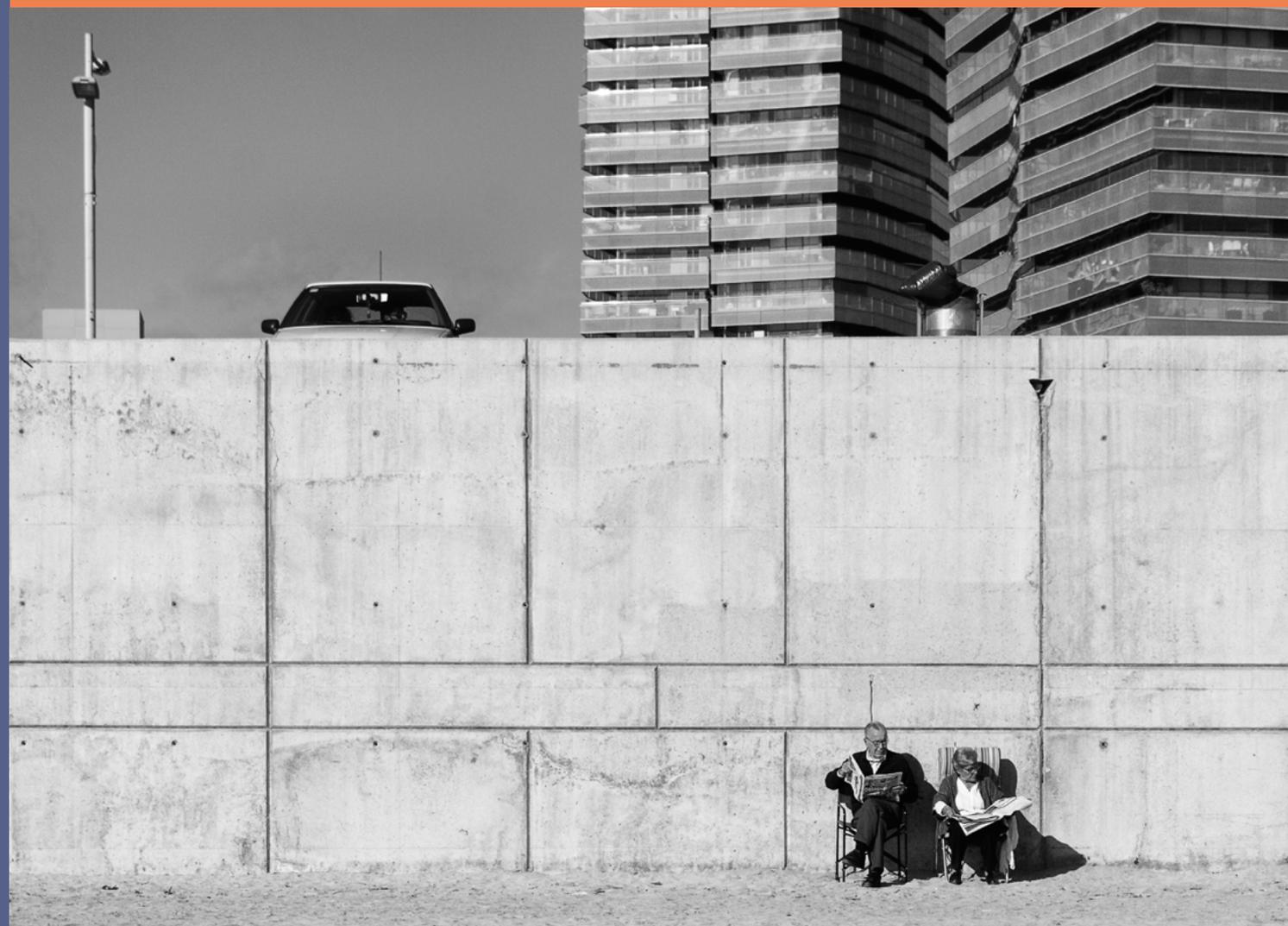


# Sicurezza urbana e legalità nelle città: dai problemi alle politiche locali

APPROFONDIMENTI E BUONE PRATICHE  
PER AMMINISTRATORI LOCALI

OSSERVARE PER CAPIRE RICERCHE E PROGETTI SULLA VIVIBILITÀ URBANA



Osservatorio  
sulla criminalità  
organizzata

Per la diffusione di  
una cultura della legalità  
Provincia di Rimini



Forum  
Italiano per la  
Sicurezza  
Urbana

Pubblicazione realizzata con il contributo  
della Regione Emilia-Romagna

 Regione Emilia-Romagna



# Sicurezza urbana e legalità nelle città: dai problemi alle politiche locali

**APPROFONDIMENTI E BUONE PRATICHE  
PER AMMINISTRATORI LOCALI**

La presente pubblicazione è realizzata nell'ambito della collaborazione tra  
**Amapola – progetti per la sicurezza delle persone e delle comunità,  
Comune di Bellaria Igea Marina e Regione Emilia-Romagna**  
nell'ambito di un Accordo di Programma sostenuto  
dalla L.R. 24/2003 e ss.mm.

Il volume fa parte della nuova collana editoriale  
**“Osservare per capire. Ricerche e progetti sulla vivibilità urbana”**  
promossa dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata  
della Provincia di Rimini.

Testi

Introduzione - Gian Guido Nobili, *Forum Italiano per la Sicurezza Urbana*

Capitolo 1 - Eleonora Guidi, *Amapola*

Capitolo 2 - Valeria Ferraris, *Università degli Studi di Torino e Amapola*

Capitolo 3 - Marco Sorrentino e Francesca Alice Centrone, *Amapola*

Glossario - Francesca Alice Centrone, *Amapola*

Si ringraziano per la fattiva collaborazione alla redazione  
di alcuni box di approfondimento:

Ivan Cecchini, *Comune di Bellaria Igea Marina*

Roberto Cornelli, *Università degli Studi di Milano-Bicocca*

Roberto Ferrara Cevoli, *Comune di Bellaria Igea Marina*

Pierpaolo Marullo, *Comandante Corpo Intercomunale di Polizia Locale  
di Riccione, Misano Adriatico e Coriano*

ISBN 9788894470109

© 2019 **Comune di Bellaria Igea Marina**

È autorizzata la riproduzione parziale citando la fonte

Licenza Creative Commons <http://creativecommons.org/licenses/>

Progetto grafico e impaginazione

Marco Lampis, Torino

Crediti fotografici

*In corsivo le pagine in cui compaiono le fotografie*

Amapola - 37, 50

Città di Torino, Comitato URBAN Barriera Milano - 56

Comune di Bellaria Igea Marina - 34, 55, 66

iStockphoto - 13, 14, 17, 23, 31, 32, 34, 36, 39, 42, 60, 61

Marco Lampis - *Copertina*, 10, 44, 54, 62, 67

Marina Pelfini - 17 (*basso*), 26, 48, 58

Stampa

Pixartprinting S.p.A.

# Sommario

7	<b>Introduzione</b>
10	<b>Definire la sicurezza urbana e la legalità</b>
11	1.1 Sicurezza urbana e legalità: di che cosa parliamo?
15	1.2 La multidimensionalità dei due concetti
17	1.3 La sicurezza e la legalità scomposti in fenomeni
21	1.4 L'importanza della collaborazione inter-istituzionale
26	<b>Comprendere la legalità e la sicurezza</b>
27	2.1 Conoscere e definire i problemi di legalità e sicurezza
28	2.2 Il contesto socio-demografico
31	2.3 Il contesto economico e occupazionale
34	2.4 Il contesto urbano-ambientale
36	2.5 La criminalità
37	2.6 Il disordine urbano
38	2.7 La problematicità dei dati in materia di criminalità e disordine
41	2.8 I software di elaborazione dati: rischi e opportunità
44	<b>Agire la legalità e la sicurezza</b>
45	3.1 La prevenzione integrata: approcci diversi ma con un'unica finalità?
49	3.2 Sicurezza urbana e presidio del territorio: un'azione di governo ad approccio integrato
57	3.3 Il rapporto istituzioni-cittadini nella produzione di sicurezza: tra partecipazione e sussidiarietà orizzontale
61	3.4 Amministrare lo scarto tra percezione e realtà
64	3.5 Come comunicare la sicurezza
67	3.6 Dall'open government agli open data: rischi e opportunità
70	<b>Glossario</b>
73	<b>Bibliografia</b>



## 2

# Comprendere la legalità e la sicurezza

Come si progetta una politica di promozione della legalità e della sicurezza urbana? Quali sono le dimensioni che permettono di comprendere i determinanti della sicurezza?

Questo capitolo prende le mosse dalla convinzione che le politiche di legalità e sicurezza debbano essere progettate a partire dalla conoscenza del contesto (demografico, sociale, urbanistico) su cui si vuole intervenire. Proprio su tale contesto i fenomeni criminali e di **disordine** urbano vanno considerati nella loro materialità e negli effetti che producono sul piano delle percezioni. In ultimo l'innovazione tecnologica come ausilio delle politiche di sicurezza apre nuovi scenari, ma sarebbe un errore pensare che lo strumento possa sostituire la politica. Ci si propone, quindi, di affrontare tali questioni con l'ambizione di offrire un supporto agli amministratori locali nel loro lavoro quotidiano.

## 2.1 Conoscere e definire i problemi di legalità e sicurezza

Il primo aspetto da considerare per progettare una buona politica è la conoscenza del contesto territoriale e dei problemi di sicurezza o legalità che lo caratterizzano. Conoscere i fenomeni che creano maggiori preoccupazioni – o che pur non destandone, come a volte accade per le infiltrazioni criminali nell'economia legale, sono in realtà centrali nel compromettere le condizioni di legalità e sicurezza di un territorio – è il primo passo per elaborare interventi mirati e attenti alle necessità reali e di conseguenza più strettamente collegabili a priorità strategiche in grado di soddisfarle.

È importante che nelle istituzioni locali si affermi sempre di più l'importanza di acquisire la conoscenza approfondita del territorio in cui si opera come elemento imprescindibile per l'attuazione di politiche capaci di incidere sulla promozione della sicurezza, e che in questo sforzo si superi la tendenza settoriale e all'autoreferenzialità spesso presente all'interno degli enti. In molti casi per avere un quadro dettagliato e completo serve il confronto tra settori dell'ente o il coinvolgimento di competenze esterne. Questo è tanto più vero quando si parla di legalità e sicurezza che abbracciano trasversalmente diversi ambiti di intervento e livelli di competenza e agiscono tanto su fenomeni reali quanto su aspetti legati alle percezioni e alle rappresentazioni.

Una parziale conoscenza del contesto può influire sulla capacità di progettazione ed esecuzione di un ente con il rischio di prevedere in un progetto azioni che non corrispondono ai bisogni di sicurezza e legalità del territorio. Può capitare che iniziative a favore di un target specifico della popolazione (ad esempio i giovani o la popolazione

straniera) pensate “a tavolino” senza un confronto con il contesto specifico, nella fase di attuazione si rivelino esigenze non così prioritarie o rilevanti, con il risultato di compromettere l'impatto e l'efficacia dell'intervento o di rendere necessaria la ri-progettazione delle attività previste.

Lo scambio di conoscenze ed esperienze sulle criticità locali tra soggetti all'interno e all'esterno dell'ente aiuta a focalizzarsi sui problemi reali, concreti ed effettivamente presenti in uno specifico contesto o in una specifica area del territorio, e ad avere una migliore comprensione non solo delle problematiche e delle aspettative rispetto alla loro presa in carico, ma anche delle risorse e delle potenzialità per affrontarle con maggior successo.

Misurarsi con i problemi permette inoltre di confrontarsi sulla loro reale incidenza e rilevanza e quindi di assegnare le priorità rispetto al problema o ai problemi sui quali si ritiene di dover intervenire primariamente, evitando sprechi di tempo e di risorse.

Accanto alla conoscenza approfondita, un altro aspetto importante è definire i problemi in maniera puntuale senza fermarsi a “etichette” e slogan generici che possono creare confusione, ma provando a capire quali sono realmente le criticità da affrontare.

Ad esempio, uno dei problemi di sicurezza più ricorrenti riguarda la crescente diffusione di fenomeni legati al disagio e alla **devianza** giovanile. Gli atteggiamenti disturbanti, antisociali, a volte pericolosi, dei giovani o gli atti di vandalismo spesso attribuiti ai giovani sono considerati da molti uno dei fattori alla base di una diffusa percezione di insicurezza e paura, di situazioni di conflittualità tra gruppi (giovani/giovani, giovani/adulti) e ostacolo alla fruibilità di spazi pubblici e di alcune aree della città. A volte usati come sinonimi per descrivere l'insicurezza, i termini “disagio” e “devianza giovanile” fanno riferimento a situazioni molto differenti tra loro, sia sul piano delle forme e modalità con cui si manifestano, sia su quello degli effetti e conseguenze penalmente rilevanti.

Distinguere e attribuire correttamente un nome a ogni fenomeno e alle sue manifestazioni aiuta a definire obiettivi di sicurezza adeguati ai bisogni. Riprendendo l'esempio sulla distinzione tra disagio e devianza giovanile, gli obiettivi degli interventi da prevedere saranno diversi: nel primo caso probabilmente più orientati alla messa in campo di iniziative di sostegno e **prevenzione sociale**, nel secondo caso alla promozione della legalità e del rispetto delle norme di convivenza, e alla sperimentazione di percorsi di mediazione e riparazione del danno.

LA DEFINIZIONE DI UN PROBLEMA DI SICUREZZA E LEGALITÀ	
Un problema è ben formulato se	Un problema <u>non</u> è ben formulato se
esprime una sola idea (scomporre i problemi)	è espresso in termini di mancanza o assenza di una soluzione
è oggettivo, dimostrabile, reale	racchiude giudizi soggettivi o non sostenuti da fonti di informazioni o dai dati disponibili
è definito in termini chiari	è espresso in maniera generica, astratta o confusa
il problema è analizzato da più punti di vista ed emerge la sua complessità (relazioni di causa-effetto, connessioni con altri problemi ad esso legato)	non è frutto di un'analisi approfondita o di un confronto con altri soggetti competenti

## 2.2 Il contesto socio-demografico

La conoscenza del contesto territoriale è un elemento imprescindibile per una corretta interpretazione dei problemi di legalità e sicurezza di un territorio. Come è stato sottolineato, sicurezza e legalità sono fenomeni multidimensionali: non si tratta soltanto di problemi di criminalità, ma risentono dell'influenza di molteplici fattori quali, ad esempio, le dinamiche demografiche, le trasformazioni urbane e le politiche della casa, la vitalità economico-commerciale, la conformazione dell'ambiente costruito, la tutela dell'ambiente e le fragilità sociali della popolazione.

Per evitare di cadere in atteggiamenti deterministici, è bene sottolineare come non sia tanto la presenza di un fattore potenzialmente problematico a produrre insicurezza, bensì la compresenza e la concentrazione di più criticità e fragilità. Un unico fattore (ad esempio la concentrazione di popolazione anziana) da solo non comporta necessariamente una maggiore insicurezza, ma è il sedimentarsi di più problematiche (ad esempio la presenza di un'elevata percentuale di anziani, in situazioni economiche precarie, in un contesto povero di servizi e reti sociali) a determinare un'esposizione a problemi di insicurezza e a influire sulle paure della popolazione. Ciò deve indurre a tenere ben presente, nell'avviare un'azione di conoscenza del contesto, il quadro di insieme dei fenomeni territoriali ed il modo in cui essi si combinano tra loro, andando talora a comporre uno scenario preoccupante o che merita una particolare attenzione da parte delle politiche pubbliche. Maggiore è la capacità di reperire e analizzare informazioni sul contesto, più vicina alla realtà sarà la fotografia che i dati possono restituire e di conseguenza più incisiva la capacità di pianificare interventi. La raccolta e l'analisi di indicatori stabili, ripetibili e georeferenziabili è pertanto un passaggio obbligato per l'attivazione

di politiche efficaci, che affrontino il tema sia dal punto di vista dell'allarme sociale che della sicurezza oggettiva.

È evidente che a seconda della disponibilità dei dati nei diversi Comuni, dei bisogni e delle necessità di intervento legate a particolari aspetti o fenomeni è possibile concentrare l'attenzione e le risorse solo su alcuni di questi fattori, tenendo però sempre ben presente l'interdipendenza tra fenomeni anche apparentemente molto distanti tra loro. Vale inoltre la pena precisare che molte informazioni sono già presenti e disponibili per gli Enti locali. A volte richiedono unicamente una sistematizzazione. In altri casi invece occorre una rilevazione con strumenti di carattere qualitativo che possono poi essere, se necessario, adeguatamente trasformati in indicatori quantitativi.

Le ricerche sulla sicurezza ci dicono che essere anziani, soli e privi di relazioni sociali significative influisce sul senso di vulnerabilità e insicurezza. Ci dicono altresì che livelli di istruzione medio bassi e condizioni di vita precarie (avere ad esempio un lavoro instabile e basso reddito) determinano maggiore preoccupazione per la qualità della vita e del territorio di appartenenza e diffidenza verso i nuovi arrivati (ad esempio gli stranieri), vissuti come minacciosi in un contesto di risorse scarse. Un territorio densamente popolato poi, con una popolazione giovane e di recente migrazione, può essere maggiormente esposto a fragilità sociali e a problematiche di disordine sociale, a conflittualità tra gli abitanti e anche alla criminalità. Le persone fragili, di difficile inserimento nel mercato del lavoro costituiscono, ad esempio, un possibile bacino di manodopera per la criminalità.

Questi sono solo alcuni dei casi che bene esemplificano il ruolo determinante che le caratteristiche socio-demografiche possono avere sulla fragilità dei territori e sulla maggiore esposizione dei cittadini a problematiche di insicurezza reale o percepita o di illegalità. Da un lato, quindi,

condizioni sociali deprivate o fragilità demografica influiscono sulla capacità di interpretare i fenomeni, di contestualizzare le problematiche e di mettere in campo strategie di difesa, determinando maggiore esposizione a sentimenti di insicurezza. Dall'altro lato, le caratteristiche socio-demografiche di un territorio incidono non solo sul piano percettivo, ma anche su fenomeni di insicurezza veri e propri, dal momento che il sedimentarsi di situazioni di marginalità sociale può impattare in termini di conflittualità, degrado ambientale e illegalità diffusa.

Per questi motivi, le politiche di sicurezza territoriali non possono prescindere da un'attenta analisi anche sulla composizione socio-demografica dei territori, il che prevede un approccio alla sicurezza non esclusivamente securitario, bensì comprensivo di politiche di prevenzione e inclusione sociale<sup>1</sup>.

Per una disamina del contesto socio-demografico di un territorio è importante reperire, in modo sistematico, dati riferibili alle principali aree di interesse riconosciute in letteratura come incidenti sul tema. Qui riassumiamo le dimensioni di analisi e i relativi indicatori da raccogliere.

Relativamente agli aspetti più strettamente demografici vanno menzionati:

- la struttura della popolazione: si indicano con questa espressione tutti gli indicatori relativi alla composizione della popolazione (ad esempio la densità della popolazione, gli indici di natalità e mortalità, l'indice di vecchiaia e la presenza di anziani soli, la percentuale di popolazione femminile e maschile, la distribuzione dei residenti nelle diverse fasce di età, la percentuale di famiglie monoparentali e numerose, l'indice di dipendenza);
- i movimenti della popolazione: rientra in questa espressione tutto ciò che attiene ai cambiamenti che interessano la popolazione in termini di flusso, ad esempio le variazioni del numero di popolazione residente in relazione alle nascite/morti (il saldo naturale) e ad immigrazioni/emigrazioni (saldo migratorio) o l'incremento annuale della popolazione. Per i Comuni di dimensioni medio-grandi costituiscono indicatori interessanti il grado di attrazione del capoluogo (percentuale di residenti nel Comune in relazione ai residenti nella provincia di riferimento) e il saldo migratorio intra-urbano (per misurare il movimento della popolazione all'interno della città);
- la presenza della popolazione straniera: gli indicatori di struttura e movimento sopra indicati possono essere utilizzati anche sul sottocampione della popolazione non avente citta-

dinanza italiana. In aggiunta, può essere utile calcolare il tasso di immigrazione (rapporto tra i nuovi residenti stranieri e i già residenti stranieri) e l'incidenza della popolazione straniera sul totale dei residenti nel territorio oggetto di analisi, sia essa città, provincia o regione (anche dettagliato per alcune nazionalità fortemente presenti sul territorio).

In merito agli aspetti di carattere sociale può essere utile raccogliere informazioni relative a:

- il livello di scolarizzazione: quali ad esempio il tasso di istruzione della popolazione, il tasso di abbandono scolastico;
- la fragilità economico – occupazionale: quali ad esempio il reddito pro-capite, l'incidenza delle persone assistite economicamente dai servizi sociali con sussidi al reddito, il peso degli interventi di supporto al lavoro (es. beneficiari borse lavoro), i sussidi alla locazione;
- gli interventi dei servizi sociali: come la percentuale di persone beneficiarie di assegni di cura e altre erogazioni da parte dei servizi sociali;
- la fragilità abitativa: quali ad esempio il numero di procedimenti civili di sfratto per morosità e per finita locazione e la percentuale di residenti in alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Nella maggior parte dei casi, gli indicatori sopracitati sono disponibili nella forma utile all'analisi, mentre solo in alcuni casi è necessaria una costruzione ad hoc (può essere il caso, ad esempio, dell'indicatore di reddito pro capite che necessita di essere costruito attraverso alcune elaborazioni, quali la parametrizzazione sul numero di componenti familiari). Per quanto riguarda la disponibilità, questi indicatori sono per lo più reperibili agevolmente attraverso i diversi settori dei Comuni (sia grandi che medio-piccoli), in particolare attraverso le banche dati dell'anagrafe e dei servizi sociali (dove sono presenti tutti i dati delle unità familiari segnalate ai servizi sociali o che hanno chiesto l'intervento dei servizi sociali). Spesso è presente una serie storica relativamente lunga, che agevola una lettura diacronica dei fenomeni. Esistono altresì importanti banche dati regionali o nazionali che presentano una disaggregazione comunale e possono essere quindi utilizzate anche a questo livello.

A livello nazionale sono fondamentali le banche dati dell'Istat che, soprattutto attraverso i Censimenti realizzati ogni 10 anni, producono una grande quantità di dati socio-demografici, molti dei quali disponibili a livello comunale<sup>2</sup>. Nella tabella seguente si offre un quadro sintetico degli indicatori utili e delle possibili fonti dei relativi dati.

INDICATORI SOCIO-DEMOGRAFICI E FONTI DEI DATI	
INDICATORI	FONTI
Struttura della popolazione e movimenti della popolazione (italiana e straniera)	Anagrafe del Comune/Istat
Livello di istruzione Abbandono scolastico	Censimento della popolazione (Istat) Polizia municipale del Comune
Sussidi economici a sostegno del reddito e per la locazione Interventi di supporto al lavoro Reddito pro capite	Settore Servizi sociali del Comune Settore Lavoro del Comune Settore Tributi del Comune
Interventi dei servizi sociali	Settore Servizi sociali del Comune
Procedimenti per sfratto Percentuale abitazioni di edilizia residenziale pubblica	Settore Locazione e case del Comune / Tribunale competente Agenzie territoriali per la casa

ESPERIENZE E STRUMENTI

## RacCONTAMI2018 Censimento dei senza dimora a Milano

Si tratta di un'iniziativa della Fondazione Rodolfo De Benedetti, con la collaborazione dell'Università Bocconi e del Comune di Milano. Lo scopo di RacCONTAMI è conoscere il numero e le caratteristiche delle persone senza fissa dimora presenti a Milano, per fornire una fotografia aggiornata del fenomeno, analizzando profili e bisogni delle persone nell'ottica di verificare l'efficacia delle politiche attuate sul territorio e raccogliere informazioni utili per la futura programmazione dei servizi. L'indagine si ripete ogni 5 anni. La città, anche in virtù dei dati raccolti, ha ad esempio programmato per il periodo 2018-2020 una serie di interventi finanziati dal PON INCLUSIONE destinati al potenziamento dei servizi di accoglienza e di residenzialità rivolti alle persone senza dimora e in situazione di grave emarginazione. RacCONTAMI2018 è stata realizzata il 19, 20 e 21 febbraio 2018. Si tratta della terza edizione dopo quelle del 2013 e del 2008.

**Metodologia**

*Point-In-Time Count*: si tratta di una metodologia usata negli Stati Uniti dagli anni '80 che consiste in un censimento combinato con una survey con questionari somministrati in strada e nei centri di accoglienza notturna.

**Mappatura**

- Il territorio di Milano è stato suddiviso in 90 aree, percorse a piedi o in macchina da squadre di volontari.
- Mappatura di tutte le vie della città in una notte per identificare persone che dormono in luoghi non preposti all'abitazione (e.s. stazioni, ospedali, bus, veicoli, ecc.).
- Rilevazione delle caratteristiche osservabili tramite un formulario da parte dei volontari.
- Rilevazione nella stessa notte delle presenze nelle strutture di accoglienza notturna per senza dimora di Milano.

**Risultati**

Rispetto al censimento precedente, la presenza dei senza dimora a Milano è risultata tendenzialmente stabile, con un leggero aumento della percentuale di persone incontrate in strada (dal 19% nel 2013 al 23% nel 2018). Sono state individuate 2.608 persone senza dimora, di cui 587 in strada e 2.021 in strutture di accoglienza notturna. Esse rappresentano lo 0,2% della popolazione cittadina, ovvero 2 persone ogni 1.000 abitanti, dato in linea con quello di altre grandi città europee. Il 77% dei senza dimora milanesi è ospite di strutture di accoglienza notturna, un dato significativamente superiore rispetto ad altri contesti italiani ed esteri.

## 2.3 Il contesto economico e occupazionale

Così come i cambiamenti della popolazione cittadina rappresentano una dimensione che connota il volto della città, anche il contesto economico-produttivo è un elemento fondamentale che permette di caratterizzare il tessuto territoriale in termini di sviluppo produttivo e commerciale.

La localizzazione degli insediamenti produttivi e commerciali sul territorio e la loro evoluzione nel tempo rappresentano elementi fondamentali nell'analizzare la sicurezza di una città e i possibili rischi di infiltrazione criminale. Sicurezza, legalità e vivacità imprenditoriale sono elementi che si influenzano e si relazionano. Un territorio più vivo e vissuto anche economicamente è un territorio più presidiato, e quindi più sicuro, ma può anche essere un territorio appetibile per le infiltrazioni criminali, specie in periodi di crisi economica. Inoltre, la vivacità di alcune tipologie economico-produttive (si pensi agli esercizi pubblici) può essere fonte di disordine e di fenomeni problematici, quali l'abuso di alcool e di sostanze stupefacenti. Infine, la mono-vocazione produttiva o commerciale di alcune aree può invece determinare condizioni di insicurezza, creare **aree residuali**, vuoti nel disegno urbano e favorire situazioni di abbandono e incuria.

La relazione tra vivacità produttiva, legalità e sicurezza non è sempre così chiara e lineare, ma rivela elementi contraddittori che richiedono di analizzare non solo la presenza di attività, ma anche le caratteristiche delle stesse.

La densità delle imprese<sup>3</sup> è un buon indicatore della vivacità imprenditoriale di un'area<sup>4</sup> – sia a livello comunale che sovra-comunale – facilmente reperibile presso UnionCamere o tramite gli archivi dell'Istat. Risulta di particolare importanza capire di quali imprese si sta parlando: infatti è molto diversa la forza di un tessuto imprenditoriale caratterizzato da molte imprese piccole o individuali (quindi lavoratori autonomi che, specie nelle situazioni di crisi economica, possono nascondere il fenomeno distorsivo dei lavoratori subordinati mascherati dal possesso di partita IVA) o da imprese di dimensioni maggiori e collettive.

In riferimento al rischio di infiltrazioni criminali è di grande interesse monitorare la proprietà delle imprese e in particolare le modifiche negli assetti proprietari che, se aventi determinate caratteristiche, possono essere un importante indicatore di possibile infiltrazione criminale.

Altresì è importante capire se si è di fronte a territori con tessuti produttivi a vocazione esclusivamente industriale o a un mix di insediamenti produttivi e commerciali che convivono. Raffinando ulteriormente l'analisi rispetto al commercio, occorre distinguere tra imprese commerciali medie-grandi o commercio di prossimità. Assai diverso, infatti, è l'impatto sul tessuto della città di un grande insediamento, spesso contiguo (o addirittura esterno) alle aree residenziali, piuttosto che di un commercio di prossimità che è inserito all'interno dei quartieri e contribuisce alla vivibilità.

Tramite i dati relativi agli esercizi pubblici è possibile osservare inoltre la mappatura di locali pubblici dedicati alla somministrazione di bevande.



Oggi in particolare la presenza di locali aperti nelle ore serali-notturne è di grande attualità. Ristoranti, bar, locali di divertimento sono stati in tempi recenti leve per riqualificare aree urbane e per migliorare la vivibilità di alcune zone spesso degradate o comunque considerate insicure. La liberalizzazione delle licenze, unita all'evoluzione dei costumi dei cittadini (in particolare il maggior uso dello spazio pubblico legato anche alla necessità di fumare all'esterno dei locali) ha in alcuni casi creato situazioni di notevole criticità che richiedono agli Enti locali di intervenire sulla conflittualità tra fruitori e residenti.

Altro elemento oggi di grande interesse è infine la presenza di imprese a titolarità straniera. In alcune aree rappresentano nuovi elementi di vivacità imprenditoriale: si pensi ai ristoranti etnici, alle piccole botteghe commerciali spesso insediatesi in zone non particolarmente vivaci dal punto di vista commerciale. Possono però anche essere elementi di crisi quando si verificano concentrazioni di identiche tipologie di imprese, che determinano situazioni di mono-funzionalità delle aree, indicatori di un impoverimento commerciale delle zone su cui insistono e spesso percepite come elementi di occupazione della città, che la rendono estranea ai suoi residenti (si pensi ad esempio a quanto avvenuto in via Paolo Sarpi a Milano).

Tutti questi indicatori sono anch'essi reperibili tramite gli archivi camerali o tramite Istat che fornisce - attraverso l'archivio Asia - anche dati a livello comunale.

Elemento per certi versi speculare alla vivacità economico-produttiva è la situazione occupazionale dei residenti di una determinata area.

Se la vivacità economico-produttiva è una spia della vivacità dei territori, un quadro della "salute dei lavoratori" è offerto dagli indicatori relativi al tasso di dis/occupazione dei cittadini e all'utilizzo di ammortizzatori sociali, cioè di quelle misure di sostegno al reddito rivolte a particolari categorie di lavoratori e volte a contenere le conseguenze sociali di licenziamenti collettivi, disoccupazione, ristrutturazioni e riorganizzazioni, crisi aziendali, sospensioni dal lavoro (ad esempio la Cassa Integrazione Guadagni - ordinaria o straordinaria, l'indennità di mobilità, i sussidi di disoccupazione, ecc.).

Questi dati sono disponibili tramite l'indagine sulle forze lavoro realizzata dall'Istat.



#### INDICATORI ECONOMICO-OCCUPAZIONALI E FONTI DEI DATI

INDICATORI	FONTE
Densità imprese	Istat Unioncamere
Densità imprese commerciali grandi e medie Densità esercizi pubblici	Istat Unioncamere
Densità specifiche categorie di imprese (imprese con titolare straniero, imprese di una specifica categoria merceologica)	Istat Unioncamere
Tasso di dis/occupazione (misura il numero di persone dis/occupate sulla popolazione. Si può determinare anche per fasce di età o per genere)	Indagine sulle forze lavoro (Istat)
Tasso di in/attività (misura l'offerta di lavoro nel breve periodo, rapportando la popolazione in/attiva e l'intera popolazione. Si può determinare anche per fasce di età o per genere)	Indagine sulle forze lavoro (Istat)

## ESPERIENZE E STRUMENTI

## Turismo e criminalità: la proprietà delle strutture a Rimini

Il turismo è un tratto caratteristico e strategico dell'area di Rimini ed influenza fortemente il suo sviluppo locale da un punto di vista economico, sociale e culturale. Sono proprio le condizioni di benessere di questo territorio a renderlo attrattivo per gli affari illegali, tanto da renderla una zona caratterizzata da investimenti criminali e riciclaggio di denaro sporco, anche grazie alla vicinanza della Repubblica di San Marino e alla forte presenza di strutture ricettive e di intrattenimento ludico-ricreative (Bondi, 2018).

Il rischio delle infiltrazioni criminali nel settore turistico emerge chiaramente anche dal documentario "3 stelle in contanti", di Michela Monte, prodotto per il progetto Stop Blanqueo, iniziativa nata per contrastare il riciclaggio (*blanqueo* in spagnolo) e realizzata in collaborazione con la Provincia di Rimini, l'associazione Ilaria Alpi all'interno del progetto europeo Dipafec (2012-2015) a cui hanno partecipato anche Unioncamere Emilia-Romagna, il Comune di Bellaria Igea Marina e l'Università di Rimini.

Nel 2013 è stato sottoscritto un importante protocollo d'intesa avente ad oggetto la legalità nel settore alberghiero. Il protocollo, promosso dalla Prefettura di Rimini, è stato sottoscritto da Provincia e Comune di Rimini, Comune di Bellaria Igea Marina, Comune di Cattolica, Comune di Misano Adriatico, Comune di Riccione, Camera di Commercio Industria Artigianato ed Agricoltura di Rimini, Federalberghi Emilia-Romagna, Associazione Italiana Albergatori di Rimini, il Consiglio Notarile (Distretti Riuniti Forlì-Rimini), l'Ordine dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili della Provincia di Rimini e l'Ordine degli Architetti e degli Ingegneri della Provincia di Rimini. L'obiettivo è garantire la leale concorrenza tra gli operatori, preservare la qualità dell'offerta turistica e l'immagine della Riviera, tenere sotto osservazione il possibile interesse al reimpiego di capitali illeciti da parte della criminalità organizzata nella gestione di strutture alberghiere e realizzare i controlli. Gli uffici comunali si impegnano a sottoporre all'ufficio antimafia della Prefettura un campione significativo delle SCIA (Segnalazioni Certificate di Inizio Attività) relative alle strutture ricettive alberghiere, all'aria aperta ed ex-

tralberghiere di cui alla L.R. 16/2004, rese ai sensi dell'art. 89 del Codice antimafia. Il campione, non inferiore al 20% delle autocertificazioni pervenute, è costituito secondo alcuni parametri di criticità: frequenza dei cambi di gestione nell'ultimo quinquennio; tipologia della struttura ricettiva (struttura con classificazione a partire da quelle a tre stelle e con ricettività compresa tra i 40 e i 100 posti-letto); età anagrafica del richiedente (superiore a 60 anni). Insieme al campione di cui sopra, il protocollo prevede anche che siano sottoposte alla verifica dell'ufficio antimafia della Prefettura tutte le SCIA di nuova apertura, subingresso o variazioni soggettive relative a strutture i cui titolari siano stati, nell'ultimo triennio, interessati da contestazioni di violazioni di legge di natura penale ed amministrativa correlate ad attività oggetto di licenza; oppure interessate nell'ultimo triennio da almeno 2 cambi di gestione. Viene inoltre istituito presso la stessa Prefettura di Rimini un Tavolo di coordinamento composto dai rappresentanti delle parti contraenti che si riunisce con cadenza almeno bimestrale per l'esame e l'analisi comparata di dati ed informazioni, finalizzati a fornire al Prefetto elementi utili ad orientare in modo mirato le attività istituzionali di promozione e tutela della legalità nel settore di interesse. In particolare, la Camera di Commercio e i competenti uffici comunali si impegnano a fornire alla Prefettura e alle Forze di polizia elaborazioni dei dati del registro delle imprese con particolare riferimento a quelle del settore ricettivo-alberghiero. Nel 2017 l'attività di mappatura ha permesso di segnalare 33 strutture alberghiere per subentri o passaggi di proprietà sospetti sulla base dei requisiti definiti dal protocollo. È evidente che questo fenomeno rischia di inficiare il modello turistico tipico della riviera, quello fatto da piccole strutture a gestione familiare, già minacciato dalla creazione di grandi catene alberghiere. Vista l'importanza strategica di questo settore per lo sviluppo economico-sociale dell'area, le decisioni e gli strumenti di monitoraggio di tali infiltrazioni costituiscono una sfida importante per enti preposti e cittadini in vista di assicurare corrette e adeguate pratiche e politiche di sicurezza urbana.

## 2.4 Il contesto urbano-ambientale

Gli strumenti di programmazione urbanistica e gli interventi di trasformazione urbana (piani territoriali, progetti di riqualificazione urbana, progetti integrati di intervento, ecc.) rivestono una grande importanza nel creare condizioni che aumentano o diminuiscono la sicurezza di un territorio.

È evidente che zone monofunzionali destinate ad esempio unicamente a uffici diventano di note luoghi vuoti, privi di una funzione, così come zone a bassa densità abitativa, a rischio di spopolamento, scarsamente collegate sono ad alto rischio di isolamento.

Allo stesso modo, i grandi complessi edilizi che hanno al loro interno zone residenziali, commerciali, spazi verdi e sono caratterizzati dalla polifunzionalità risultano attrattivi per gli utenti, ma possono essere forieri di problemi di gestione della legalità e della sicurezza per gli imprenditori e i decisori pubblici.

È evidente inoltre che una buona dotazione infrastrutturale agevola i movimenti della popolazione mediante mezzi pubblici e contribuisce ad una migliore vivibilità delle città. Anche le modalità di costruzione delle infrastrutture (così da evitare enclaves, avulse dal contesto circostante, o spazi vuoti) possono contribuire a una migliore accessibilità delle aree o all'opposto possono costituire un importante ostacolo. Più nel dettaglio, un'adeguata illuminazione cittadina, una buona accessibilità del trasporto urbano (evitando di costruire fermate dei mezzi pubblici e stazioni in luoghi mal illuminati e deserti), flussi di traffico sostenibili, la qualità delle abitazioni, l'assenza di aree socialmente segregate, la disponibilità di parcheggi e la presenza di servizi distribuiti sul

territorio sono tutti elementi che contribuiscono alla vivibilità delle grandi città ma anche dei comuni medio-piccoli.

Non va inoltre dimenticato che le trasformazioni urbane comportano grandi criticità di gestione dei cantieri e dei lavori per i disagi, spesso prolungati, che comportano rischi legati alla sicurezza e alla criminalità. Oggi a questi problemi si aggiungono le questioni legate alla legalità e ai rischi di infiltrazione criminale nell'economia legale.

Trasformare queste indicazioni squisitamente di carattere qualitativo in indicatori è un'operazione più complessa in confronto con gli altri aspetti fino a qui esaminati. Ciò nonostante esistono dati che sono in possesso di Istituzioni che operano a livello nazionale (ad esempio l'Agenzia del territorio, che pubblica i dati relativi ai prezzi di vendita e locazione delle abitazioni di tutti i comuni di Italia) o nella disponibilità dei Comuni tramite le aziende municipalizzate o i competenti settori comunali.



### INDICATORI ECONOMICO-OCCUPAZIONALI E FONTI DEI DATI

INDICATORI	FONTI
Prezzi delle abitazioni	Agenzia del territorio
Incidenza patrimonio di edilizia residenziale pubblica	Ente gestore case di edilizia popolare
Stato di degrado degli edifici	
Tasso di illuminazione	Azienda municipalizzata competente
Indicatori di mobilità urbana	Settore trasporti e mobilità del Comune, Azienda municipalizzata dei trasporti
Presenza di mezzi pubblici e fermate	
Presenza di aree verdi	Settore Ambiente del Comune
Presenza di attrezzature e servizi pubblici (scuole, chiese, campi sportivi, uffici postali)	Settori comunali competenti e altri enti competenti (Provincia, Stato, ecc.)

## La diagnosi locale di sicurezza

La **diagnosi locale di sicurezza** (DLS) è un'analisi sistematica del territorio volta a comprendere i problemi di criminalità e devianza, a identificare risorse per la prevenzione e a individuare priorità di intervento per una strategia sulla sicurezza. Si tratta dunque di uno strumento di prevenzione che permette di analizzare i fattori di rischio di un territorio e di coinvolgere, al contempo, i diversi soggetti che possono collaborare a una comunità più sicura (FESU, 2016). È stata utilizzata per l'analisi di fenomeni di sicurezza e criminalità, ma si tratta di uno strumento che potrebbe essere sperimentato per l'analisi di problemi di legalità.

### Come effettuarla

La diagnosi locale presenta alcuni step ben definiti:

1. l'analisi territoriale: consiste nella raccolta di informazioni quali-quantitative non solo su problemi di criminalità e disordine, ma su fattori demografici, sociali, economici e ambientali che possono influire a vario titolo sulla sicurezza di un territorio così come sulle percezioni dei cittadini e sulle azioni politiche messe in campo per rispondere ai problemi. Si possono utilizzare analisi su dati secondari (già esistenti nelle diverse banche dati) o investire su una raccolta di dati di prima mano (attraverso *survey* o interviste qualitative e focus group con testimoni chiave). A seguito dell'analisi generale, ci si può focalizzare su specifici target o su problemi o territori particolarmente significativi;
2. l'identificazione di priorità di intervento: in un regime di risorse scarse è fondamentale concentrare gli interventi su pochi problemi. È importante che questa scelta sia guidata dai risultati dell'analisi preliminare, dal confronto tra gli attori chiave coinvolti e dall'interesse manifestato da settori della comunità a lavorare su alcuni temi. Questo ultimo aspetto è fondamentale: l'interesse produce effetti positivi in termini di coinvolgimento, attivismo e quindi di impatto;
3. la consultazione e comunicazione: i risultati delle fasi precedenti vanno attentamente condivisi con i diversi settori della comunità locale, anche quelli più difficili da raggiungere. Particolare attenzione va dedicata agli strumenti

da usare (differenti formati, mezzi, linguaggi) per una comunicazione più efficace e alla semplicità del linguaggio;

4. la valutazione della DLS: è diretta a individuare le difficoltà riscontrate e le possibili soluzioni, così come la coerenza tra i risultati attesi e quelli realizzati.

### Chi coinvolgere

Requisito per una buona diagnosi è l'approccio partecipativo. Ciò implica il coinvolgimento di molteplici soggetti che possono offrire un punto di vista sui problemi del territorio e lavorare per la sicurezza della comunità, quali autorità locali, Forze dell'ordine, operatori sociali, sanitari, educativi, comunità accademica, operatori commerciali, giustizia minorile, esponenti della società civile (minoranze, giovani, associazioni, ecc.).

La diagnosi locale può durare dai 6 ai 12 mesi. È necessario che venga periodicamente ripetuta, ma non in tempi troppo ravvicinati: una buona misura è la ripetizione ogni 3 anni, un tempo sufficiente anche per valutare l'evoluzione dei fenomeni e l'efficacia delle risposte individuate.

### Un esempio concreto

La cittadina francese di Sarcelles (Val d'Oise) è stata oggetto di attacchi ed episodi legati a razzismo ed antisemitismo tra il 2014 e il 2015 che avevano provocato anche delle vittime. In un'ottica di prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione, questo Comune francese ha lanciato una DLS di un anno (2016-2017) con un costo totale di circa 11.000 euro. I target dell'analisi sono stati in particolare: dipendenti e funzionari comunali, associazioni, finanziatori, istituzioni presenti in città, negozianti e residenti. Durante la DLS sono state condotte circa trenta interviste informali nella zona ed organizzate delle riunioni più volte al mese sui temi della prevenzione, sicurezza e cittadinanza. Il rapporto finale ha presentato una mappatura dei problemi e delle risorse locali, inclusi compiti, ruolo e natura di ogni partecipante/partner potenziale, da mobilitare per le azioni future da attuare. Al termine della DLS (il cui report conteneva anche piani di azione e raccomandazioni) la città ha dato avvio ad un Programma di Prevenzione della Radicalizzazione (FESU, 2018).

## 2.5 La criminalità

La criminalità viene descritta dai dati raccolti dalle Forze dell'ordine e dalla Magistratura. Si parla a tal proposito di criminalità ufficiale o legale o registrata. La criminalità reale è data invece dalla somma tra la criminalità registrata e la cosiddetta **criminalità nascosta o numero oscuro**, quella cioè che non viene a conoscenza delle autorità. Infatti una parte dei reati commessi rimane sconosciuta per numerose ragioni: perché la vittima non denuncia (a mero titolo esemplificativo si pensi ai reati predatori che non causano un danno economico rilevante), il reato è difficile da percepire (si pensi ai reati ambientali, solo negli ultimi anni oggetto di attenzione) o gli autori sono più capaci di altri di nascondere il comportamento tenuto (si pensi ai reati finanziari).

Le statistiche più frequentemente utilizzate per "misurare la criminalità" sono quelle relative alla delittuosità e alla criminalità.

Le statistiche sulla delittuosità riguardano i reati denunciati all'autorità giudiziaria, a seguito di indagini delle Forze dell'ordine o di denunce presentate alle stesse dai cittadini. Sono disponibili a livello di Distretto di Corte D'appello e Circondario di Tribunale, nonché a livello regionale e provinciale. La rilevazione è effettuata dal Ministero dell'Interno tramite le Prefetture. Le statistiche sulla delittuosità sono rese pubbliche a livello provinciale e disponibili a livello comunale dietro richiesta alla Prefettura competente. Il sistema di rilevazione dei dati sulla delittuosità, operativo dal 1983, è stato oggetto di importanti innovazioni. Fino al 2004, ogni mese la Polizia di Stato, i Carabinieri e la Guardia di Finanza trasmettevano all'Istat, attraverso le Prefetture del territorio, i dati relativi ai reati denunciati nell'area di loro competenza. A partire dal 2004 il Ministero dell'Interno ha innovato le modalità di rilevazione introducendo il Sistema Di Indagine (SDI). In primo luogo la banca dati SDI raccoglie informazioni provenienti da tutte le Forze dell'ordine, non più unicamente da Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza, ma anche da Polizia Locale, Polizia Penitenziaria, Corpo Forestale dello Stato e Capitanerie di Porto. In secondo luogo, in essa non sono registrati unicamente i reati, ma ogni fatto di cui le Forze dell'ordine siano venute a conoscenza, quindi anche eventi non penalmente rilevanti (come ad esempio i rinvenimenti, le scomparse, i suicidi). Si parla appunto di "fatto SDI" per indicare l'unità di rilevazione. Le potenzialità della banca dati sono tali da permettere di registrare, per ogni fatto SDI, l'orario e il luogo in cui è stato commesso (città, via, numero civico),

una descrizione dell'evento, a cui si aggiungono informazioni relative alle persone coinvolte (vittima, autore del reato, denunciante) e agli oggetti del reato, se presenti. Tali innovazioni possono essere di grande utilità come strumento operativo per le Forze dell'ordine, al fine di valutare l'impatto delle politiche e pratiche di controllo messe in opera.

Le statistiche sulla criminalità trattano i reati per i quali l'autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale<sup>5</sup>. Sono disponibili a livello di Distretto di Corte d'Appello e Circondario di Tribunale, nonché a livello regionale e provinciale.

Per quanto riguarda la fenomenologia criminale si possono calcolare indicatori rapportati alla popolazione, alla superficie o al totale dei reati denunciati di alcune singole fattispecie di reato - particolarmente significative per le problematiche di sicurezza e vivibilità urbana - oppure creare alcuni raggruppamenti di reati che possono rappresentare un indicatore di alcune criticità (come ad esempio la **microcriminalità** o la conflittualità tra cittadini).



### ALCUNI ESEMPI DI REATI UTILI ALL'ANALISI DEI FENOMENI DI INSICUREZZA E ILLEGALITÀ

- Il furto in abitazione (art. 624 bis c.p.), uno dei reati che più allarmano i cittadini che ne sono colpiti.
- Il borseggio (art. 625 co. 1 n. 4 c.p.), uno dei reati più frequenti, in particolar modo nei luoghi più frequentati quali il centro cittadino, i mercati e gli autobus.
- La truffa (art. 640 c.p.), uno dei reati che prende spesso di mira i soggetti più deboli come gli anziani.
- L'estorsione (art. 629 c.p.), l'usura (art. 644 c.p.p.), la ricettazione (art. 649 c.p.p.) e il riciclaggio (art. 648 bis c.p.p.), alcuni dei reati sentinella dell'infiltrazione delle mafie.

## 2.6 Il disordine urbano

A differenza della criminalità, il **disordine urbano** non è oggetto di alcun sistema nazionale di rilevazione, ma non è nemmeno prevista una codifica univoca di cosa sia effettivamente il disordine urbano (fisico e sociale), al di là di una generica concordanza su quali fenomeni vadano considerati. Sono diversi nei territori i modi in cui tali fenomeni vengono rilevati e molteplici i soggetti deputati a farlo. Nelle grandi città un ruolo principe è ricoperto dalla Polizia locale a cui si affiancano aziende municipalizzate e settori dell'amministrazione comunale – in alcuni casi in modo complementare con le rilevazioni effettuate dalla Polizia locale, in altri casi in modo esclusivo – che raccolgono informazioni relative a fenomeni di disordine urbano, quali i graffiti, le auto abbandonate, l'abbandono

rifiuti, le aree urbane sporche, ecc. Nei piccoli Comuni, invece, è più probabile che siano le aziende municipalizzate che gestiscono servizi di pubblica utilità a detenere alcuni dati statistici. In questi casi, anche se la Polizia locale non possiede un sistema informativo strutturato, è comunque un soggetto che rileva - attraverso le segnalazioni dei cittadini o la propria attività - molte manifestazioni di disordine urbano.

Per quanto riguarda il disordine urbano, invece, sono molte le dimensioni e gli indicatori che possono essere ricavati dalle banche dati esistenti. Si tratta, come detto, di dati che non hanno una codifica unitaria, per cui ogni realtà dovrà effettuare una ricognizione di quali siano le banche dati effettivamente disponibili a livello locale (ed eventualmente avviare la raccolta dei dati mancanti che si ritengono utili).

### INDICATORI IN MATERIA DI DISORDINE URBANO

DIMENSIONE	INDICATORI
Disordine fisico	Illuminazione (assenza o carenza); degrado delle facciate degli edifici o degli elementi di arredo urbano; stato manutentivo di strade o marciapiedi; presenza di contenitori dei rifiuti danneggiati, di discariche abusive, di aree urbane (parchi, aree verdi, piazze, ecc.) sporche o di rifiuti; presenza di cantieri abusivi, di automobili parcheggiate in modo inappropriato
Disordine sociale	Problemi di convivenza tra i cittadini, presenze disturbanti (così vengono indicati coloro che per l'aspetto esteriore possono generare nei cittadini timori e paure, come i senza dimora, le persone in situazione di abuso alcolico o di sostanze stupefacenti, ecc.), situazioni di difficoltà o di violenza all'interno delle abitazioni, delle famiglie e delle scuole (violenza familiare, anziani soli in difficoltà, bullismo)



## Rilfedeur – Rilevazione dei Fenomeni di Degrado Urbano

Rilfedeur è un sistema sperimentale per la rilevazione, la raccolta, la classificazione e la gestione delle segnalazioni sul degrado urbano promosso dal 2002 dalla Regione Emilia-Romagna. Il progetto ha una logica incrementale: inizialmente avviato in 8 Comuni, negli anni successivi il numero di realtà coinvolte si è progressivamente ampliato (secondo dati della Regione nel 2018 si parla di 90 Comuni), interessando anche Unioni o Associazioni intercomunali e Province.

Nasce come sistema informatico funzionale all'invio alla Regione di report informativi in merito all'azione di contrasto del degrado urbano da parte delle polizie locali. Il sistema consente di archiviare e gestire segnalazioni provenienti dai cittadini (via web o in modo tradizionale) e dagli operatori di Polizia Locale, dotati nelle attività sul campo di un PC palmare che permette di memorizzare le problematiche rilevate.

Il sistema è realizzato con tecnologia Web-Gis che

garantisce la georeferenziazione precisa di tutte le segnalazioni. Le segnalazioni sono organizzate mediante una combinazione di tre attributi: classe, soggetto ed evento. La classe è identificativa dell'ambito (degrado fisico-ambientale, degrado sociale, viabilità e traffico), il soggetto descrive la persona o l'oggetto coinvolto, e l'evento indica quanto accaduto. Ad esempio, un fenomeno di degrado riguardante un cassonetto dei rifiuti danneggiato sarà classificato come degrado fisico-ambientale, il soggetto sarà "contenitori rifiuti" e l'evento verrà ricondotto alla categoria "danneggiato/dissestato".

I Comuni dotati di cartografia digitale consentono al cittadino di indicare direttamente su una mappa la segnalazione (si veda ad esempio <http://rilfedeur.provincia.fc.it/rilfedeurWebUCRF/cittadino/ucrf.html>). Attualmente è disponibile gratuitamente l'app Rilfedeur per effettuare segnalazioni alla Amministrazione Pubblica Locale.

### 2.7 La problematicità dei dati in materia di criminalità e disordine

Sebbene il livello di strutturazione dei dati sia profondamente diverso, tanto le informazioni relative alla criminalità che quelle relative al disordine sono il prodotto delle attività degli operatori che a vario titolo si occupano dei due fenomeni considerati. Per la criminalità si parla di criminalità reale e criminalità registrata, proprio per distinguere da un lato quella che rappresenta l'universo dei crimini commessi e quella che, invece, fa riferimento soltanto a quanto registrato dalle Forze dell'ordine e dalla Magistratura. Come scegliere il dato da utilizzare per "misurare" la criminalità o il disordine? Esiste un criterio guida?

È da considerarsi ormai superato un approccio che ritiene i dati ufficiali una misura oggettiva della criminalità o del disordine perché è innegabile che le scelte organizzative delle Forze dell'ordine e della Pubblica Amministrazione influiscano sulle statistiche prodotte. Allo stesso tempo i dati sono certamente un'utile base di partenza; possono infatti dare conto dell'andamento di un fenomeno se osservati nel corso del tempo<sup>6</sup>.

Come scegliere quindi i dati? Come regola generale si può adottare una affermazione di un criminologo americano, Thorsten Sellin, che negli anni '50 affermò che «la validità delle statistiche criminali come base per la misurazione della criminalità all'interno di determinate aree geografiche diminuisce man mano che le procedure ci portano lontano dal reato stesso» (Sellin, 1951, p. 495). Con questa affermazione si voleva sottolineare che il dato in grado di descrivere in modo più verosimile un fenomeno (nel caso specifico la criminalità) è quello prodotto dall'azione degli operatori più vicini al fenomeno.

Riprendendo la classificazione precedentemente fatta tra statistiche sulla delittuosità e statistiche sulla criminalità, è evidente che la statistica migliore per descrivere un fatto di reato sarà quella fatta dai chi raccoglie le denunce o svolge le indagini sul reato che si vuole descrivere, a seconda dei casi. Ad esempio sarà difficile che le statistiche sulla delittuosità prodotte dalle Forze dell'ordine siano adatte a misurare i reati dei colletti bianchi che sono spesso legate a indagini complesse condotte dalla Magistratura e dalla Polizia giudiziaria a essa applicata e non dall'attività di controllo sul territorio. Diversamente, invece, i



**reati predatori** di strada trovano nelle statistiche delle Forze dell'ordine la fonte più prossima alla commissione del reato.

Individuata la fonte migliore per descrivere il reato oggetto di indagine, non bisogna poi dimenticare di tenere presente alcune cautele nella lettura dei dati. Ad esempio l'influenza della propensione alla denuncia dei cittadini e dell'efficienza delle Forze dell'ordine e della Magistratura: più denuncia – che implica spesso più fiducia nelle istituzioni – si concretizza in dati più alti che non necessariamente indicano che in un territorio vi sia più criminalità; lo stesso dicasi per migliori performance di efficienza delle agenzie di controllo. In particolare, va considerato che fenomeni di infiltrazione della criminalità nel tessuto economico possono sfuggire completamente

alle statistiche ufficiali proprio per l'assenza di denuncia.

Inoltre non va dimenticata la discrezionalità delle Forze dell'ordine e della Magistratura nella registrazione dei reati. Si fa riferimento al normale esercizio di potere discrezionale che può portare a non registrare un fatto o a qualificarlo giuridicamente in un modo piuttosto che in un altro (si pensi, ad esempio, all'incerto confine tra furto aggravato e rapina).

Ancora maggiori sono le cautele da adottare in materia di disordine urbano. In questo caso non solo è più complesso individuare l'autorità che ha più cognizione diretta di un fenomeno ma in alcuni casi, a prescindere da chi ne ha cognizione diretta, potrebbe essere un'altra l'autorità deputata alla registrazione. Ad esempio, per le manifestazioni di disordine fisico-ambientale che chiamano in causa l'operato delle aziende municipalizzate è probabile che la Polizia locale sia coinvolta nella segnalazione delle criticità, ma la registrazione degli interventi sia effettuata dagli operatori delle aziende municipalizzate.

In conclusione, quindi, l'invito è a utilizzare i dati di cui si è in possesso, interrogandosi sempre sul loro significato e utilizzandoli come spunti per gli interventi. Infatti, come mostra il focus che segue, i dati debbono essere attentamente e adeguatamente contestualizzati, interpretati, comparati (nello spazio e nel tempo) e discussi criticamente, attribuendo loro un senso rispetto a ciò che è accaduto e accade in uno specifico territorio.



## La criminale Rimini

A fine 2017 la città di Rimini si situava al secondo posto dopo Milano nella statistica sull'incidenza di reati ogni 100mila abitanti (7.203/anno), stilata ogni anno da *IlSole24Ore* (*IlSole24Ore*, 14 ottobre 2017).

Questo dato ha determinato una situazione di allarme mediatico in merito alla presunta esistenza di una straordinaria emergenza criminalità in città. Ciò ha portato a ritenere utile interrogarsi su quali fossero le ragioni che determinavano "il secondo posto in classifica" della città di Rimini. Una ricerca, condotta nel 2018 dal Prof. Roberto Cornelli nell'ambito di un Accordo di Programma tra il Comune di Bellaria Igea Marina, la Regione Emilia-Romagna e l'Associazione DIG, ha provato a individuare i fattori specifici che si celavano dietro questi dati e a offrire spunti interpretativi legati alle caratteristiche del contesto riminese e del suo turismo.

La ricerca si è sviluppata attorno a tre questioni:

1. la Provincia di Rimini risulta in cima alle statistiche delle province italiane con il più alto tasso di criminalità;
2. il dato riguarda in modo specifico i reati contro il patrimonio e non interessa altre forme di criminalità;
3. l'enfasi su insicurezza e criminalità e la diffusione della paura hanno forti implicazioni anche in ambito politico-istituzionale, economico e socioculturale.

Lo studio sottolinea come le società registrino un alto tasso di criminalità contro il patrimonio nel momento in cui si trasformano in società del benessere diffuso; in altri termini: i furti aumentano in modo considerevole nel momento in cui si riducono le disuguaglianze a causa di un aumento del benessere (PIL) pro-capite.

L'analisi critica condotta ha permesso di far emergere una serie di elementi che devono essere considerati attentamente per interpretare adeguatamente la portata reale dei dati sulla sicurezza e di conseguenza implementare strumenti e politiche efficaci a livello locale. Tali elementi distintivi sono i seguenti:

- la forte caratterizzazione turistica<sup>1</sup> di Rimini come meta della classe media;
- le caratteristiche della città come meta turistica per variegate categorie di turisti con diversi stili di vita, status economico-sociali, età

e comportamenti (più o meno ordinari, più o meno trasgressivi);

- la propensione alla denuncia più alta nelle città medio-piccole e nelle regioni del centro-nord;
- la stagionalità dei reati contro il patrimonio a Rimini che si concentrano soprattutto nei mesi estivi;
- la concentrazione "estiva" dei reati va considerata in relazione al tipo di turismo riminese, che si concentra in uno spazio e in un periodo molto ridotto<sup>2</sup> riproducendo le dinamiche tipiche delle grandi città, anche per dimensione demografica. La densità abitativa nei mesi estivi è tra le più alte al mondo, pertanto la provincia riminese diventa un'area attrattiva" per eccellenza grazie all'addensamento di beni disponibili e alla facilità della loro circolazione;
- la debolezza dei legami sociali tipica delle zone turistiche ad elevata densità, più vulnerabili perché meno tutelate da forme spontanee di controllo sociale;
- l'uso intenso e a tutte le ore degli spazi turistici in cui aumenta quindi l'esposizione al rischio data dall'incremento esponenziale di spazi condivisi tra persone sconosciute.

I dati sulla criminalità affiancano dunque la Provincia di Rimini a città metropolitane come Milano, Bologna, Torino, Firenze e Roma che presentano i tassi di furto più elevati a livello italiano. La specificità di Rimini non sembra, dunque, risiedere nella quantità di turisti ma nella "turistificazione" di una porzione di territorio che in pochi mesi si trasforma in una vera e propria grande città in cui la concentrazione di persone con stili di vita diversi, attratte da servizi turistici differenziati e di massa, diventa il tratto caratteristico di ciò che è emerso dagli anni del boom come modello turistico romagnolo.

1 Il tasso di turisticità di Rimini, calcolato come giornate di presenza di italiani e stranieri nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante, si colloca al secondo posto a livello italiano, con un valore di 46,3 nel 2016, superato solo da Bolzano (59,9) e seguito da Venezia (40,3), Olbia-Tempio (33) e Trento (31,4).

2 Rimini presenta un tasso di turisticità nei mesi estivi di 38,8, seguita da Bolzano (29,8) e Venezia (29,2).



## 2.8 I software di elaborazione dati: rischi e opportunità

Da sempre le Forze dell'ordine hanno adottato diversi metodi per scoprire i reati, identificare i trasgressori e proteggere le vittime. La differenza tra i metodi di indagine convenzionali e quelli predittivi la cd. **polizia predittiva** risiede nel maggiore grado di complessità dei secondi e nella possibilità/necessità di gestire una grande quantità di dati. Il cd. *intelligence led policing* o *predictive policing* si riferisce a qualsiasi strategia che si sviluppi e utilizzi informazioni e analisi avanzate per orientare la prevenzione del crimine (Uchida, 2010, p.1).

I metodi convenzionali sono in generale manuali ed euristici e funzionano perfettamente se la quantità di dati è limitata e non particolarmente complessa. L'analisi predittiva consente di eseguire analisi sofisticate che possono implicare la combinazione di diversi database. Questi metodi sono, in generale, efficaci solo in presenza di una maggiore e complessa mole di dati.

Sono quattro le grandi categorie di metodi predittivi che sono stati individuati nell'attività delle Forze dell'ordine:

- metodi per la previsione dei crimini: sono approcci usati per prevedere luoghi e periodi caratterizzati da un aumento del rischio di criminalità. Consistono nella mappatura dei luoghi del crimine e nell'identificazione di dove sono

concentrati i crimini (i cosiddetti *hotspots*). Si tratta dei metodi predittivi che hanno visto le maggiori applicazioni nella pratica;

- metodi per predire gli autori di reato: questi approcci identificano le persone che potrebbero commettere in futuro reati e valutano la probabilità che le persone commettano reati;
- metodi per predire l'identità dei colpevoli: queste tecniche sono utilizzate per creare profili che corrispondono a probabili autori di reato con precedenti specifici;
- metodi per la previsione delle vittime di reato: questi strumenti sono impiegati per identificare gruppi o individui che potrebbero diventare vittime di reato.

Attualmente sono già in uso diversi software di mappatura per prevedere quando e dove verrà commesso un crimine, come PredPol nel Regno Unito e negli Stati Uniti, il *Criminality Awareness System* (CAS) nei Paesi Bassi e Precobs in Germania e Svizzera.

In Italia il software KeyCrime sviluppato da un agente addetto all'elaborazione dati della Questura di Milano è il principale esempio di software per l'analisi dei reati usato in Italia.

L'aspetto problematico di tali software è la difficoltà nell'aver valutazioni solide sugli effettivi risultati di questi software, che hanno prodotto esiti contraddittori, come dimostrato dai due casi studio presentati di seguito.

ESPERIENZE E STRUMENTI

## Due programmi di polizia predittiva

### Il programma PILOT di Shreveport, Louisiana (USA)

Il programma PILOT (*Predictive Intelligence Led Operational Targeting*) utilizza un modello predittivo per identificare piccole aree a rischio aumentato di reati contro la proprietà e per implementare un modello di intervento in quelle aree. Il programma ha realizzato un'autovalutazione confrontando tre distretti che applicavano metodi predittivi ("distretti sperimentali"), con tre distretti ("distretti di controllo") che continuavano ad adottare un approccio tradizionale.

I distretti sperimentali hanno quindi applicato il modello predittivo per identificare le aree a maggior rischio senza però ottenere evidenze statistiche di una significativa riduzione dei reati contro le proprietà nelle zone interessate. I crimini infatti sono addirittura aumentati durante il periodo di valutazione nei tre distretti sperimentali. Sebbene un distretto abbia subito una riduzione del numero di reati del 35% rispetto ai distretti di controllo nei primi mesi dell'esperimento, la tendenza è cambiata nei mesi successivi in cui i distretti di controllo hanno subito una riduzione del numero di reati, mentre i tre i distretti spe-

rimentali hanno registrato un aumento (Hunt, Sanders e Hollywood, 2014).

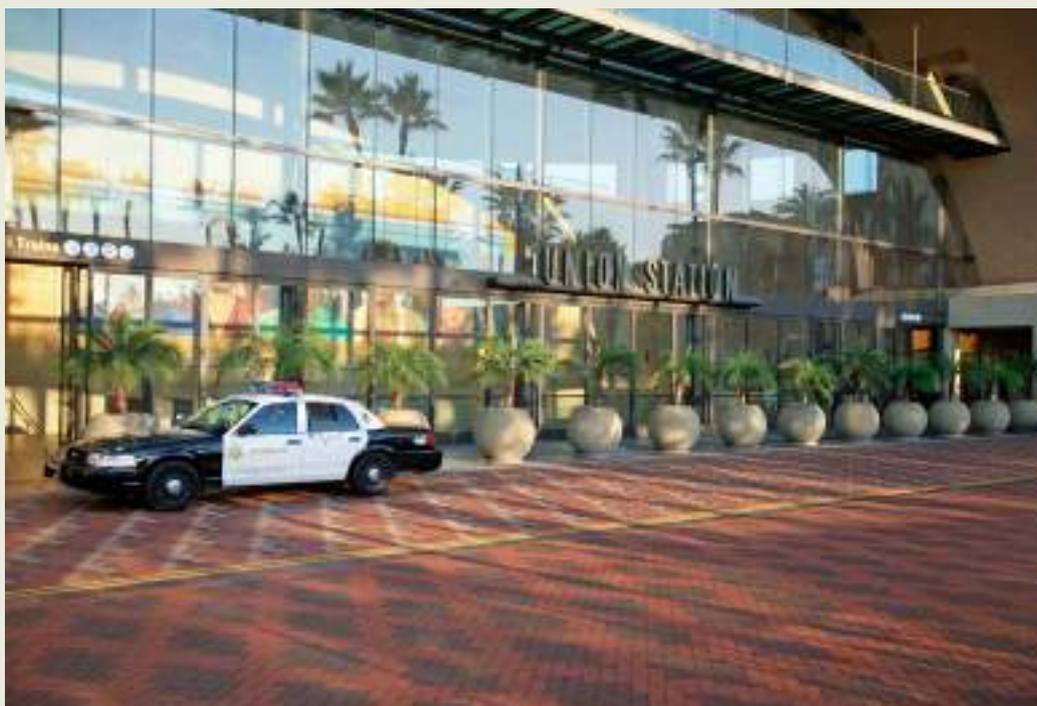
### Polizia predittiva: *field test* a Los Angeles, California (USA)

L'esperimento condotto in tre divisioni di polizia a Los Angeles e in due divisioni del Kent (Regno Unito) mirava a confrontare un algoritmo completamente automatizzato per l'identificazione degli *hotspot* e, di conseguenza, per la pianificazione delle azioni di pattugliamento.

A differenza di altri analoghi esperimenti di polizia, questo test si è basato su un nuovo design sperimentale che cambia dinamicamente i punti (*hotspots*) di trattamento e di controllo durante il corso dell'esperimento.

I risultati del test sul campo hanno mostrato che gli strumenti di polizia predittiva prevedevano tra 1,4 e 2,2 volte meglio le possibili azioni criminali, rispetto ai metodi tradizionali di intelligence criminale e di mappatura del crimine.

Le azioni di pattugliamento basate sullo strumento predittivo sono risultate pertanto più efficaci, portando a una riduzione media del 7,4% del numero di reati nello stesso arco di tempo.



In altri termini non vi sono ancora evidenze chiare sui risultati ottenibili mediante l'impiego di questi software rispetto ad un approccio tradizionale al contrasto dei reati. Sono pertanto necessarie ulteriori sperimentazioni e valutazioni e per comprendere adeguatamente i vantaggi di tali tecniche in termini di prevenzione della criminalità e sicurezza delle comunità.

I metodi volti a prevedere i potenziali trasgressori, l'identità dei criminali e le vittime - in altri termini, i programmi predittivi basati sull'individuo - sono molto più recenti e meno sviluppati. Uno dei pochi esempi è un software utilizzato negli Stati Uniti per fornire agli agenti di polizia informazioni sul livello di minaccia della situazione che stanno affrontando.

## ESPERIENZE E STRUMENTI

### Il software Beware (USA)

Uno degli strumenti che ha ricevuto particolare attenzione negli Stati Uniti è l'applicazione software chiamata Beware (West Corporation, 2017). Essa fornisce all'ufficiale che risponde a una chiamata di emergenza (numero 911 negli USA) un punteggio dato da tre possibili colori (rosso, giallo e verde) che forniscono informazioni sul livello di minaccia della persona o della località coinvolta.

I database utilizzati dal software includono rapporti di arresto, registri di proprietà, database commerciali, ricerche approfondite sul Web, post di persone sui social media e altri database disponibili pubblicamente.

Secondo il livello di minaccia, l'ufficiale decide

come agire: intervenire direttamente, chiedere supporto, ecc. Il sistema è attualmente utilizzato dal dipartimento di polizia di Fresno, in California e da altri dipartimenti di polizia statunitensi. Sfortunatamente, nessuna valutazione è attualmente disponibile per quanto riguarda i punti di forza e di debolezza di questo sistema.

È stato sottolineato che i punteggi forniscono agli agenti informazioni critiche in grado di supportare le loro decisioni e garantire la loro sicurezza. D'altra parte, la mancanza di supervisione del processo decisionale e l'oscurità dell'algoritmo, che è protetto dal segreto commerciale, hanno sollevato preoccupazioni in termini di *accountability* (Weller, 2016).

1 Tali connessioni furono evidenziate già all'inizio del secolo scorso dalla Scuola di Chicago che evidenziava una relazione, da un punto di vista teorico, tra degrado fisico, instabilità sociale, illegalità. Situazioni di deprivazione economica, deterioramento fisico, alto turn over della popolazione, frammentazione culturale, possono rappresentare dei pre-requisiti fortissimi per lo sviluppo dell'illegalità.

2 Si veda sia la banca dati ufficiale dell'Istat attraverso la quale sono disponibili e aggiornati tutti i dati a livello nazionale, regionale, sub regionale raccolti attraverso il censimento e altre indagini territoriali: <http://dati.istat.it/Index.aspx>. Si veda altresì la banca dati demografica Istat che mette a disposizione i dati ufficiali più recenti sulla popolazione residente nei Comuni italiani derivanti dalle indagini effettuate presso gli Uffici di Anagrafe dal 2002, <http://demo.istat.it/>

3 Le unità locali sono definite dall'Istat come l'impianto (o corpo di impianti) situato in un dato luogo e variamente denominato (stabilimento, laboratorio, negozio, ristorante, albergo, bar, ufficio, studio professionale, ecc.) in cui viene effettuata la produzione o la distribuzione di beni o la prestazione di servizi.

4 La lettura del dato richiede alcune cautele. Le unità locali non sono sempre sinonimo di presenza di attività produttiva. Costituiscono infatti unità locali anche le sedi locali (spesso individuati dalle imprese medio-piccole presso lo studio del commercialista) e sono ricomprese tutte le forme giuridiche incluse le imprese individuali e i lavoratori autonomi che, come noto, non in tutti i casi possono essere considerate soggetti economici di produzione e di lavoro paragonabili alle imprese di diversa natura (ad esempio le società) e di maggiore dimensione.

5 È utile ricordare che, a fini statistici, l'azione penale si considera iniziata non solo nel caso di autori noti, quando si provvede all'imputazione formale della persona sottoposta a indagini preliminari, ma anche nel caso di delitti di autori ignoti, nel momento in cui si dà luogo alla rubricazione del reato nell'apposito Registro Ignoti.

6 Ovviamente se non vi sono state altre modifiche che possono aver influito. Ad esempio l'impiego rilevante delle Forze dell'ordine in attività diverse (come accaduto ad esempio nel 2011 per i cantieri della TAV in Val Susa) determinano una flessione nella registrazione ordinaria dei reati che non corrisponde a una flessione degli stessi.